

202

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

29/754

FORMALIDADES QUE DEBE CUBRIR EL EXPEDIENTE DE AUDITORIA, CON PRESUNTA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA



T E S QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO P R E S E N T A ERNESTO DE JESUS LOPEZ GALINDO

ASESOR: LIC. MARISELA RODRIGUEZ PACHECO



MEXICO, D.F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A. L. G. D. G. A. D. U.
POR DARME LA OPORTUNIDAD
DE VIVIR Y COMPARTIR ESTE MOMENTO*

A MI PADRE

A SU MEMORIA

*SEMBRO EN MI EL ESPÍRITU
DE SER UN HOMBRE DE BIEN.*

*"ES PREFERIBLE SER CASTIGADO POR HABER
DICHO LA VERDAD, QUE LIBRARSE DEL CASTIGO
APELANDO A LA MENTIRA"*

A MI MADRE

*POR SU INCANSABLE LABOR
DE MADRE Y PADRE,
PORQUE ALIMENTO EN MI LOS
PRINCIPIOS Y VALORES
DE UN HOMBRE VIRTUOSO,
AGRADECIDO CON LO BUENO Y
MALO DE LA VIDA*

A MIS HERMANOS

*FOR, ANA, MA, FA, TON,
IGNACIO Y DORA
POR SU APOYO INCONDICIONAL,
SIENDO LAS COLUMNAS Y LUCES DEL
TEMPLO DE MI VIDA*

A DIANA B.

*POR LAS ETAPAS VIVIDAS DE SUEÑOS,
FRACASOS Y SINSABORES QUE GRACIAS
A SU COMPAÑÍA Y APOYO INCONDICIONAL
HAN CULMINADO EN ÉXITOS COMPARTIDOS.*

CON CARÍÑO A

*CLAU, UGO
YATA, KIKI, MAR, YOKO, CRIS, ARI, ZITAIMA,
URIEL, ADRIÁN, IMELDA, GASPAR, ESTRELLA,
FREDY Y BERE
RECORDANDO QUE TODO LO QUE SE QUIERA
EN LA VIDA, CON IMAGINACIÓN, ESFUERZO Y
DEDICACIÓN ES ALCANZABLE*

POR SER UN FACTOR IMPORTANTE EN MI CRECIMIENTO PROFESIONAL

***LIC. FELIPE SILVA LAURRABAQUIO
LIC. HÉCTOR G. VERDUGO GUERRERO
LIC. CARLOS ALVARADO GÓMEZ
C.P. MARCO ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ
C.P. ARMANDO VELÁZQUEZ MÉNDEZ***

***POR SU ASESORÍA EN EL PRESENTE TRABAJO
Y POR REGALARME SU EXPERIENCIA COMO UNA
GRAN MUJER DE ÉXITO
LIC. MARISELA RODRÍGUEZ PACHECO***

A MIS QQ. HH. TODOS

***A TODOS Y CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE A PESAR
DE NO NOMBRARLAS FORMAN PARTE FUNDAMENTAL DE ESTA TESIS***

***A MI ALMA MATER
QUE ME FORMÓ COMO UN HOMBRE
JUSTO Y RECTO***

***A MIS PROFESORES
QUE ME INCULCARON Y ENSEÑARON
EL CONOCIMIENTO JURÍDICO***

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I ANTECEDENTES

1.1	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	1
1.1.1	CENTRALIZADA	2
1.1.2	PARAESTATAL	10
1.2	AUDITORÍA PÚBLICA	13
1.2.1	CONCEPTO DE AUDITORÍA	14
1.2.2	TIPOS DE AUDITORÍA	16
	I.- FINANCIERA	17
	II.- OPERACIONAL	17
	III.- RESULTADO DE PROGRAMAS	18
	IV.- LEGALIDAD	18
1.2.3	AUDITORES GUBERNAMENTALES	20
1.3	TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PÚBLICOS	24
1.3.1	DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO	26
1.3.2	RESPONSABILIDAD POLÍTICA	34
1.3.3	RESPONSABILIDAD PENAL	37
1.3.4	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	42

CAPITULO II
ATRIBUCIONES Y FACULTADES
DE LA AUTORIDAD COMPETENTE

2.1	SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	60
2.1.1	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	63
2.1.2	ORGANIGRAMA	68
2.1.3	ÁREAS INVOLUCRADAS CON MOTIVO DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA RESPONSABILIDAD	69
	I.- DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL	70
	II.- DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACIÓN PATRIMONIAL	77

CAPITULO III
PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA

3.1	FUNDAMENTO LEGAL DE LAS AUDITORIAS	82
3.1.1	ORDEN DE AUDITORÍA	83
3.1.2	ACTA DE INICIO DE AUDITORÍA	84
3.2	DESARROLLO DE LA AUDITORÍA	85
3.2.1	ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA	85
3.2.2	CARTA DE PLANEACIÓN	85
3.2.3	DESARROLLO DE LOS TRABAJOS	87

CAPITULO IV
RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 INTEGRACIÓN DE RESULTADOS	95
4.1.1 CEDULAS DE OBSERVACIONES	95
4.1.2 INFORME DE RESULTADOS	97
4.2 INTEGRACIÓN DE EXPEDIENTES CON PRESUNTAS RESPONSABILIDADES	103
4.2.1 INTEGRACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN DE LA IRREGULARIDAD	106
4.2.2 PRESUNTOS RESPONSABLES	106
4.2.3 LEYES Y REGLAMENTOS INFRINGIDOS EN LA AUDITORÍA	107
4.2.4 INFORME DE AUDITORÍA CON PRESUNTA RESPONSABILIDAD	108
4.2.5 SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES, SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	117
CONCLUSIONES	124
BIBLIOGRAFÍA	128
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre el fenómeno de la corrupción se han dirigido a todos los ámbitos y son muchas las investigaciones que se han desarrollado desde los puntos de vista social, político o administrativo. Es innegable que este mal invade a la sociedad y a sus gobiernos para el beneficio individual ilegítimo; en cualquier caso, la corrupción constituye un daño social, que violenta el Estado de Derecho al inclinarse la justicia en contra de los más desposeídos.

En un ambiente de corrupción, el Estado termina por adquirir bienes más costosos y servicios deficientes, ocasionados por el quebranto de la ley, las normas o la costumbre, a cambio de una dádiva, para beneficio particular.

La corrupción en la Administración Pública Federal, se relaciona con la transgresión de las normas y los abusos que comete un servidor público, en beneficio propio o de terceros; constituye una forma específica de ejercicio de autoridad y una forma peculiar de influencia sobre esa autoridad para hacerla decidir acciones determinadas entre quien ejerce el poder y otro que influye a través de medios diferentes a los establecidos en la ley; su característica primordial es que rompe y descompone de manera negativa el orden, ya sea moral, ético, político o administrativo.

Por lo anterior, queda claro que el control permite el orden y en la medida de lo posible, evita la corrupción. De hecho, el término es considerado en el ejercicio del servicio público, como un medio y fin, en un marco jurídico que responde a la legalidad de los actos de autoridad y orientado a los objetivos de las políticas públicas.

El control no comprende únicamente la idea clásica de prevención o sanción, sino que incluye el moderno enfoque donde el Estado participa en la satisfacción de las necesidades de la sociedad a través de servicios públicos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, le corresponde organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, pero también considera que la propia dependencia realizará por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Coordinadora Sectorial, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficacia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

A su vez, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que la fiscalización, seguimiento y medición se realizará mediante visitas y auditorías cuyo objetivo es: examinar las operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente y si en el desarrollo de las actividades se ha

cumplido con las disposiciones legales vigentes. De esta manera se determinan los tipos de auditoría que se aplican: financiera, operacional, resultado de programas y legalidad.

Con las revisiones que se practican pueden identificarse irregularidades, actos u omisiones de servidores públicos que impliquen una responsabilidad, ya sea administrativa, civil o penal. En estos casos se elabora el informe e integra el expediente respectivo para su envío al área de Responsabilidades, a fin de que se substancie el procedimiento disciplinario correspondiente.

En este orden de ideas; el primer capítulo establece las generalidades básicas para entender el tema que nos ocupa, tratando en el mismo, conceptos relativos a la Administración Pública Federal, el Servicio Público, Tipos de Auditoría, Tipos de Responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, entre otros.

El segundo capítulo, establece la creación y funciones que tiene encomendadas la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, toda vez que es la autoridad competente de promover una administración pública accesible, moderna y eficiente que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive el país, contribuyendo a una mejora permanente de los servidores gubernamentales, transparentando el uso de los recursos y garantizando el cumplimiento puntual de los programas del Gobierno Federal, sancionando las irregularidades en que puedan incurrir los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El tercer capítulo, esta destinado a tratar el fundamento legal de las auditorías, haciendo énfasis en los procedimientos previos al desarrollo de las mismas.

En el cuarto y último capítulo, nos señala la integración de los resultados derivados de la práctica de auditorías por parte de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Así como los requisitos y formas para la correcta integración de expedientes con presuntas responsabilidades administrativas, que faciliten a la autoridad competente la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el eficaz, oportuno y eficiente procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La parte más dinámica de los órganos de gobierno, es la Administración Pública, entendiéndose por ésta al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses de la población en cuanto a las actividades que competen al Poder Ejecutivo.

*“La Administración Pública no tiene, como tampoco lo tiene ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia, solo constituye una de las conductas por las cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado”.*¹

A lo largo de la historia, la Administración Pública se ha visto en la necesidad de ir ampliando cada vez mas su estructura y sus metas, por lo cual se ve obligada a incrementar tanto elementos patrimoniales como personales y contar con una estructura jurídica y procedimientos técnicos.

Para un mejor estudio de la administración pública, esta puede considerarse desde dos puntos de vista: el orgánico y el funcional.

Desde el punto de vista orgánico, la administración pública se entiende al poder ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él.

Desde un punto de vista funcional, la administración pública se entiende como el llevar a cabo la actividad que corresponde a los órganos que la componen.

Entendiendo pues a la administración pública desde un punto de vista orgánico, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, no se debe confundir la organización del estado con la organización de la administración pública, ya que el estado tiene su propia organización conforme al artículo 49 constitucional, primer párrafo que nos dice: *el supremo poder de la federación se divide para su ejecución en legislativo, ejecutivo y judicial.*

Por otro lado el Dr. Luis Humberto Delgadillo, nos dice que *“la función administrativa se encausa a la actividad que realiza el ejecutivo, el cual tiene su propia estructura, con características particulares de acuerdo con las necesidades que le plantea su funcionamiento”*².

¹ Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 3ra. Ed. México 1992 p. 119

² Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Ed. Limusa 3ra. Reimpresión.

De conformidad con el artículo 90 Constitucional, la Administración Pública Federal será:

“- Centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.....”

Pero, ha saber conforme a principios doctrinarios existe otra forma de organización administrativa misma que estudiaremos y que es la descentralizada.

Lo anterior sin menoscabo a la clasificación que previene la Ley Orgánica de la Administración Pública en sus numerales 1, 2, 3 y demás aplicables.

1.1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

La centralización atiende a la forma de organización interna del poder ejecutivo federal. Los órganos se encuentran unidos por una relación jerárquica en la cual, cada uno de los órganos esta obligado a obedecer a los superiores en la medida que estos actúen dentro de sus atribuciones.

“De esta manera encontramos en la centralización una coordinación de la competencia que tiene asignada, delimitan su actividad para no inferir en sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación específica independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir, su primer orden jerárquico”³.

Aunado a lo anterior el Licenciado Gabino Fraga nos dice que *“la relación de jerarquía implica lo siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores.*

Dichos poderes se refieren unos a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados y otros a los actos que realizan y son los siguientes:

- a) Poder de nombramiento.*
- b) Poder de mando.*
- c) Poder de vigilancia.*
- d) Poder disciplinario.*
- e) Poder de revisión.*
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia”⁴*

México, 1991 p. 87

³ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto ob. cit. p. 88.

⁴ Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 3ra. Edición, México, 1992 p. 167.

Entrando a un pequeño concepto de cada uno tenemos que:

a) El poder de nombramiento:

Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública. Facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramiento la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados.

b) El poder de mando:

Consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar ordenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

Este poder se ejercita generalmente por medio de ordenes, instrucciones o circulares dirigidas por las autoridades superiores a los empleados que les están subordinados.

c) El poder de vigilancia:

Es el que supervisa el trabajo de los subordinados, vigila material o jurídicamente a los subalternos, cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas.

d) El poder disciplinario:

Con relación a este poder se derivan varias consecuencias de las faltas o incumplimiento y las sanciones son:

- El apercibimiento.
- La amonestación.
- La multa.
- La privación del derecho de ascenso.
- El descenso.
- La suspensión temporal del empleo, etc.

a) El poder de revisión:

Este poder es la facultad que tiene el supervisor jerárquico de revisar un acto determinado que dicte la autoridad inferior.

b) Poder para la resolución de conflictos de competencia:

Es el ejercicio de una competencia propia de esas autoridades, derivado de las facultades de las autoridades dentro de la relación jerárquica.

Con cada uno de los poderes mencionados, se logra la coordinación de los órganos de la administración pública para con ellos alcanzar cada uno de los fines del Estado.

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública centralizada la integran:

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal...”⁵

En tal virtud, *“esta forma de organización plantea la concentración de poderes en una persona que se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa, por lo que la función administrativa que ejerce el poder ejecutivo esta atribuido a esta persona, sin embargo, en virtud de la imposibilidad de que un solo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de esta función implica, para el desempeño de los asuntos del orden administrativo cuenta con diversas dependencias denominadas secretarías de estado y departamentos administrativos”⁶*, como se menciona en los incisos anteriores y que a continuación se describen.

A) La Presidencia de la República

Resulta interesante detectar que anterior a esta figura, existió una dependencia denominada Secretaría de la Presidencia, que fue creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958 y existió en tanto la Ley mencionada tuvo vigencia; esta ley fue abrogada por la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. “Esta secretaria tenía a su cargo el control y seguimiento de los acuerdos presidenciales, la planeación y el control de la inversión pública, el registro de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones, así como el aspecto administrativo de la presidencia”⁷

Al frente del poder ejecutivo esta el Presidente de la República y todo lo referente al titular del ejecutivo se prevé en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de los artículos 80 al 89.

De dichos artículos se desprende las siguientes características:

- a) La elección del presidente será directa, en los términos que disponga la Ley Electoral (art. 81 constitucional).
- b) Para ser presidente de la República se requiere: (Art. 82 constitucional).
- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años;

⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 1º. Editorial Porrúa. Edición 2000. p. 9

⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Ob. Cit. p. 103.

⁷ Ídem. Obra citada p. 103

- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, la ausencia del país hasta por 30 días no interrumpe la residencia.;
- IV. No pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general del departamento administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecida en el artículo 83.

c) Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: (Art. 89 constitucional)

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X. Dirigir la política y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. Se deroga.
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
- XIX. Derogada
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Unidades de la Presidencia de la República.

Esta se compone de la siguiente manera:

- a) Secretaría particular
- b) Estado Mayor Presidencial
- c) Coordinación de Asesores de Políticas Públicas
- d) Comisión para Asuntos de la Frontera Norte
- e) Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- f) Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior
- g) Oficina de Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad
- h) Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana
- i) Coordinación de Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo
- j) Consejo Jurídico del Presidente
- k) Coordinación General de Comunicación Social
- l) Coordinación General de Opinión Pública e Imagen
- m) Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

Es importante destacar que el Presidente de la República realiza funciones políticas y administrativas toda vez que desempeña funciones como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Derivado de lo anterior, tenemos las siguientes consideraciones según Gabino Fraga

- 1) *“El Presidente de la República es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. sin que esta última jefatura la asuma el primer ministro como el régimen parlamentario.*
- 2) *El Presidente de la República tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de tal manera que el Secretario de Estado no tiene facultades propias y sus actos se reputan actos del Presidente de la República*
- 3) *El Presidente de la República no tiene facultad de disolver el Congreso”.*⁷

⁷ Fraga Gabino. Ob. cit. p. 175

B) Secretarías de Estado.

“Para el desempeño de los asuntos que conciernen a la función administrativa, el poder ejecutivo cuenta con Secretarías y Departamentos Administrativos. La existencia de las Secretarías de Estado se remonta al origen de nuestro país, ya que desde la Carta Constituyente de Apaztzingan, en Octubre de 1814 se establecieron las Secretarías de Guerra, de Hacienda y de Gobierno”⁸

Las Secretarías de Estado por lo tanto, auxilian al Presidente de la República en el desempeño de los asuntos de una rama de la actividad del Estado.

Por otro lado, como ya vimos, dentro de las facultades que la constitución le confiere al Presidente de la República, está la de nombrar a los Secretarios de Estado, en tal virtud, estos servidores públicos son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Las Secretarías de Estado cuentan con un titular y éstos tienen las siguientes características:

- Ser mexicanos por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos.
- Es un funcionario político administrativo.
- Es nombrado y removido por el Presidente.
- Encabeza una Secretaría de Estado.
- Tiene una actuación jurídica.
- Tiene poder con otros poderes y entidades.
- Tiene la obligación de informar al congreso.
- Tiene la facultad y deber de refrendo.

Las Secretarías de Estado cuentan con una estructura interna que va desde un Secretario de Estado, Subsecretarios, Oficial Mayor, Direcciones Generales, Direcciones de Área, Subdirectores, Jefaturas de Departamento, etcétera.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, existen las siguientes Secretarías:

⁸ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Ob. cit. p. 104

“Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente, y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría de Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”.

De lo anterior tenemos las siguientes consideraciones de acuerdo a Gabino Fraga:⁹

⁹ Fraga Gabino. Ob. cit. p. 175

a) *“Las Secretarías de Estado no funcionan en gabinete o consejo de Ministros, como en el régimen parlamentario*

b) *Las Secretarías de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso”.*

1.1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

Otra manera de organización administrativa es la paraestatal, de ahí que el artículo 3ro. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos dice:

“El Poder Ejecutivo de la Unión se Auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organismos auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y

III. Fideicomisos”.

Una forma de organización paraestatal es la descentralización administrativa, esta *“representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que deje de existir respeto de ellas, las facultades indispensables para conservar la unidad del poder”¹⁰*

De acuerdo al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *“son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.*

No dejamos de mencionar que al respecto, la doctrina ha establecido 3 tipos de Descentralización.

- Descentralización por servicio
- Descentralización por colaboración
- Descentralización por región.

¹⁰ Fraga Gabino. Ob. cit. p. 198

Descentralización por servicio.

A través de esta se brinda un servicio a fin de procurar la satisfacción de las necesidades colectivas.

Descentralización por colaboración

Consiste en sustraer los actos administrativos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos.

Descentralización por región

Esta obedece a la necesidad de satisfacer en cada caso los intereses locales.

Con relación a las empresas de participación estatal mayoritaria, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos dice que son las siguientes:

- I. *“Las Sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;*
- II. *Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares e crédito, así como las instituciones de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:*
 - a) *Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de mas del 50 % del capital social.*
 - b) *Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o*
 - c) *Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.*

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”

Por lo que se refiere a los fideicomisos públicos que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, son aquellos que el gobierno federal a alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las

atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA

“La existencia de materias que refieren una atención especial por parte de la administración pública, ya sea por el delicado de su contenido, por lo técnico de su manejo o por la celeridad, su tratamiento ha hecho recurrir a la creación de órganos dentro de los órganos que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización”¹¹

En este orden de ideas, podríamos decir que la desconcentración administrativa se identifica con unidades que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.

“La desconcentración fue practicada de mucho tiempo atrás, como lo demuestran las agencias regionales de diversas Secretarías de Estado, como son las de Agricultura, Industria y Comercio, Pesca, de Salubridad (actualmente de salud), Comunicaciones, Oficinas de Hacienda, etc.”¹²

Así pues, la desconcentración administrativa, fue creada para atender los inconvenientes de la centralización, recurriendo con ello a la delegación de facultades administrativas, al respecto el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública nos dice:

“Artículo 17. Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas par resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Por otro lado, doctrinariamente se han catalogado diversos tipos de desconcentración como son:

- Desconcentración vertical.
- Desconcentración horizontal.
- Desconcentración regional

¹¹ Delgadillo Gutiérrez Luis H. Ob. cit. p. 114

¹² Fraga Gabino. Ob. cit. p. 196

Desconcentración Vertical

Se entiende por desconcentración vertical a la delegación de facultades a órganos directamente dependientes y subordinados al órgano superior, o sea que, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

Desconcentración Horizontal

Consiste en crear oficinas de igual ramo entre sí, que puedan tener facultades inclusive en un mismo ámbito territorial.

Desconcentración Regional

Esta consiste en la distribución que se hace geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina una superficie dentro del mismo.

1.2 AUDITORÍA PÚBLICA

La auditoría gubernamental nació y se ha desarrollado como una necesidad más de vigilar el ejercicio de la actividad pública por medio de órganos de control expresa y formalmente establecidos para el efecto. Se ejerce en dos vertientes fundamentales:

- 1.- A través de grupos de auditoría o de control internos, integrados a la organización a vigilar o controlar, normados por un órgano supremo de control, y
- 2.- Directamente por este órgano de control, mismo que es creado y facultado por los cuerpos legislativos correspondientes para cumplir con esta función. Como ejemplo de estos se tiene a la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo del Gobierno Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las Contadurías de glosa de los gobiernos estatales, y las Contralorías o grupos de auditoría de los gobiernos estatales y municipales.

Así tenemos según el Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal lo siguiente:

“Artículo 134.- las auditorías al gasto público federal serán un mecanismo coadyuvante para controlar y evaluar las operaciones que realicen las entidades comprendidas en el artículo 2º de la Ley

Artículo 135.- las auditorías al gasto público federal tendrán por objetivo examinar las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las entidades de la administración

pública federal, con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente y si en el desarrollo de las actividades se ha cumplido con las disposiciones legales vigentes.”

1.2.1 CONCEPTO DE AUDITORÍA

Existen múltiples conceptos de auditoría; diversos autores y especialistas han emitido diferentes definiciones de acuerdo con el enfoque o alcance de ésta. Sin embargo, atendiendo a las características comunes de las definiciones, la auditoría puede conceptualizarse como la revisión y examen sistemático de una actividad o actividades que realiza personal independiente de la operación.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, emite la siguiente definición: *“La auditoría pública es una función independiente de apoyo a la función directiva, orientada a la verificación, examen y evaluación de la organización, de la planeación, de los controles internos, de la productividad tanto interna como externa y de la observancia de la legislación aplicable a las áreas y operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos para el efectivo logro de las metas y objetivos”*¹³.

Es conveniente analizar algunos de los términos esenciales que conforman la definición antes citada.

- a) **Función independiente.**- Con el objeto de que la auditoría pueda cumplir la función que tiene encomendada, es indispensable que los auditores no realicen actividades operativas, lo que servirá para mantener su imparcialidad en la planeación y ejecución de la auditoría, en la rendición de sus informes y en los demás asuntos relacionados con su actuación profesional.
- b) **De apoyo a la función directiva.**- La auditoría apoyará a la función directiva en la medida en que:
 - La auxilie en la toma de decisiones, proporcionando información relevante, clara y concreta sobre el desarrollo de las operaciones que se realizan en la dependencia o entidad, identificando todos aquellos aspectos susceptibles de mejora.
 - Ayude a evitar en todas las áreas desperdicios, dispendios, deficiencias, desviaciones y propicie la mejora de la gestión.

¹³ Normas Generales de auditoría Pública. SECODAM 1997, pag. 6

- Induzca a la corrección de deficiencias o desviaciones y se cerciore de que las medidas propuestas para subsanarlas sean puestas en vigor oportunamente y permitan alcanzar los resultados deseados.
- Durante su desempeño profesional y mediante una actitud positiva, propicie aceptación en todas las áreas auditadas, para lograr de común acuerdo la optimización de las operaciones.
- Verificación, examen y evaluación.- Cada uno de estos términos se puede considerar como diversas etapas consecutivas y secuenciales y se refieren a la comprobación, investigación, análisis, prueba de las operaciones, calificación de las operaciones y sistemas de control para determinar si son las adecuadas y si son o no suficientes o excesivos, de la productividad tanto interna como externa y de la observancia de la legislación aplicable a las áreas y operaciones de las dependencias o entidades.

OBJETIVOS DE AUDITORÍA PÚBLICA

1) Verificar, examinar y evaluar si:

- Los recursos financieros, humanos y materiales que solicitan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal son adquiridos en términos de economía en cantidad, calidad y costo.
- Los recursos financieros, humanos y materiales adquiridos y existentes se manejan con eficiencia, garantizando que los mismos resultan suficientes y no excesivos para llevar a cabo sus funciones.
- La combinación de recursos y funciones que se llevan a cabo en términos de operación y registro, aseguren la eficacia necesaria para guardar una óptima relación entre los bienes y servicios utilizados y producidos para alcanzar las metas y objetivos.
- Como efecto de las causas anteriores, las metas y objetivos encomendados se alcanzan de manera efectiva.

2) Determinar los errores e irregularidades, sus causas y efectos, así como emitir conclusiones y recomendaciones que coadyuven a la mejora de la operación para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos

3) Dar puntual seguimiento a la implementación de las recomendaciones preventivas y correctivas para determinar el grado en que son atendidas.

¿ Que se quiere decir con los términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad ?

Economía.- Es la óptima adquisición de los recursos.

Eficiencia.- Es el adecuado manejo de los recursos.

Eficacia.- Es la relación costo-beneficio que se obtiene como resultado de los términos anteriores.

Efectividad.- Es el adecuado logro de metas y objetivos.

1.2.2 TIPOS DE AUDITORÍA

auditoria es el género, el cual puede tener diversos atributos específicos de acuerdo a los que tendrá ciertas características que harán a una distancia de la otra. Los atributos específicos que darán a cada auditoria su singularidad puedan ser, entre otros, el quién la práctica, el objetivo que se persigue, el objeto o sujeto a revisión, el alcance, el enfoque, la periodicidad, el usuario final, los procedimientos y técnicas, etc.

Con el propósito de ajustarnos al plano gubernamental describiremos los 4 tipos de auditoria que establece el Artículo 136 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal:

“Artículo 136. Las auditorias al gasto público federal podrán de ser de tipo financiera, operacional, de resultado de programas y de legalidad, las cuales deberán ser efectuadas, en lo interno, por el personal facultado de las propias entidades y, en lo externo, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los auditores que esta última designe

Estas auditorias se realizarán de conformidad con las normas, lineamientos y demás disposiciones que dicte la Secretaría.”

CLASIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

POR SU ÁMBITO

Auditoría interna. *“Es la auditoría que realiza el personal adscrito a la propia dependencia o entidad. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión y propiciando, en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de las metas y objetivos asignados.”¹⁴*

¹⁴ Santillana González J: Ramón, Contabilidad y auditoria Gubernamental, Editorial Ecafsa, Edición 98, pag.

Para lograr su cometido la auditoría interna requiere tener libre acceso a cualquier operación o actividad que amerite un examen; es necesario que no dependa o este subordinado al titular de la Dependencia o Entidad, es por ello que mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 24 de diciembre de 1996 el presidente de la República determino reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 37, fracción XII, al establecer que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, designara y removerá a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquicamente y funcionalmente de la SECODAM, teniendo el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

Auditoría externa. Esta auditoría es la practica por contadores públicos independientes a la dependencia o entidad, con objeto de emitir una opinión sobre la situación que guarda el área auditada.

POR SU TIPO

En diferentes documentos y eventos se han expresado diversos criterios y acepciones para denominar a las revisiones específicas que se hacen de las operaciones de gobierno, manejando términos como auditorías administrativas, presupuestales, técnicas, legales, de eficiencia, operacionales, de sistemas, etc.; sin embargo, no siempre se coincide de igual forma en el contenido y alcance que se tiene en cada una de ellas, por lo que analizaremos las señaladas por el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 136.

Auditoría Financiera.

“Es aquella que comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros con objeto de determinar si la información financiera que se produce en confiable, oportuna y útil (en el caso de la auditoría de estados financieros, o externa financiera para seguir con la tónica del apartado, es el contador público de la Contaduría Mayor de Hacienda quien emite el dictamen correspondiente).”¹⁵

Auditoría Operacional.

Este tipo de auditoría comprende el examen de la eficiencia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas de operación y los sistemas de información. los aspectos fundamentales de esta auditoría son determinar si:

1. La estructura organizacional de la dependencia o entidad reúne los requisitos, elementos y mecanismos necesarios para cumplir con los objetivos y metas que tiene asignados;
2. Los recursos con que cuenta la dependencia o entidad son suficientes y apropiados para el logro de sus objetivos;
3. Los sistemas operativos contienen los procedimientos para el desarrollo de las actividades encomendadas;
4. En la ejecución de los programas se utilizan los recursos en la cantidad y calidad requerida al menor costo posible;
5. El sistema de información es oportuno, confiable y útil para la adecuada toma de decisiones; y
6. El sistema de información refleja el efecto físico y financiero de la aplicación de los recursos.

Auditoría de Resultados de Programas.

"Esta auditoría analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y metas establecidos, en relación con el avance del ejercicio presupuestal. El análisis de la eficacia se obtendrá revisando que efectivamente se alcanzaron las metas establecidas en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requeridos. La congruencia se determinará al examinar la relación lógica que existe entre el logro de las metas y objetivos de los programas y el avance del ejercicio presupuestal."¹⁶

De igual forma, la auditoría gubernamental se define también en función de objetivos específicos que se persigan, como auditoría especializada, la existencia de este tipo de auditorías se justifica en razón del volumen de operaciones que realiza la Administración Pública Federal, así como la relevancia de los recursos que se manejan y la sensibilidad de estas operaciones a fenómenos de ineficiencia y corrupción.

Auditoría De Legalidad

Este tipo de auditoría tiene como finalidad revisar si la dependencia o entidad, en el desarrollo de sus actividades, ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que le sean aplicables (leyes, reglamentos, decretos, circulares, etc.)

¹⁶ Santillana González J: Ramón, op cit, pag. 210

POR SU CONTEXTO

Auditoría Integral

Cuando en una sola revisión concurren los cuatro tipos de auditoría (financiera, operacional, de resultado de programas y de legalidad), se le denominará auditoría integral¹⁷

Auditoría Directa y Especial

El reglamento interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, establece en su Artículo 18, fracción II, que la Dirección General de Auditoría Gubernamental realizara en forma Directa auditorías generales y visitas de inspección específicas de orden contable, financiero, legal, operacional o de cualquier otra índole para:

- Verificar que las dependencias y entidades ajusten sus actos, tanto sustantivos como administrativos, a las disposiciones legales aplicable.
- Verificar el cumplimiento de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación y remuneración del personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución o supervisión de obra pública; conservación, uso, destino, afectación, enajenación, almacenamiento y baja de bienes muebles, inmuebles y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

De las Auditorías Directas se puede desprender dos situaciones: Una en donde las irregularidades determinadas no llegan a constituir un delito o que corresponden a situaciones de carácter administrativo que pueden atender los Órganos Internos de Control, en cuyo caso se turnará el informe correspondiente con la propuesta de acciones que fueran necesarias para la corrección de situaciones anómalas.

La otra situación que se puede desprender es la detección de irregularidades que constituyen responsabilidad que compete únicamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo aplicar las sanciones correspondientes. en ese caso se realiza una revisión especial (dentro de la auditoría directa) con el fin de recabar toda la información y documentación que compruebe la irregularidad.

Auditoría de Seguimiento

Como resultado de las recomendaciones efectuadas en las auditorías practicadas, se realiza la auditoría de seguimiento en la que se verificará que las acciones emprendidas por la auditada de atención a las observaciones determinadas y que no exista recurrencia en las deficiencias.

¹⁷ es de destacar que el concepto auditoría Integral comenzó a manejarse a partir del año de 1979 en que apareció la primera edición del libro auditoría Interna Integral de Santillana González Juan Ramón, editado por E.C.A.S.A., México.

1.2.3 AUDITORES GUBERNAMENTALES

*"El auditor gubernamental, es el profesional que posee entrenamiento y experiencia en los campos de la contabilidad y la auditoría y que, como función básica, efectúa labores de auditoría. Trabaja para el gobierno, de allí su denominación de auditor gubernamental."*¹⁸

La auditoría es una actividad profesional llevada a cabo por el auditor. En este sentido implica, al mismo tiempo, el ejercicio de una técnica especializada y la aceptación de una responsabilidad pública. Como profesional, el auditor desempeña sus labores mediante la aplicación de una serie de conocimientos especializados que vienen a formar el cuerpo técnico de su actividad; sin embargo, en el desempeño de esa labor, el auditor adquiere responsabilidad, no solamente con la dependencia o entidad que directamente contrata sus servicios, sino con un vasto número de personas, desconocidas para él que van a utilizar el resultado de su trabajo con base para tomar decisiones de negocios o de inversión.¹⁹

Independientemente de su formación académica, el auditor público debe tener un comportamiento ético, para lo cual debe cumplir con las Normas Generales de Auditoría Pública, pues debe garantizar a la sociedad servicios profesionales de alta calidad.

En materia de ética, cada profesión cuenta con sus propios códigos, entendidos o formales y, aun cuando en esencia son similares, existen particularidades en cada uno de ellos.

Considerando la heterogeneidad de las disciplinas de técnicos y profesionales que conforman los Órganos Internos de Control y de Control Interno se elaboraron las *Políticas de Actuación*, con el propósito de que el personal adscrito a dichas instancias de control se desempeñe con juicio y criterio profesional uniformes, de tal manera que su desempeño como auditor público sea inobjetable.

Las disposiciones contenidas en las *Políticas de Actuación* son de aplicación obligatoria para el personal de las áreas de control y auditoría, por lo que anualmente deben comprometerse a actuar con diligencia, mediante la firma del formato anexo en dichas políticas.

Responsabilidades del Auditor Público

1. Actuar con la máxima diligencia, eficacia y eficiencia en las comisiones y servicios que le sean encomendados, absteniéndose de realizar cualquier acto, conducta u omisión que cause deficiencias en el trabajo y en consecuencia, suspensión del mismo o implique abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión.

¹⁸ Manual latinoamericano de auditoría profesional en el sector público. SHCP. Primera Edición. México 1979. pag. 73

¹⁹ Normas y Procedimientos de auditoría. Edición 1993. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. N. 1010-3

Por la importancia que reviste la función del auditor en el servicio público es necesario que en su trabajo fije el cuidado y esmero necesarios para su mejor desarrollo, así como actuar con la máxima probidad y responsabilidad profesional, apeándose a las presentes políticas, así como a las Normas Generales de Auditoría Pública.

2. Encauzar las facultades atribuidas, la información y todo tipo de recurso asignado, exclusivamente para los fines del servicio en el desempeño de sus funciones, por lo tanto deberá:
 - 2.1 Abstenerse de aceptar de los servidores públicos de las áreas auditadas y/o de la Institución cualquier invitación (comidas, eventos sociales, favores etc.) y de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, cualquier tipo de favor o atención que pueda constituir o presuponer un conflicto de intereses y afecte o haga suponer que se afecta la independencia de juicio que debe mantener.
 - 2.2 Desempeñar su empleo o comisión sin obtener, ni pretender beneficios adicionales a la contraprestación que su función le otorga.
 - 2.3 Usar la información obtenida en el desarrollo de su trabajo con toda integridad profesional, sin ocultar ni deformar los hechos o la información con el propósito de obtener algún beneficio personal o beneficiar a terceros. Asimismo, es responsable de mantener absoluta reserva y confidencialidad con respecto de los informes, datos y hechos obtenidos como consecuencia de sus labores.
3. Tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de la comisión y función que desempeña.
4. Observar en la dirección y supervisión de sus subordinados, adecuadas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación y abuso de autoridad.
5. Observar respeto y subordinación legítimas con sus superiores jerárquicos; cumpliendo con las disposiciones por ellos dictadas en el ejercicio de sus atribuciones.
6. Abstenerse de autorizar a un subordinado a no asistir a sus labores sin causa justificada, así como de otorgar licencias y permisos, lo cual sólo podrá ser autorizado por el Director de Área encargado de la auditoría y en su caso por el titular del Órgano Interno de Control o de Control Interno con la debida justificación.
7. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial de otra naturaleza durante el desempeño de su función, que resultaren incompatibles con ésta.
8. Abstenerse de coaccionar por sí o por interpósita persona a los servidores públicos de las áreas auditadas para obtener a su favor, de un familiar o de terceras personas, resoluciones favorables sin cumplir con los requisitos que señalan las leyes respectivas.

9. Abstenerse de promover y gestionar por sí o por interpósita persona la tramitación y resolución ilícita de negocios.
10. Abstenerse de participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público o prestador de servicios, cuando exista interés o pueda derivar alguna ventaja y/o beneficio personal, familiar o de negocios.
11. Informar al Director de Área encargado de la auditoría o su caso al titular del Órgano Interno de Control o de Control Interno de todo acto u omisión de los servidores públicos adscritos al propio Órgano Fiscalizador que pueda implicar inobservancia a los puntos anteriores.

Políticas de Superación, Eficiencia y Economía

Con base en la eficiencia probada por los auditores públicos durante el desempeño de su función, el jefe inmediato poseerá los elementos necesarios para efectuar una evaluación individual del personal que permita precisar su actuación, situación que quedará plasmada en el formato de evaluación diseñado ex profeso y que se requisitará invariablemente al final de cada intervención.

Estas evaluaciones, conjuntamente con el nivel de estudios, antigüedad en el puesto y antigüedad en la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República o Entidad, serán la base para promociones, estímulos y recompensas que puedan otorgarse.

Los servidores públicos superiores y de mandos medios de las Dependencias, Órgano Interno de Control o de Control Interno deberán fomentar en el personal la lealtad a la institución.

Todo el personal de la SECODAM y de los Órganos Internos de Control o de Control Interno deberá tomar plena conciencia de las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal y ser, a la vez, promotores de las mismas y ejemplo a seguir para el resto del personal de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República o Entidad, cuidando los materiales y equipos asignados para el desarrollo de su labor.

El equipo encargado de cada actividad o revisión, deberá hacer su mejor esfuerzo para llevar a cabo un trabajo a nivel de excelencia, en el menor número de días factibles.

Los auditores públicos deben tener plena conciencia de que el elemento más importante de su labor lo constituye el informe de auditoría, el cual reflejará imparcialmente el resultado de las pruebas, análisis realizados y los hechos que en él se consignen, además debe estar debidamente soportado con la evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente.

Asimismo, para que los objetivos de la auditoría pública se cumplan total y oportunamente, el informe de auditoría deberá emitirse a más tardar al quinto día hábil de concluido el plazo programado de revisión, de esto es responsable solidario el encargado del área de auditoría.

Se entiende por informe emitido, el que esté firmado por el Director General de Auditoría Gubernamental o el Titular del Órgano Interno de Control o de Control Interno, o por quien éste designe, y esté en posibilidad de realizarse su distribución a las diferentes instancias.

Decálogo del Auditor Público ²⁰

Sé Íntegro

Mantén tu independencia mental cuando expreses una opinión, sé objetivo y mesurado al actuar frente a los asuntos bajo tu responsabilidad.

Sirve

Tú eres el servidor público en el que los auditados confían en que propondrás soluciones adecuadas a los problemas. Las deficiencias cualquiera las comenta, pero proponer acciones de mejora debe ser tu objetivo de excelencia.

Sé Honesto

Tú eres el primero que debe estar dentro de la legalidad y promover su cumplimiento. No aceptes favores que impliquen o aparenten corromper tu función.

Sé Prudente

Tu profesionalismo empieza con tu discreción; recuerda que la información que obtienes es únicamente para formarte una opinión y emitir un juicio.

Sé Humilde

Preguntar es la mejor manera de conocer el porqué de las cosas, ten la modestia de reconocer que no lo sabes todo; además, la calidad de tu trabajo se incrementa encontrando explicaciones de las personas que realizan la función, enriqueciéndola con la opinión de la gente con experiencia.

Actualízate y Compíte

Estimula tu desarrollo profesional con la educación continua y date la oportunidad de no ser un auditor obsoleto. En los límites de la cortesía y el respeto mutuo, la competencia leal entre compañeros y auditados te impulsará a obtener trabajos que representen un reto mayor.

²⁰ Guía General de auditoría. SECODAM 2000, pag 86

Coopera

Interésate por el trabajo en grupo. Intercambia opiniones con tus compañeros de trabajo, esto enriquece la auditoría.

Planea

Antes que todo, establece los puntos de control, las actividades, las relaciones de grupo y las estimaciones de tiempo: ese es tu proyecto.

Convéncete y Convence

La evidencia es tu única arma. Obtén la necesaria para formarte un juicio y soportar tu opinión ante terceros, ya que la función de auditoría implica convencer para mejorar y no, vencer para que prevalezca tu opinión.

Ama tu Función

Sólo así lograrás la excelencia en tu profesión y dignificar al auditor público

1.3 TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El ejercicio del servicio Público

Según el artículo 49 de nuestra Constitución Política, el poder Federal se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de ahí que las funciones del estado sean tres:

- Función legislativa
- Función ejecutiva y
- Función judicial

Estas funciones del Estado se clasifican en dos categorías:

“a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo y orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos”²¹

²¹ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, De. Porrúa, México 1992, pag. 29

Por lo que estas tres funciones se encuentran encargadas a los tres poderes; legislativo, ejecutivo y judicial

Ahora bien esta división se debe a que cada una de estas funciones corresponde una finalidad diferente, a saber:

- **Al poder Legislativo.**- La creación de leyes
- **Al poder ejecutivo.**- La ejecución de esas leyes, así como el desarrollo de la población para lograr sus fines, y
- **Al poder judicial.**- El mantenimiento del orden en el marco de la Ley

La función que realiza el poder ejecutivo, se le llama función administrativa, y se lleva a cabo a través del servicio público

Así pues, entendemos al servicio público como *“la actividad concreta que el Estado realiza, a través de una persona competente, encaminada a satisfacer una necesidad del grupo social, en forma continua y uniforme, El servicio público consiste en la serie de actos concretos que realiza el estado en favor de una colectividad, prestando su cooperación para satisfacer una necesidad de dicha colectividad”*²²

Coincidiendo con la idea anterior, Canasi nos dice: *“El servicio público puede definirse como la actividad estatal, bajo su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de su prestación, conforme a una regla de derecho preestablecido por la autoridad competente de carácter público”*²³

Características del servicio público según Canasi:

- a) *“La generalidad.- Debemos entender que el servicio público es para todos y no para determinadas personas*
- b) *La uniformidad del servicio.- Esto significa que el servicio público debe ser igual para todos los habitantes que lo utilicen.*
- b) *La regularidad en el servicio.- Consiste en que su funcionamiento debe ser conformado a disposiciones generales que determinan un sistema organizado*
- d) *La continuidad.- Este implica que el servicio público se preste sin interrupciones.”*²⁴

²² Moto Salazar Efraín, Elementos de Derecho. Ed. Porrúa Trigésima-3ra. México 1985 p. 100

²³ Canasi, José. Derecho Administrativo. Ed. Depalma Buenos Aires 1972 p. 20

²⁴ Canasi, José. Op cit. pag. 21

Realizar el servicio público, implica la existencia de un personal que lo lleve a cabo, de agentes del Estado encargados de manifestar la voluntad Estatal. Este personal es llamado Servidores Públicos, toda vez que desempeñan o realizan un encargo o comisión a favor del Estado.

1.3.1 DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO

a) Concepto

Como cabezas de los órganos a los que nos referimos en los puntos anteriores, se encuentran los recursos humanos, a los cuales se les considera como el factor principal para el desarrollo administrativo

A raíz de la reforma al Título Cuarto Constitucional de 1982, a estos recursos humanos se les identifica con el concepto de servidor público.

Definiremos al Servidor Público como toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión para el Estado y apliquen o manejen recursos económicos de la Federación.

Para Luis Humberto Delgadillo, el término Servidor Público lo *"identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refiere son ajenas a las del derecho laboral"*²⁵

b) Quiénes son Servidores Públicos

Según el artículo 108 de nuestra Constitución y para los efectos de responsabilidades y obligaciones, son Servidores Públicos:

- *Los representantes de elección popular.*
- *Los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del D.F.*
- *Los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*
- *Los servidores del Instituto Federal Electoral.*

²⁵ Delgadillo Gutiérrez Luis H. Es Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa México 1996 p. 79

De lo anterior, concluimos que el *“solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de Servidor Público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de representación de servicios o una designación de cualquier otra naturaleza”*²⁶

Por último, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos dice en su artículo segundo, que son sujetos de esa ley, los Servidores Públicos mencionados en el artículo 108 de la Constitución y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Los Servidores Públicos, en ejercicio de sus funciones pueden hacer valer sus derechos y deben cumplir con sus obligaciones.

a) Derechos de los Servidores Públicos.

Entre otros derechos de los Servidores Públicos están:

- Derecho al sueldo
- Derecho a vacaciones
- Derecho al ascenso
- Derecho a premios y recompensa
- Derecho a sindicación
- Derecho a servicio médico

Derecho al cargo:

Todo servidor público tiene derecho a ocupar un cargo y no puede ser privado de éste sino por causa justificada.

Derecho al sueldo:

El salario es la retribución que se paga al trabajador por los servicios que presta.

*“El sueldo básico de un servidor público se integra con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación. El sobresueldo es la asignación adicional que se concede al trabajar en atención a las circunstancias de carestía de la vida, insalubridad que priven en el lugar donde presta sus servicios; la compensación es la cantidad judicial cuyo monto y duración establece circunstancialmente el estado de acuerdo a las responsabilidades o servicios extraordinarios o especiales que preste el trabajador”*²⁷

²⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis H. Ob. cit. p. 79

²⁷ Chauffet, Chemor Emilio. Derecho Administrativo, UNAM México 1981 p. 32

Derecho a vacaciones:

Los trabajadores con más de seis meses de servicio gozarán de dos periodos anuales de diez días laborables cada uno.

Derecho al ascenso:

“El sistema legalmente reconocido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para que opere el ascenso de los Servidores Públicos es el escalafón. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 19 que todos los órganos y entidades de la administración pública, mantendrán actualizados sus sistemas de escalafón.

Los sistemas que integran el escalafón son: conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad”²⁸

Derecho a premios

Los premios y estímulos se otorgan a quienes durante el último año se hubieren significado por cumplir eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Derecho a sindicación.

Los servidores públicos se pueden asociar en sindicatos a fin de defender sus intereses.

Derecho servicio médico.

En 1959 fue expedida la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del estado, con la que se beneficiaron a:

- 1) Los trabajadores del Servicio Civil de la Federación del Departamento del Distrito Federal y organismos públicos incorporados a su régimen.
- 2) Los pensionistas de esas entidades y organismos.
- 3) Los familiares derechohabientes, tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados.

e) Obligaciones de los Servidores Públicos

Con relación a las obligaciones de los Servidores Públicos, el artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos menciona cada una de ellas.

²⁸ Chauffet, Chemor Emilio. Op cit pag. 32

ARTÍCULO 47 Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión:

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos:

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos:

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas:

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste:

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad:

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones:

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba:

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones:

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan:

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV - Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos,

XV - Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII - Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

Resulta importante destacar que el incumplimiento u omisión a las obligaciones de los servidores públicos podrían originar cuatro tipos de responsabilidades: la penal, civil, política y administrativa.

La responsabilidad penal, se prevé en el Título X del Código Penal Federal, y establece once de los delitos en los que puede incurrir el servidor público.

La responsabilidad civil es aquella en que incurre un servidor público que estando en ejercicio de sus funciones le cause algún daño a un particular.

La responsabilidad política se deriva de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho; esta prevista en los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales, así como en el título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por último, la responsabilidad administrativa es a la que se hacen acreedores todos los servidores públicos, que por actos u omisiones en los que incurran, afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Este tipo de responsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artículos 109, fracción III y 113 Constitucionales, y en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe destacar, como ya quedó mencionado, que el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece las obligaciones a las que están sujetos todos los servidores públicos. El incumplimiento a dicho artículo dará lugar a la imposición de sanciones administrativas que se mencionarán a continuación.

Las responsabilidades de los servidores públicos.

La particular situación que presentan los trabajadores del estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En ese sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala de *“la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública de nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal”*²⁹

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, le serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para

²⁹ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Vigésima Tercera Edición, Ed. Porrúa, México 1984, pag. 169

salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, tal como se establece en el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye las posibilidades de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a diversos ordenamientos jurídicos, presentada al Congreso de la Unión el 2 de diciembre de 1982, se dice que <<Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Civil y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena presentación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.>>

Al respecto, Álvaro Buster señala que *“ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional”*. << Puesta en relación la responsabilidad del servidor público con las demás instancias de responsabilidad abarcadas por las reformas de 1982, ella aparece en una posición intermedia. Las modificaciones al texto constitucional, obedeciendo a sanos principios e inspiradas en el loable propósito de poner el orden en una materia tenida hasta ahora por confusa, han logrado, en una medida de nitidez que no corresponde discutir aquí, demarcar el plano de la responsabilidad política, el de la responsabilidad penal y el de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos”³⁰.

El artículo 109 de nuestra Constitución nos dice que.- *“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones.*

1. *Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, no procede el juicio político por la mera expresión de ideas,*

³⁰ Álvaro Buster. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México. Ed. Porrúa. 1984. pag. 9

- II. *La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y*
- III. *Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargo o comisiones.*

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente, no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que durante el tiempo de su cargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la representación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”

Cada tipo de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, asimismo, las leyes y códigos de la materia contemplan sanciones diversas y los órganos encargados de adjudicarlos varían también, según la clase de responsabilidad.

1.3.2 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

“se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”³¹

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, los señala el citado artículo 110, <<... los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del

³¹ Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2000, pag. 103 y 104

Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos >>

En razón de las características de los sujetos de juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales.

Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Tratándose de los gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de las Judicaturas locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local que corresponda resuelva en definitiva.

En este caso encontramos que tratándose de los funcionarios locales la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación.

La posición de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en el artículo 7º, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estableció en ocho fracciones los casos correspondientes. Estos son:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;*
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;*
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;*
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;*
- V. La usurpación de atribuciones;*

- VI. *Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- VII. *Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y*
- VIII. *Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.*

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de nuestra Constitución Federal, así como en el 8º, de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

La significación de las sanciones de carácter político quedó plasmada en el septuagésimo párrafo del dictamen a la Constitución de 1857, en los siguientes términos: *“Sois un inepto; no merecéis la confianza del pueblo; no debéis ocupar un puesto público; es mejor que volváis a la vida privada. He aquí un resumen dice una sentencia del juicio político, sin impedir por eso, que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria. El voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirles males imprevistos de quien les prometió crecidos bienes, y el lógico y muy justo que por medio legal, sin conmociones ni turbulencias, pueda retirar el poder a su delegado. Así los encargados de las funciones públicas son más celosos en el cumplimiento de sus deberes”*³²

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detalla en los Capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de nuestra Carta Magna, y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculcado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

³² Citado por el Dr. Gonzalo Armenta Calderón en “Evolución de la Ley de Responsabilidades”, Revista Praxis, Num. 60. INAP, México, 1984. pag. 26

La Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchara los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designara una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiara el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulara sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se de lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinara el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sección en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inicio la Instrucción.

1.3.3 RESPONSABILIDAD PENAL

Cuando se presenta denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público para proceder contra algún Servidor Público investido de fuero constitucional, se instrumenta en la Cámara de Diputados un procedimiento similar al previsto en materia de juicio político, pero es la propia Cámara y no el Senado, erigida en Jurado de Procedencia, quien resuelve y declara que ha lugar a proceder contra el inculcado quedando éste inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

La responsabilidad penal de un servidor público que no goce de fuero se exige por las vías normales sin necesidad de procedimiento previo.

“La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal,”³³ por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que, *Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.*

Los delitos de referencia son:

Ejercicio indebido del servicio público, que se comete cuando el servidor público ejerce las funciones de su empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales; o bien si continúa ejerciendo las funciones después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

³³ Artículo 109, fracc. II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

También, cuando teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad, no informa por escrito a su superior jerárquico o lo evita si está dentro de sus facultades; y lo mismo cuando por sí o por interpósita persona sustrae, destruye, oculta, utiliza o inutiliza ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento.

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

Asimismo, cuando indebidamente retardan o niegan a los particulares la protección o servicio que tengan obligación de proporcionarles, o impiden la presentación o curso de una solicitud.

Cuando hagan que se les entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado y se lo apropien o dispongan de ellos indebidamente.

Cuando, con cualquier pretexto, obtengan de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio.

Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas otorguen empleo, cargo o comisión pública, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles, que sean remunerados, a sabiendas que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumpliera el contrato otorgado.

Cuando se autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado, por resolución firme de autoridad competente.

Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a persona o personas que realmente no desempeñen el empleo, cargo o comisión.

Coalición de servidores públicos, es cuando éstos se coaligan para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer omisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la Administración Pública en cualquiera de sus ramas.

Uso indebido de atribuciones y facultades, lo comete el servidor público que indebidamente otorgue concesiones, permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico, franquicias, excepciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamiento o aportaciones, cuotas de seguridad social, y confiera, realice o

contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocación de fondos y valores con recursos económicos públicos.

También, cuando teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas una aplicación pública distinta de aquélla a que estuvieren destinados o hiciese en pago ilegal.

Concusión, incurre en este delito el servidor público que con el carácter de tal a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Intimidación, que tiene lugar cuando el servidor público, por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhibe o intimida a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Igualmente, cuando con motivo de la aludida querrela, denuncia o información, realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o efectivo.

Ejercicio abusivo de funciones, lo comete el servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue, por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones; efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculo afectivo, económico o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Tráfico de influencia, delito que comete el servidor público que por sí o por interpósita persona promueve o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y lo mismo cuando por sí o por interpósita persona indebidamente solicita o promueve cualquier resolución o la realización de algún acto materia de empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que le produzca beneficio económico.

Cuhecho, que cometen el servidor público que por sí o por interpósita persona solicita o recibe indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepta una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

Peculado, en que incurre todo servidor público que para usos propios o ajenos distrae de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo Descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

Asimismo, cuando indebidamente utiliza fondos públicos u otorga concesiones o exenciones con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier personal

Enriquecimiento ilícito, que tiene lugar cuando el servidor público no puede acreditar el legítimo incremento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto a los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero, aunque de acuerdo con nuestra constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando comete delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo a los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se puede proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada Declaración de Procedencia.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son:

“.....los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal...”³⁴

También gozan de esta protección los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las judicaturas locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelva lo procedente.

Una situación especial se presenta con respecto al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la

³⁴ Artículo 111, primer párrafo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. SEGOB 2000, pag. 106

Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el juicio político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

Por tanto, la Sección instructora, integrada por cuatro diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procurará establecer:

La subsistencia del fuero constitucional;

La existencia del delito, y

La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las personas para que formulen sus alegatos, y después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su encargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

"La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitada las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que "Actualmente, con claridad que no admite desvíos, se distingue tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal"³⁵

³⁵ Rene González de la Vega. "Responsabilidad Penal", Revista Praxis, Núm. 60, INAP, México 1984, pag. 104

1.3.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional que nos señala que, *se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisión que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleados, cargos o comisiones*, los cuales se encuentran enunciados en 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos señaladas con antelación y para mayor referencia a continuación se resumen:

- I. Falta de Diligencia.
- II. Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- III. Desvío de recursos, facultades e información.
- IV. Descuido de documentos e información.
- V. Mala conducta y falta de respeto a las personas con las que tenga relación.
- VI. Agravios o abusos con los inferiores.
- VII. Falta de respeto a un superior o insubordinación.
- VIII. El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las ordenes que recibe.
- IX. Ejercer funciones que no le correspondan.
- X. Autorizar injustificadamente a un inferior a faltar mas de los 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año.
- XI. Ejercer otro cargo incompatible.
- XII. Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada por resolución de autoridad competente.
- XIII. No excusarse de intervenir en asuntos cuando tenga impedimento.
- XIV. No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.
- XV. Recibir donativos de personas cuyos intereses este afectando.
- XVI. Pretender obtener beneficios adicionales a los de su remuneración.

- XVII. Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.
- XXVIII. No presentar su declaración de situación patrimonial.
- XIX. Desatender las instrucciones de la SECODAM.
- XX. No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de cualquier servidor público.
- XXI. No informar a las comisiones de derechos humanos a efecto de que puedan cumplir con sus atribuciones.
- XXII. Incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.
- XXIII. Contratar sin previa autorización con otro servidor público o con una persona inhabilitada.
- XXIV. Las demás que impongan las leyes y reglamentos.

A este listado habrá que agregar lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 50, así como en el Artículo 59 de la citada Ley; el primero se refiere a cuando el servidor público inhiba a un particular a presentar una queja o denuncia o con motivo de ello realice cualquier conducta injusta, frase poco afortunada, pues ¿quien juzgara de la justicia?; para todo caso se juzgara la legalidad o ilegalidad. Por otro lado, el Artículo 59 se refiere a los empleados de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la Ley.

Algunas de las obligaciones de los servidores públicos establecidas en el Artículo 47, se refieren a conductas que pueden coincidir con conductas penalmente tipificadas como es el caso del ejercicio abusivo de funciones, el cohecho, el peculado, etc. En ningún caso el fincamiento de responsabilidad penal anula la existencia de la responsabilidad administrativa, debiendo, por lo tanto, respetarse lo establecido en el párrafo segundo de la fracción III, del Artículo 109 de la Constitución, en el sentido de que los procedimientos para aplicación de sanciones deben desarrollarse autónomamente y nunca imponerse por una misma conducta dos sanciones de la misma naturaleza.

“En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos su Título Tercero se denomina [responsabilidades administrativas], que se inicia con la definición de ámbito personal validez del ordenamiento y enseguida en el artículo 47 se establece el Código de conducta ético en el servicio público, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo cargo o comisión en el servicio público, que de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados

*de la traducción del termino legalidad, vistos anteriormente como modalidades de la directiva general de renovación de la sociedad*³⁶

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente, la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se encauso fundamentalmente a los aspectos político y penal.

La anterior afirmación puede comprobarse con la revisión de la bibliografía mexicana. Los tratados de Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, solo la enuncian al tratar la relación jerárquica, sin entrar en mayor análisis, así como también con un enfoque laboral, en la parte relativa al régimen jurídico de los trabajadores del Estado (Función Pública). Por su parte Raúl F. Cárdenas enfoca su excelente obra responsabilidades de los Funcionarios Públicos, básicamente a las responsabilidades política y penal. Destaca la obra de Gabriel Ortiz Reyes, El control y la disciplina en la Administración Pública Federal, en la que realiza un importante análisis de esta responsabilidad.

También se han hecho importantes publicaciones sobre la materia por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación historico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

*"El resultado objetivo en el ámbito jurídico, es que en la legislación previa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se encontraba la sistematización del régimen de responsabilidades administrativas, encontrándose este instrumentalmente disperso, y siendo inconsistente y en muchos casos lagunosos."*³⁷

*"En realidad cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de las que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disimulos, además de que abarcan a todos los que presentan sus servicios a los entes públicos, no solo a las dependencias directas sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplican también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público"*³⁸

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijo la naturaleza, el objeto, la finalidad y el

³⁶ Enrique del Val. Responsabilidad Administrativa Revista Praxis No. 60, INAP, México, 1984. pag. 98

³⁷ Idem

³⁸ Héctor Fix Zamudio, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Ed. Porrúa, 1984. pag. 60

régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la fundación pública.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifique como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos. Por otra parte, cuando la actuación del servicio público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente civil, que en los términos de los artículos 1927 del Código Civil, y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera un derecho en favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o jurisdiccional.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 constitucional y 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende a los <<...representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal...>>.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

Por tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el poder judicial; un juicio político ante el poder legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

Procedimiento administrativo previsto en el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este procedimiento se describe ampliamente en el punto 4.2.5 del presente trabajo, y para una breve introducción se resume de acuerdo a las siguientes fases:

Citación a audiencia. En ella se estipula la fecha, lugar y hora, y se le hace saber al presunto responsable los hechos que se le imputan. Se cita también a un representante de la dependencia en la que este adscrito.

Celebración de audiencia. Esta debe celebrarse en un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince a partir del momento de la citación.

Resolución. Esta deberá expedirse dentro de los treinta días hábiles siguientes a la conclusión de la audiencia.

Notificación. Dentro de las setenta y dos siguientes a la expedición de la resolución, deberá notificarse esta al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

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

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

LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Una vez mencionadas las obligaciones de los Servidores Públicos que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos concluimos que para realizar la función pública, cada Servidor Público debe realizar los supuestos establecidos en este artículo.

Cuando el Servidor Público no cumple con el mandato legal o incurre en responsabilidades se hace acreedor a una sanción.

“En materia de responsabilidades administrativa de los Servidores Públicos, las sanciones solo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derecho del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión de los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.”³⁹

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 53 prevé las siguientes sanciones:

“Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en :

I. Apercebimiento privado o público

³⁹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos

II. Amonestación privada o pública

III. Suspensión.

IV. Destitución del puesto.

V. Sanción económica.

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público....

El apercibimiento

Esta sanción tiene como objetivo prevenir a los Servidores Públicos que incurrieron en la falta para que en lo subsecuente se abstengan en la comisión del mismo ilícito, haciéndose saber el ilícito que cometió, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

Amonestación

Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consistente en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

Suspensión

Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por tiempo determinado. Se reitera en este lugar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula dos tipos diferentes de suspensiones: la que tiene el carácter de sanción y está prescrita por el artículo 53, fracción III; y la que prescribe el artículo 64, fracción IV, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

El artículo 56, fracción I, de la multicitada Ley, establece que la suspensión será por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses.

Destitución

Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de Ley.

Sanción económica

Es la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal o, si no existió éste, entonces la de pungir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de sus riquezas.

La inhabilitación

Con esta sanción, se deja al servidor público en la imposibilidad temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en la administración pública.

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la SECODAM, en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

Para imponer las sanciones administrativas se debe tomar en cuenta los siguientes factores según el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que dicten con base en ella;
- Las circunstancias socioeconómicas del Servidor Público.
- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La antigüedad del servicio.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

Fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidades.

Pliegos preventivos de responsabilidades, (Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

Pliegos de Observaciones por Falta de Comprobación.

Pliegos de Observaciones por Falta de Justificación.

La Tesorería de la Federación, a través de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, es competente para fincar los pliegos preventivos de responsabilidades y los pliegos de observaciones por falta de justificación y comprobación. (Artículo 104 Fracc. VIII del Reglamento Interior de la SHCP).

Pliegos Preventivos de Responsabilidades. Se procede a su fincamiento cuando se descubren irregularidades por actos y omisiones que entrañan dolo, culpa o negligencia, incumplimiento de alguna de las obligaciones que imponen las disposiciones legales relacionadas con la actuación de las personas que tienen a su cargo la recaudación, manejo custodia o administración de fondos o valores que se traduzcan en daños o perjuicios al Erario Federal. (Artículo 102 del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación).

Pliegos de Observaciones por Falta de Justificación.

Se formulan cuando se descubren operaciones que hubieren sido realizadas sin que exista disposición expresa que establezca el derecho de la Federación para efectuar un cobro o la obligación hacer un pago, o cuando dichas operaciones no reúnan los requisitos necesarios. (Artículo 99 del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación).

Pliegos de Observaciones por Falta de Comprobación. Se formulan cuando las operaciones debidamente justificadas no están amparadas con los documentos respectivos que demuestren que el cobro o el pago fueron efectuados, o los documentos carezcan de los requisitos legales. (Artículo 100 del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación).

De conformidad con el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1995, corresponde a la Tesorería de la Federación, vigilar y comprobar el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los auxiliares de la misma y a los servidores públicos, a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas; sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control

corresponden a la SECODAM. En el Artículo 94, Fracción VI, se le delegaron facultades para formular pliegos de observaciones y pliegos preventivos de responsabilidades.

En el Artículo 97, Fracción V del ordenamiento en cita, se estableció que la Tesorería de la Federación turnara el expediente formado por las responsabilidades administrativas, a la SECODAM.

Las atribuciones delegadas a la SECODAM en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, permiten que la misma pueda proceder al fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidades, sin embargo, seguir este procedimiento cuando se detecten irregularidades que causan daños y perjuicios, sólo permite resarcir al Federación el importe de los mismos, y si se instrumenta el procedimiento administrativo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Federación se resarce con dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, de acuerdo con la sanción económica impuesta.

Por su parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece en su Artículo 46 que, *“Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.*

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la indole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Los responsables garantizarán a través de embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos a que se refiere el artículo anterior, en tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto determina la responsabilidad.”.

De acuerdo con el Artículo 172 del reglamento de la Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal, corresponde a la SECODAM calificar invariablemente los pliegos preventivos de responsabilidades que reciba, confirmándolos, modificándolos o cancelándolos.

Prescripción

El Artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que:

“Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a los siguientes:

Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

En los demás casos prescribirán en tres años;

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todo los caso la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 64”.

De lo anterior, se destaca el hecho de que nuestras auditorias no interrumpen el término de la prescripción.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal, dispone en su artículo 47, que las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier Entidad de la Administración Pública Federal, tendrá el carácter de créditos fiscales.

Al respecto, los artículos 67 y 146 del Código Fiscal de la Federación establecen, respectivamente, que las facultades de las autoridades fiscales para imponer las sanciones correspondientes, se extinguen en un plazo de cinco años, y que el crédito fiscal prescribe en dicho término.

De lo anterior, se deduce que las facultades de la SECODAM para hacer exigibles los pliegos de responsabilidades, prescriben en cinco años, contados a partir de la fecha en que se incurrió en las irregularidades cometidas.

El Código Penal establece en su artículo 105 que: *“la acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de la libertad que señala la ley para el delito de que se trate, pero en ningún caso será menor de tres años.”*

CAPITULO II

ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LA AUTORIDAD COMPETENTE

Este capítulo esta destinado a realizar un esbozo del marco jurídico relacionado con el tema que nos ocupa. Desde un punto de vista personal dicho marco es considerado como el soporte legal y administrativo de las propias funciones de la autoridad administrativa competente, en este caso la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y dentro de ésta la Dirección General de Auditoría Gubernamental y la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Partamos de una Ilustración del marco jurídico, para luego entrar a una pequeña consideración de cada artículo.

En el esquema del Marco Jurídico, ubicamos primeramente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que como carta magna, nos brinda las bases, por una parte para la actuación de la autoridad a efecto de sustentar debidamente sus actuaciones y competencia y por otra, nos brinda las garantías constitucionales que pueden hacer valer en este caso los Servidores Públicos.

Derivado de la Constitución tenemos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La primera establece las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la segunda reglamenta lo referente al Título Cuarto de la Constitución, en materia de sujetos de responsabilidades, sanciones administrativas y registro patrimonial de los Servidores Públicos.

Por otra parte, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se deriva el reglamento interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con relación a nuestro tema y de acuerdo al esquema antes señalado, haremos referencia a cada uno de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se relacionan directamente con el cumplimiento al artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 14.

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales, previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades especiales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Artículo 16.

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

Como es sabido por todos nosotros, estos artículos representan la garantía de audiencia a la cual todo ciudadano mexicano tiene derecho. En materia de Responsabilidades le corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo Respetarlas, brindar dicho derecho y al Servidor Público ejercerlo.

Artículo 90

“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación

Las Leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Estos artículos son la base de la Administración Pública Federal y son considerados de suma importancia dentro de nuestro marco jurídico, toda vez que la Autoridad competente para conocer del tema que nos ocupa es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la cual pertenece, como ya lo mencionamos a la Administración Pública Centralizada.

Como ya lo vimos, el Título Cuarto de nuestra Constitución regula las responsabilidades de los Servidores Públicos y dentro de este haremos énfasis en los siguientes artículos:

Artículo 108

“Para los efectos de las responsabilidades a que se refiere este título se refutarán como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”

Artículo 109

“El congreso de la Unión y las legislaciones de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades de conformidad, con las siguientes prevenciones:

.....
III Se aplicarán sanciones administrativas a los Servidores Públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollan automáticamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los actos y las circunstancias en lo que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los Servidores Públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia ilícita no pudiesen justificar, las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.....”

Artículo 113

“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos y omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las Leyes, consistirán en sustitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

Una vez señalado el marco jurídico que regula la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entramos a la parte histórica.

El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la

Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquéllos que hiciera en acatamiento a las ordenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

En 1867, al reforzar el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos

Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de 1881, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa.

Finalmente el 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomienda las funciones contable y de glosa.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiencia, autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.

En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, ésta comprendía no solo la legalidad en el manejo de fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios

En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran el Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y responsabilidades.

Posteriormente, con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa, de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.

El crecimiento y complejidad alcanzado entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaban por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para garantizar el cumplimiento de esta Ley, por decreto del 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los órganos descentralizados y empresas de participación estatal.

En 1949 se suprime dicha Comisión, transfiriéndose las funciones relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros a las Comisiones Nacionales respectivas; en tanto que, para el control de las entidades restantes, se faculta a la Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente, lo cual se hizo patente en 1953 al establecer el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección de Crédito. En 1954, este Comité pasó a depender del Presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la Secretaría de Hacienda compete la glosa preventiva; la formulación del presupuesto; la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías citadas.

El 27 de diciembre de 1965 se aprueba una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente forma:

- El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; y
- La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando:

- La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio;
- La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y
- El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el día 30 de julio de 1985.

Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991 -Fe de Erratas el 27 de febrero de 1991- 27 de julio de 1993 -Fe de Erratas el 5 de agosto de 1993- y el 19 de abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia por su denominación actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -D.O.F. del 12 de abril de 1995-, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública- y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos -D.O.F. del 24 de diciembre de 1996- para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -D.O.F. del 29 de septiembre de 1997- la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

En efecto, con las reformas al Reglamento, se apoya e impulsa este propósito; se dota del andamiaje jurídico indispensable para que las atribuciones de las contralorías internas, como órganos de autoridad se ejerzan plenamente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es preciso en este orden de conceptos destacar los fines fundamentales del Reglamento Interior, como son:

- Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo, con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.
- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se da respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

2.1 SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

El tema de las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país a lo largo de los años y de los siglos ha tenido una importancia muy variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como el grado de moralidad que la cúpula gubernamental le ha impreso a la actividad política.

- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -D.O.F. del 29 de septiembre de 1997- la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

En efecto, con las reformas al Reglamento, se apoya e impulsa este propósito; se dota del andamiaje jurídico indispensable para que las atribuciones de las contralorías internas, como órganos de autoridad se ejerzan plenamente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es preciso en este orden de conceptos destacar los fines fundamentales del Reglamento Interior, como son:

- Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo, con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.
- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se da respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

2.1 SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

El tema de las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país a lo largo de los años y de los siglos ha tenido una importancia muy variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como el grado de moralidad que la cúpula gubernamental le ha impreso a la actividad política.

A partir de la independencia (1810), México se constituye como un Estado liberal democrático, en donde la soberanía se traspaasa del rey al pueblo y en consecuencia los funcionarios ya no son reales sino públicos, nombrados por alguien quién posee un mandato popular, o sea, que su poder tiene un fundamento democrático y su actuación esta prescrita por una ley que es la expresión de la voluntad general. De ahí que el sustento de las responsabilidades de los servidores públicos se encuentre en un imperativo moral, el cual evidentemente debe tener el correspondiente apoyo legal; es ahí donde surge el ordenamiento constitucional y legal de las responsabilidades de los Servidores Públicos.

*"En la época posrevolucionaria decayó mucho ese concepto de ética del hombre público y hubo que retomar el proyecto de renovación moral de la sociedad como medida indispensable para subsistencia del sistema público mexicano. Es ésta la fase en que nos encontramos: rescatar la moralidad en el querer y en el actuar de los Servidores Públicos, desde el Presidente de la República hasta el más modesto empleado municipal, ya que la ética es uno de los fundamentos del moderno Estado social y democrático de derecho, en el que los mexicanos estamos empeñados en construir en nuestro país."*⁴⁰

El actual marco constitucional del sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos existe por decreto de reformas y adiciones a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, donde se crea la secretaría de la Contraloría general de la Federación, (SECOGEF).

Su creación forma parte, en lo administrativo, de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal respecto a la tesis de la renovación moral de la sociedad y su existencia se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales, para cuyo efecto se le otorgaron amplias facultades en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Carta Magna.

La creación de esta Secretaría, no releva a las Dependencias y Entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus áreas que manejan recursos económicos del Estado ya que ésta continúa plenamente en vigor, y lo que se encuentra a cargo de la SECODAM, es establecer una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

La SECODAM constituye el órgano central de control de la Administración Pública, quedó en esa virtud instituida como Dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental.

⁴⁰ Guía emitida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Edición 1993

“Los objetivos que motivaron la creación de esta Secretaría fueron los de dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigilará y evaluará los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con objeto de que su administración se efectuará con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez.”⁴¹

Lograr que los recursos destinados a dicha función se optimizaran mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.

Permitir que mediante el control más eficiente de la Administración Pública Federal se coadyudara a combatir el proceso inflacionario que erosiona la economía nacional.

Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrollará, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública.

Obtener que se reforzara el Sistema Nacional de Planeación con la introducción de una instancia correcta de control, y velar porque a través de los más modernos conceptos sobre el control administrativo se abandonaran caducos sistemas de vigilancia y control tan parciales como superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales, en detrimento de la atención que en esencia corresponde a toda la función pública.

Con la reforma constitucional y la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, junto con la reforma al Título Décimo del Código Penal (Delitos cometidos por Servidores Públicos), así como la creación de la Secretaría de la Contraloría general de la Federación (actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), a lo que hay que agregar la obligación de las legislaturas locales de expedir en los Estados de la República las leyes sobre responsabilidades, constituyeron el marco jurídico para el proyecto de “renovación moral de la sociedad”, durante la presidencia de Miguel de la Madrid cuyos principios y normas siguen en vigor hasta nuestros días, aunque con algunas reformas legales y constitucionales posteriores.

A efecto de perfeccionar los sistemas de manejo de los recursos del Estado y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos, se precisaba la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública Federal. (artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), creando a esta Dependencia con facultades específicas, a partir el 1º de enero de 1983.

⁴¹ Idem

2.1.1 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Según lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo los siguientes asuntos:

- I. *Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y congruencia con los presupuestos de egresos;*
- II. *Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, para lo cual, podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;*
- III. *Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;*
- IV. *Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;*
- V. *Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores;*
- VI. *Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar tanto para las dependencias como, para las entidades de la Administración Pública Federal;*
- VII. *Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;*
- VIII. *Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las*

normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

- IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;*
- XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal;*
- XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría;*
- XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;*
- XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;*
- XV. Recibir y registra las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;*

- XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;*
- XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;*
- XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;*
- XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;*
- XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;*
- XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a efecto de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;*
- XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén designados a alguna dependencia o entidad;*
- XXIII. Regular la adquisición, arrendamientos, enajenaciones, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actuación de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;*
- XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y*
- XXV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.⁴²*

⁴² Diario Oficial de la Federación del 4 de Diciembre de 1997

La sistematización de control que corresponde en términos generales a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y sectorial e institucionalmente a las dependencias y entidades, dentro de una planeación adecuada, debe ejercerse en un marco jurídico actualizado y moderno, complementándose con el diseño e instalación de nuevos sistemas de control aplicables en su conjunto a la Administración Pública, tanto en el sector central como en el paraestatal.

Los controles del Estado se clasifican en razón de cada uno de los poderes y sus funciones propias, a saber: control legislativo, control administrativo y control judicial o jurisdiccional.

- a) El control legislativo correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones; la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos. La segunda, que consiste en el control presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la aprobación inicial y la de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera, que se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los Secretarios de Estado y Titulares de los organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante la Cámara a informar sobre sus ramos e incluso a través de la facultad de constituir omisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento del programa por parte de las entidades de la Administración Pública Federal.
- b) El control administrativo, correspondiente al poder ejecutivo federal, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, es constitutivo del control de la administración pública federal con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las Leyes administrativas.

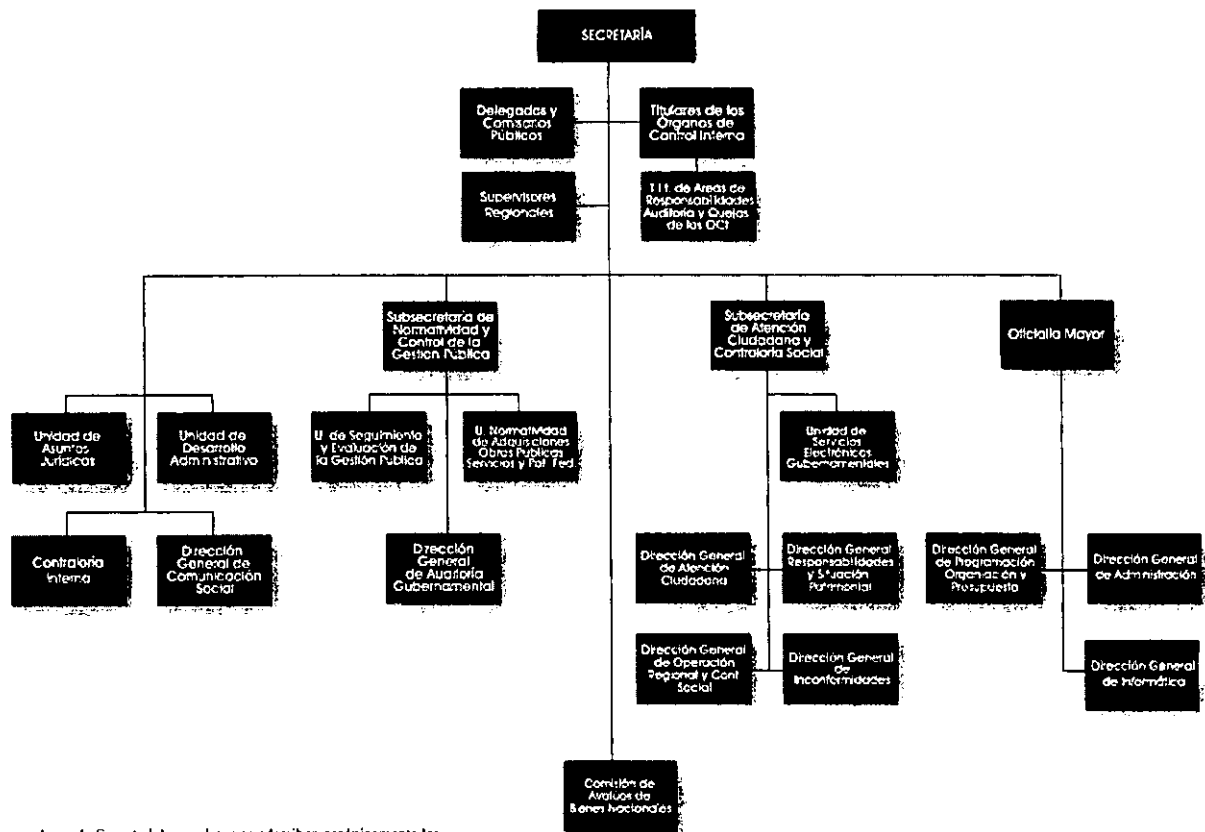
El control administrativo comprende no sólo la idea clásica de la prevención o de la sanción legal en que el Poder se ejerce, sino la idea moderna de la "prevención", en la que el Estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla y que son los servicios públicos. Estos servicios no se realizan por la Administración como una manera de complacer deseos de sectores privilegiados, ni con el propósito de lograr ingresos excepcionales. El Estado realiza lo que no pueden hacer, lo que no quieren hacer y lo que no deben hacer los participantes, pero siempre con un fin de justicia y de orden o control. El Estado impide de esa manera que la satisfacción de una necesidad general del público pueda ser abandonada, o peor aún, que se lleve a cabo basándose en explotación, de malos manejos de los recursos del Estado o inclusive de negocios lucrativos que dañen precisamente el interés que se trata de preservar.

En tanto los servidores públicos, las estructuras del estado y el manejo de los recursos económicos o financieros del mismo deben cumplir con el fin de contribuir a crear el control administrativo.

- c) Por lo que toca al control judicial o jurisdiccional, que corresponde al poder judicial de la Federación (artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley orgánica del poder judicial de la federación, Ley de amparo y códigos federales Civil, Penal y Procedimientos Civiles y Penales), puede clasificarse como control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la carta fundamental, o como control de legalidad, cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto que se suscitan con los particulares entre si o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieren presentar las personas de derecho público.

2.1.2 ORGANIGRAMA

A fin de atender en nombre del Ejecutivo Federal, el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo conforme a su esfera legal de competencia, así como planear y conducir sus actividades en forma programada y con sujeción a la política, que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas que le correspondan, cuenta con las siguientes áreas administrativas:



Acuerdo Secretarial, por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la SECODAM, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de 2000.

2.1.3 ÁREAS INVOLUCRADAS CON MOTIVO DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA RESPONSABILIDAD

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo publica su Manual de Organización General que se concibe como un instrumento de apoyo para el ejercicio eficaz y eficiente de las facultades que le otorgan el referido ordenamiento legal, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la Ley General de Bienes Nacionales, entre otras.

El presente capítulo muestra de manera general la estructura orgánica de la Dependencia, señalando los objetivos que se pretenden alcanzar, especifica las funciones de las unidades administrativas involucradas en el proceso administrativo de presuntas responsabilidades de los servidores públicos y responde a la estructura básica autorizada y a las atribuciones contenidas en el Reglamento Interior vigente y al Acuerdo Secretarial de Adscripción, publicados en el Diario Oficial el 29 de septiembre y 12 de diciembre de 1997, respectivamente.

Reviste singular importancia, la responsabilidad de promover una administración pública, accesible, moderna y eficiente que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive el país. El reto de la SECODAM es el de contribuir a una mejora permanente de los servicios gubernamentales, transparentar el uso de los recursos, garantizar el cumplimiento puntual de los programas e instrumentar un proceso de rendición de cuentas más amplio y desagregado.

Para lograrlo, la Dependencia se organizó en cuatro áreas sustantivas, a las que se les encomienda las siguientes funciones:

- La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, impulsa la participación activa y corresponsable de la Ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la acción gubernamental y promueve nuevos vínculos y canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno.
- La Subsecretaría de Normatividad, Control y Evaluación de la Gestión Pública, promueve el establecimiento de un marco jurídico-administrativo dinámico, simplificado y moderno en el Gobierno Federal, asimismo diseña y aplica el sistema de control y evaluación gubernamental que se opera con el concurso de los Órganos de Control Interno de las Dependencias, Entidades y Procuraduría General de la República, de los delegados en las Secretarías y los comisarios en las entidades.
- La Unidad de Desarrollo Administrativo apoya los procesos de descentralización, simplificación administrativa, adecuación de estructuras, mejoramiento continuo de métodos y procedimientos, dignificación y desarrollo del servidor público y construcción de nuevos esquemas de medición del desempeño.

- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se ocupa de las funciones de administración del patrimonio inmobiliario y de los avalúos y justipreciaciones del Gobierno Federal.

Por su parte, las funciones de apoyo las llevan a cabo las áreas de Asuntos Jurídicos, Contraloría Interna y Comunicación Social, así como la Oficialía Mayor que atiende los ámbitos de administración, informática, programación, presupuesto y organización.

Con división de responsabilidades y comprometida en la mejora continua de sus procesos de trabajo, la SECODAM, orienta sus actividades a cumplir con los preceptos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a alcanzar los objetivos específicos que le señalan, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP).

I.- DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

Tiene como objetivo el apoyo de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, la excelencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Al respecto el artículo 18 del Reglamento Interior de la SECODAM, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de abril de 1995, reformado por decretos publicados el 29 de septiembre de 1997 y 4 de septiembre de 2000, nos señala que tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer a la superioridad las bases para la realización de auditorías de tipo contable, financiero, legal, operacional y de cualquier otra naturaleza, fijando los programas generales de dichas auditorías;*
- II. Realizar en forma directa, por iniciativa de la propia Secretaría, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las coordinadoras sectoriales correspondientes, las auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, a fin de promover la eficacia en su gestión, propiciar la consecución de los objetivos contenidos en sus programas, y a efecto de:*
 - 1. Verificar que sus actos, tanto sustantivos como de apoyo administrativo, se ajusten a lo establecido en las disposiciones legales aplicables en el despacho de sus respectivas competencias;*
 - 2. Verificar en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación y remuneraciones al personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución o supervisión de obra pública;*

conservación, uso, destino, afectación, enajenación, almacenamiento en su caso, y haja de bienes muebles, inmuebles, derechos y demás activos y recursos materiales, exceptuándose las verificaciones que competen a otros órganos de la Secretaría, por razón de la materia a su cargo;

- 3. Comprobar que la información financiera que formulen, refleje en forma razonable su situación conforme a los principios generalmente aceptados y, en su caso, a las disposiciones que al efecto emita la propia Secretaría;*
- 4. Proponer las acciones que fueren necesarias para la corrección de situaciones ilegales o anómalas o el mejoramiento de la eficiencia y logro de los objetivos, y*
- 5. Verificar que sus operaciones sean congruentes con los procesos aprobados de planeación, programación y presupuestación;*

III. Inspeccionar y vigilar que los órganos internos de control cumplan con las Normas Generales de Auditoría Pública y las normas, políticas y procedimientos que al efecto establezca la Secretaría;

IV. Analizar el contenido de los informes derivados de la práctica de auditorías a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República y conforme a sus resultados, proponer a las autoridades competentes las acciones que sean pertinentes;

V. Dar vista de las investigaciones y auditorías que se hubieren practicado, y remitir los expedientes y constancias relativas si de las mismas se detectan presuntas responsabilidades de los servidores públicos a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República y, en su caso, a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, para la imposición y aplicación de sanciones en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

Hacer del conocimiento del área jurídica de la Secretaría, o del titular del Órgano Interno de control de la dependencia o entidad respectiva, o en la Procuraduría General de la República, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos imputables a los servidores públicos para los efectos a que hubiere lugar;

VI. Designar a los auditores externos de las entidades paraestatales, así como controlar y evaluar su actuación;

VII. Efectuar a solicitud de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, auditorías a fondos federales en programas coordinados con estados y municipios, a cuyo efecto podrá auxiliarse de los servicios técnicos que en esta materia prestan personas físicas o morales independientes;

VIII. Proponer a la superioridad los sistemas y procedimientos a que deba sujetarse la vigilancia de fondos y valores del Gobierno Federal, así como evaluar sus resultados;

IX. Coordinar acciones con la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública, a efecto de que los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República coadyuven a la realización de auditorías específicas;

X. Captar los avisos sobre los resultados de la supervisión relativa a la impresión, envío, custodia y destrucción de valores, así como la acuñación de moneda, para los efectos legales a que hubiere lugar;

XI. Autorizar los Programas Anuales de Auditoría y el Programa Anual de Capacitación del Personal de Auditores de la Dirección General;

XII. Expedir las certificaciones de cualquier documentación derivada de las investigaciones y auditorías que realice, que obren en los archivos de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad de la Administración Pública Federal o de la Procuraduría General de la República objeto de la investigación o auditoría, y

XIII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría, así como las que competen a sus unidades administrativas subalternas.

Artículo 18-A.- La Dirección General Adjunta de Auditorías Directa tendrá las siguientes atribuciones:

I. Elaborar y presentar a consideración de la Dirección General de Auditoría Gubernamental, las propuestas de bases para la realización de auditorías de tipo contable, financiero, legal, operacional y de cualquier otra naturaleza, así como de los programas generales de dichas auditorías;

II Realizar por sí y por conducto del personal a que se refiere el artículo 15 de este Reglamento que se comisione para tal efecto, auditorías a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República, así como a sus órganos internos de control y a la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas aplicables;

III Revisar y, en su caso, autorizar los informes de resultados de las auditorías que lleve a cabo, así como presentarlos a la Dirección General de Auditoría Gubernamental, a fin de que se emitan las recomendaciones procedentes o se turnen a las autoridades competentes cuando se deriven presuntas responsabilidades de servidores públicos;

- IV Dar seguimiento a las observaciones derivadas de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República, así como a sus órganos internos de control, hasta su total atención;*
- V Elaborar y evaluar el Programa Anual de Auditorías de la Dirección General de Auditoría Gubernamental e informar a ésta sobre los avances del mismo, así como de las actividades que desempeñan las unidades administrativas de la propia Dirección General;*
- VI Formular, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, los programas, guías e instructivos que establezcan las disposiciones legales y administrativas aplicables, para la planeación, programación, inicio, desarrollo y conclusión de todos los tipos de auditoría;*
- VII Elaborar y presentar a la consideración de la Dirección General de Auditoría Gubernamental, las propuestas de sistemas y procedimientos a que deba sujetarse la vigilancia de fondos y valores del Gobierno Federal;*
- VIIIEvaluar los resultados de las revisiones que practica la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;*
- IX Diseñar y coordinar el Programa Anual de Capacitación del Personal de Auditores de la Dirección General de Auditoría Gubernamental;*
- X Establecer los criterios y formatos para la integración de información estadística, así como proporcionar los resultados y evaluaciones de las actividades de la Dirección General de Auditoría Gubernamental que solicite su titular, la Oficialía Mayor o la Contraloría Interna;*
- XI Emitir los dictámenes técnicos y contables que le soliciten la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;*
- XII Expedir las certificaciones que se requieran de cualquier documentación derivada de las investigaciones y auditorías que realice, que obren en los archivos de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad de la Administración Pública Federal o de la Procuraduría General de la República objeto de la investigación o auditoría, y*
- XIII Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.*

Artículo 18-B.- la Dirección General Adjunta de Auditorías Especiales tendrá las siguientes atribuciones:

- I Elaborar propuestas para la integración del Programa Anual de Auditorías Especiales;*

- II Realizar por si o por conducto del personal a que se refiere el artículo 15 de este reglamento que se comisione para tal efecto, auditorías a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República, así como a sus órganos internos de control, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativa aplicables;*
- III Revisar y, en su caso, autorizar los informes de resultados de las auditorías que lleve a cabo, así como presentarlos a la Dirección General de Auditoría Gubernamental, a fin de que se emitan las recomendaciones procedentes o se turnen a las autoridades competentes cuando se deriven presuntas responsabilidades de servidores públicos;*
- IV Dar seguimiento a las observaciones derivadas de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República, así como a sus órganos internos de control, hasta su total atención;*
- V Colaborar con la Dirección General Adjunta de Auditorías Directas, en la formulación de los programas, guías e instructivos que establezcan las disposiciones legales y administrativas aplicables, para la planeación, programación, inicio, desarrollo y conclusión de las auditorías especiales;*
- VI Llevar el control de los asuntos de la Dirección General de Auditoría Gubernamental y sus unidades administrativas subalternas, turnados a la Unidad de Asuntos Jurídicos, a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y a los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República, así como darles seguimiento hasta su resolución definitiva;*
- VII Emitir los dictámenes técnicos y contables que le soliciten la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;*
- VIII Expedir las certificaciones que se requieran de cualquier documentación derivada de las investigaciones y auditorías que realice, que obren en los archivos de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad de la Administración Pública Federal o de la Procuraduría General de la República objeto de la investigación o auditoría, y*
- LX Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría*

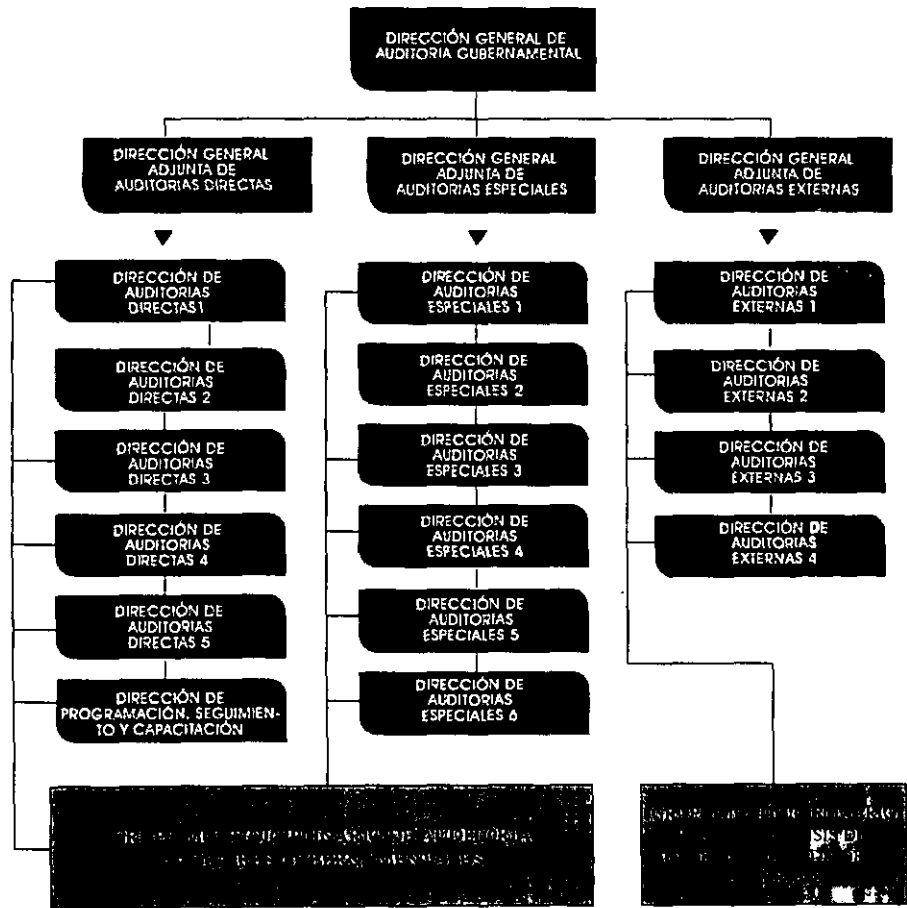
Artículo 18-C.- La Dirección General Adjunta de Auditorías Externas tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar propuestas para la integración del Programa Anual de Auditorías Externas;*

- II. Proponer a la Dirección General de Auditoría Gubernamental el nombramiento de los auditores externos de las entidades paraestatales, así como establecer las normas para su designación;*
- III. Definir los criterios y lineamientos técnicos para controlar y evaluar la actuación de los auditores externos de las entidades paraestatales, así como determinar los objetivos que deberán alcanzar en la realización de las auditorías externas que practiquen;*
- IV. Revisar y, en su caso, autorizar los informes de resultados de las auditorías externas practicadas, así como presentarlos a la Dirección General de Auditoría Gubernamental, a fin de que se turnen a las autoridades competentes cuando se deriven presuntas responsabilidades de servidores públicos;*
- V. Dar seguimiento a las observaciones derivadas de las auditorías externas practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la república, así como a sus órganos internos de control, hasta su total atención;*
- VI. Expedir las certificaciones que se requieran de cualquier documentación derivada de las investigaciones y auditorías que realice, que obren en los archivos de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad de la Administración Pública Federal o de la Procuraduría General de la República objeto de la investigación o auditoría, y*
- VII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.*

Por lo que tenemos que la Dirección General de Auditoría Gubernamental, es la encargada de integrar en los casos que procedan, los expedientes con presuntas responsabilidades, derivadas de las auditorías que practica en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de que la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la propia Secretaría o en su caso los Titulares de los Órganos Internos de Control en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal substancien el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

De lo anterior, tenemos que la Dirección General de Auditoría Gubernamental, se integra con 3 Direcciones Generales Adjuntas, 16 Direcciones de Área y dos grupos multidisciplinarios (auditores gubernamentales y externos) de servidores públicos quienes son los encargados de llevar a cabo las auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como a continuación se ilustra.



FUENTE: MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA SECODAM

II.- DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACIÓN PATRIMONIAL

Esta dirección tiene como propósito prevenir, supervisar y vigilar el estricto cumplimiento que la Ley impone a los servidores públicos en el desempeño de un empleo, cargo o comisión y sancionar los actos u omisiones que infrinjan la ley y demás disposiciones normativas que rijan la función de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, cuando por la naturaleza de los hechos o gravedad de las infracciones, determine por escrito el Secretario, que deba conocer directamente.

De lo anterior tenemos las siguientes funciones según lo establece el artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría reformado por decreto publicado el 4 de septiembre de 2000:

- I. Tramitar y resolver los procedimientos disciplinarios derivados de las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, que por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones determine el Secretario que deba conocer directamente, así como aquellas que con base en dichos criterios le consulten los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal o en la Procuraduría General de la República, previo acuerdo del Secretario;*
- II. Llevar el registro y el análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas;*
- III. Proponer a la superioridad, con la opinión de las unidades administrativas de la Secretaría, las normas y formatos bajo los cuales deberán declararse dichas situaciones patrimoniales, así como los manuales e instructivos correspondientes;*
- IV. Practicar las investigaciones y ordenar las auditorías que de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos procedan, en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos, así como imponer las sanciones que correspondan en términos de la ley, cuando por ese motivo se determine que el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa;*
- V. Recibir y resolver las inconformidades de los servidores públicos respecto de las visitas o auditorías que se les practiquen en relación con su situación patrimonial;*
- VI. Llevar el registro de los bienes a que se refiere el artículo 89 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;*
- VII. Establecer programas preventivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos;*

VIII. Practicar de oficio o por denuncia debidamente fundamentada, las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento por parte de los servidores públicos de las prevenciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para lo cual podrá ordenar la práctica de visitas de inspección y auditorías en los términos de la Ley;

IX. Turnar a los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que se hubieren practicado, cuando de las mismas se derivaren responsabilidades en las que aquéllos deban imponer sanciones disciplinarias en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

X. Imponer las sanciones que competan a la Secretaría, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables, cuando de las quejas y denuncias a que se refiere la fracción I de este artículo, se determinen responsabilidades administrativas.

Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, que determine el Secretario, fijando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar;

XI. Recibir, tramitar y resolver, en su caso, en los términos del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares que deriven de las quejas y denuncias a que se refiere la fracción I de este artículo;

XII. Asesorar, apoyar, supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollen los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República en materia de responsabilidades, y

XIII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría, así como las que competen a sus unidades administrativas subalternas.

Artículo 21-A.- La Dirección General Adjunta de Responsabilidades tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ordenar de oficio, por denuncia o queja debidamente fundada, o en virtud de irregularidades derivadas de auditorías, la práctica de investigaciones y auditorías,

respecto de la conducta de servidores públicos que pudieran implicar inobservancia de las obligaciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo 62 de dicho ordenamiento; así como, en su caso, visitas de inspección y auditorías derivadas del análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos en los términos del artículo 84 del propio ordenamiento;

II. Citar al presunto responsable dentro de los procedimientos de investigación, inspección o auditoría a que se refiere la fracción anterior, para que manifieste lo que a su derecho convenga;

III. Proponer se turne al órgano interno de control en la dependencia, órgano desconcentrado o entidad de la Administración Pública Federal o de la Procuraduría General de la República, los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que se hubieren practicado cuando los asuntos correspondientes sean de la competencia de éstos;

IV. Emitir, cuando así proceda, el acuerdo mediante el cual se dé por concluida la investigación, inspección o auditoría a la que se refieren los artículos 62 y 84 de la Ley de la materia, por falta de elementos;

V. Citar al presunto responsable a la audiencia a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

VI. Disponer la práctica de investigaciones y citar a otra u otras audiencias cuando no se cuente con elementos suficientes para proponer la resolución respectiva, así como acordar el cierre de instrucción del procedimiento;

VII. Determinar la suspensión de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones en los términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

VIII. Revisar el proyecto de resolución en el procedimiento administrativo de responsabilidades y someterlo a la consideración del Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; y

IX. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría, así como las que competen a sus unidades administrativas subalternas.

Artículo 21-B.- La Dirección de Verificación tendrá las siguientes atribuciones:

I.

Artículo 21-C.- La Dirección de Responsabilidades tendrá las siguientes atribuciones:

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

- I. *Practicar todas las diligencias que se estime procedentes a fin de integrar debidamente el expediente relacionado con presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos, así como expedir el acuerdo de inicio o radicación para instruir el procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,*
- II. *Acordar, en su caso, la acumulación de procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos, así como el desglose de actuaciones;*
- III. *Levantar y suscribir las actas administrativas relativas al desahogo de las audiencias a que se refiere las fracciones I y II del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como emitir los acuerdos y llevar a cabo, con el personal adscrito a la propia Dirección, las actuaciones o solicitudes de información que requiera la instrucción del procedimiento previsto en el artículo 64 del ordenamiento citado, con excepción de aquellos acuerdos y diligencias que correspondan llevar a cabo a la Dirección General de Adjunta de Responsabilidades;*
- IV. *Analizar los expedientes respectivos y proponer el proyecto de resolución que corresponda a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades, y*
- V. *Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.*

Los Directores de Área adscritos a la Dirección de Responsabilidades, con referencia a los asuntos que les sean encomendados, tendrán igualmente las atribuciones a que se refiere este artículo.

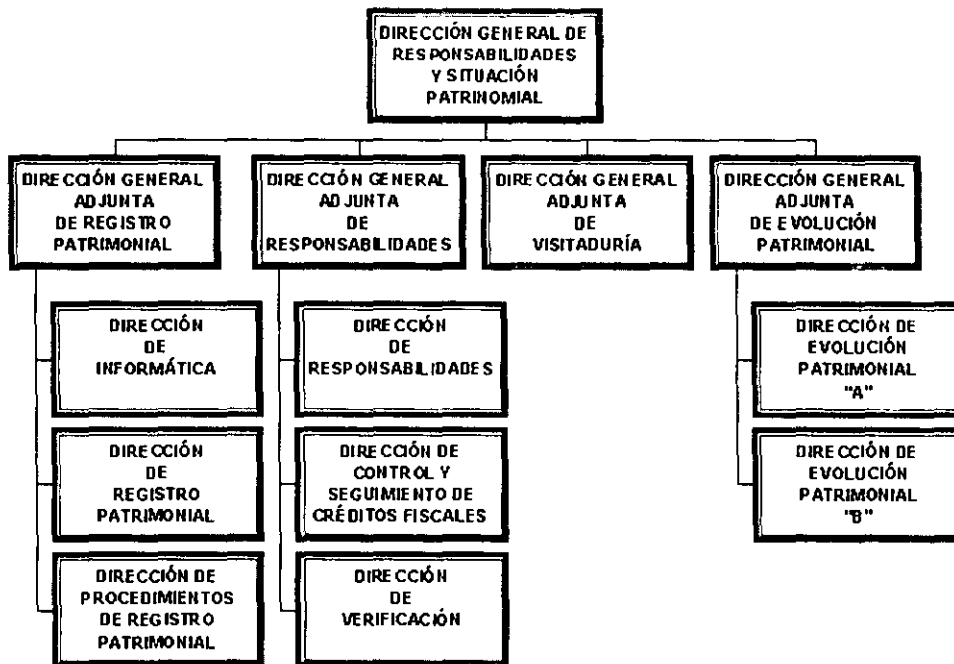
Artículo 21-D.- La Dirección General Adjunta de Evaluación Patrimonial tendrá las siguientes atribuciones:

- I.
-VI

Artículo 21-E.- Las Direcciones de Evaluación Patrimonial "A" y "B", con referencia a los asuntos que les sean encomendados, tendrán las siguientes atribuciones:

- I.
-V

Esta Dirección como se indica es la encargada de substanciar el procedimiento administrativo para sancionar a los servidores públicos involucrados en irregularidades cometidas en el desempeño de su cargo, puesto o comisión que tienen encomendados dentro de la Administración Pública Federal, como resultado de la practica de auditorías realizadas por la Dirección General de Auditoría Gubernamental.



Acuerdo Secretarial, por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la SECODAM, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de 2000.

CAPITULO III

PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA

3.1 FUNDAMENTO LEGAL DE LAS AUDITORÍAS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (artículo 16), en tal sentido la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, deberá fundar y motivar la practica de las auditorias que realiza, por lo que debemos tomar en cuenta la naturaleza jurídica de los auditados, es decir, que pueda ser una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, recordando que en los casos que resultaren presuntas irregularidades que ameriten la instauración del procedimiento administrativo disciplinario en contra de los servidores públicos involucrados, es de fundamental importancia que las actuaciones de la Secretaría estén debidamente fundadas y motivadas, por lo que las ordenes de auditoria deberán señalar el siguiente marco jurídico:

Artículo 37, fracciones I, IV, V, VII y VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en las que se establecen las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para llevar a cabo las auditorias en Dependencias y Entidades.

Artículo 57, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en el que se faculta a la Secodam para verificar, en cualquier tiempo, que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen conforme a lo establecido en esta Ley o en otras disposiciones aplicables.

Artículo 75 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en el que se faculta a la Secodam para verificar, en cualquier tiempo, que las obras públicas y servicios relacionados con las mismas se realicen conforme a lo establecido en esta Ley o en otras disposiciones aplicables.

Artículos 130, 132 fracción III y 148 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en los que señalan de igual forma la competencia de la Secodam para realizar las visitas y auditorias a las entidades.

Artículo 18, fracción II numerales 1, 2, 4 y 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismo que quedo explicado en el capítulo anterior.

Cabe señalar que para el caso de Entidades Paraestatales, además de los artículos señalados se deberá citar el artículo 65 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ya que este ordenamiento faculta a la Secodam para realizar visitas y auditorias en las entidades, cualquiera que sea su naturaleza.

3.1.1 ORDEN DE AUDITORÍA

La práctica de la auditoria se llevará a cabo mediante mandato escrito que se denomina Orden de auditoria, con las siguientes características:

- a) Dirigirse al servidor público de mayor jerarquía responsable del área o programa por revisar.
- b) Estar debidamente fundamentada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, de ser el caso, en las disposiciones normativas internas de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República o Entidad.
- c) Citar a los auditores que practicarán la revisión, incluyendo al responsable del área de auditoria.
- d) Describir de manera general los alcances de los aspectos y el periodo por revisar.
- e) Estar firmada por el Director General de auditoria Gubernamental y en su caso por el titular del Órgano Interno de Control o de Control Interno correspondiente, o por quien éste último haya designado para tal fin.

La orden de auditoria se entregará a quien va dirigida, obteniendo de puño y letra de éste, el acuse de recibo en una copia de la misma (o en su caso se entregará al servidor público designado para el efecto). Además se turnará copia a las instancias que lo requieran.

Es frecuente que durante el desahogo de los trabajos de auditoria se requiera ampliar el grupo de auditores o sustituir a alguno de sus elementos; en cualquiera de los casos la modificación se hará del conocimiento mediante oficio al servidor público al que se envió la orden de auditoria y se levantará el acta respectiva.

Como **anexo 1** del presente trabajo se incluye el modelo de orden de auditoria a utilizar.

3.1.2 ACTA DE INICIO DE AUDITORÍA

En todas las revisiones que se practiquen por la autoridad competente en la Administración Pública Federal (Secodam y Órganos Internos de Control o de Control Interno), invariablemente se levantará Acta de Inicio de auditoría (pues cabe la posibilidad de determinar irregularidades con presunta responsabilidad), en la que se harán constar los siguientes aspectos:

- a) Lugar, hora y fecha del acto.
- b) Nombre de los auditores comisionados, su número de identificación institucional y unidad administrativa de adscripción.
- c) Orden de auditoría que promovió el levantamiento del acta, su número, fecha, a quién fue dirigida y quién la emitió.
- d) El apartado de hechos del acta, describirá la forma en que se presentaron los auditores actuantes, con quién se presentaron y el documento con el que se identificaron los que intervienen en el acta. Asimismo, se hará constar la entrega de la orden de auditoría a quien va dirigida o a la persona designada para atenderla, de la que se obtendrá el acuse de recibo de su puño y letra y estampará el sello oficial del área auditada en una copia de la orden de auditoría.
- e) En el levantamiento del acta se requerirá a la persona con quien se entiende la diligencia, el nombramiento de dos testigos de asistencia; en caso de negativa, los auditores actuantes nombrarán a dichos testigos, hecho que quedará asentado en el acta. También serán plasmados los siguientes datos de los testigos:
 - Nombre completo.
 - Domicilio oficial o particular.
 - Número de identificación con que acreditan su personalidad.
 - Registro Federal de Contribuyentes con homo clave.
 - Nacionalidad.
 - Señalamiento de que dichos testigos aceptaron el nombramiento.
- f) Posteriormente, los auditores actuantes solicitarán a la persona con quien se entiende la diligencia, si desea agregar algún otro hecho.

En caso positivo se le otorgará la palabra y, en caso negativo, se procederá al cierre y término del acta.

En el **anexo 2** se incluyen las especificaciones para el levantamiento del acta de inicio de auditoría, así como el modelo para su elaboración.

3.2 DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

El proceso de auditorías que lleva a cabo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se inicia con la integración del grupo multidisciplinario de auditores gubernamentales, tomando en cuenta el tipo de auditoría que se llevara a cabo (especial, integral, de seguimiento o desempeño), hasta la integración de los expedientes de auditoría, así como del informe de resultados, y en los casos que se determinen irregularidades para iniciar el procedimiento disciplinario en contra de los servidores públicos involucrados la integración del expediente e informe con presuntas responsabilidades, cabe aclarar que este último no sustituye al informe de resultados de la auditoría.

3.2.1 ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA

Previamente a la ejecución de la revisión, el auditor encargado del grupo de auditoría, llevará a cabo una investigación preliminar que le permita conocer los antecedentes de la entidad o dependencia, área, programa o rubro por revisar, determinar los objetivos y actividades generales por practicar y delimitar la oportunidad de los recursos y tiempo asignados para la auditoría, aspectos que se precisarán en el documento denominado *Carta de Planeación* y en el *Cronograma de Actividades a Desarrollar*.

3.2.2 CARTA DE PLANEACIÓN

La base de la Carta de Planeación es la Nueva Estructura Programática (NEP) y la investigación que se realiza sobre el área, programa o rubro, a fin de conocer estructura orgánica, control interno, marco jurídico y posible problemática; información que servirá de soporte para la planeación de actividades, a continuación se señalan los aspectos que deberá cubrir esta carta:

1. Anotar el nombre de la Dependencia, Entidad o Procuraduría General de la República, según corresponda.

2. Mencionar el número de la auditoria que se practica.
3. Anotar el nombre del área sujeta a revisión.
4. Citar la fecha de elaboración de la carta de planeación.
5. Mencionar el tipo de auditoria que se practica.
6. Antecedentes de la dependencia o entidad, en el que se hará mención al programa o rubro por auditar, describiendo su estructura, marco legal aplicable, principales políticas y funciones, actividades que realiza, distribución física de las áreas de trabajo, resultados más importantes en auditorias anteriores, información financiera y presupuestaria así como los demás elementos que permitan al auditor tener un conocimiento general antes de iniciar la auditoria.
7. Mencionar la finalidad que persigue la auditoria.
8. Mencionar de manera general cuáles serán los alcances de la revisión, mismos que pueden referirse a ejercicios, período, programas o proyectos, rubros, partidas o cuentas específicas, señalando sus cifras, importes y datos.
9. Deberá describirse los problemas a los que pueden enfrentarse los auditores para el desahogo de la auditoria como pueden ser: especialidad de las operaciones, atraso en el registro o desarrollo de funciones, actitud del personal auditado, antigüedad de las operaciones.
10. De la problemática detectada, deberá citar las acciones que el auditor promueve para reducir el efecto de la problemática que pudiese incidir en los resultados de la auditoria.
11. La estrategia debe considerar el tiempo asignado a la revisión y el personal con que se cuenta, debe ser viable y canalizarse a la solución inmediata de los problemas que presente la revisión, inclusive puede ser una justificación a la modificación del tiempo asignado a la revisión o en la cantidad o perfil de los auditores.
12. Deberá señalarse el personal asignado a la auditoria, plasmando su firma y rúbrica para identificar sus papeles de trabajo, además estará relacionado en el cronograma de las actividades a desarrollar, en el cual se describirán las actividades específicas de cada auditor.
13. Anotar el nombre y firma de la persona que elaboró la carta (corresponderá al jefe del grupo comisionado).

14. Anotar el nombre y firma de la persona que da el visto bueno a la carta (director de área encargado de la revisión).

Esta carta estará respaldada con el *Cronograma de Actividades a Desarrollar*, en el cual se detallan las acciones que el grupo de auditoría efectuará, desde el inicio de la auditoría hasta su conclusión con el informe respectivo. (anexo 3 y 4)

Planeación Detallada.

Es una actividad que ejecuta el auditor y la realiza sobre el programa, área o partida asignada para su análisis. Esta planeación se plasma en el documento denominado *Marco Conceptual*, que contiene los siguientes datos: identificación de la auditoría; programa, rubro o aspecto por revisar; objetivo que se persigue; universo, muestra por revisar y procedimientos que se desahogarán durante el desarrollo del trabajo, así como las conclusiones a las que llegó el auditor una vez concluida la revisión.

La información anterior se obtiene del examen del sistema de control interno, que le permite comprender el ambiente de control y el grado de confianza que debe tener sobre las operaciones por analizar.

Con esta planeación detallada se logra identificar el trabajo que ejecutará el auditor, permite el seguimiento de los avances que éste va obteniendo; delimita las responsabilidades, evitando duplicación de funciones en la auditoría y establece los procedimientos específicos por desahogar. Su integración dentro de los papeles se inserta en los procedimientos ejecutados en cada rubro revisado.

3.2.3 DESARROLLO DE LOS TRABAJOS

Una vez concluida la planeación detallada, el auditor está en posibilidad de compilar toda la información y documentación que requiera.

El objetivo de la etapa de ejecución es obtener evidencia suficiente del programa, área o rubro que se analiza, para contar con los elementos suficientes de juicio que permitan al auditor determinar el grado de razonabilidad de las situaciones observadas, la veracidad de la documentación revisada y la confiabilidad de los sistemas y registros examinados, para que con ello emita una opinión sólida, sustentada y válida, motivo por el que la evidencia que se obtenga debe ser de calidad.

Es importante señalar, que para los casos de auditorías realizadas por los órganos internos de control en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y cuando derivado de la revisión a un área, programa o rubro específico sea necesario obtener información y documentación vinculada con ésta y obre en poder de otra área, a la que no

se le está practicando la auditoria, se procederá a elaborar un requerimiento de información fundamentado en el artículo 26, fracción III, inciso 10, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Técnicas y Procedimientos de auditoria

La ejecución del trabajo de auditoria es una serie de actividades que se aplica de manera lógica y sistemática para que el auditor se allegue de los elementos informativos, necesarios y suficientes para cubrir sus pruebas selectivas. Las cuatro fases de la ejecución se describen enseguida.

1. Recopilación de Datos

Mediante esta actividad el auditor se allega de la información y documentación necesarias para su revisión.

La compilación de documentos debe estar relacionada con el programa, área o rubro que se analiza, a fin de alcanzar el objetivo planteado, por ello el auditor debe ser muy cuidadoso en su solicitud y explícito en sus requerimientos.

2. Registro de Datos

Se lleva a cabo en documentos denominados cédulas y papeles de trabajo, en los que se asientan los datos referentes al análisis, comprobación y conclusión sobre las operaciones examinadas.

Las reglas generales para la elaboración de los papeles de trabajo son:

- a) Identificar el programa, área o rubro revisado, la fecha de elaboración de la cédula, nombre y firma del auditor que la elaboró y firma del responsable del grupo de auditoria como evidencia de la supervisión que realizó.
- b) Deben ser completos, exactos y permitir su inmediata comprensión sin dificultad alguna y sin perder claridad.
- c) Contener fuentes de información, cruces, marcas y referencias.
- d) Ser pulcros, ordenados y legibles.
- e) Deben elaborarse en todos los casos con bolígrafo de tinta negra o, en su caso, impresiones claras de computadora, con el fin de asegurar la información plasmada en ellos.

- f) La información contenida en los papeles de trabajo es de carácter confidencial y exclusiva de la instancia fiscalizadora; no obstante el auditor podrá proporcionarlos cuando reciba un requerimiento judicial para brindar la información contenida en ellos.
- g) La custodia de los papeles de trabajo, se deberá conservar por un periodo suficiente mientras son importantes y útiles para auditorias subsecuentes o para cumplir con las disposiciones normativas de archivo gubernamental.

Al concluir la revisión, los papeles de trabajo constituyen el expediente de la auditoria, por lo que deben integrarse en legajos ordenados de manera lógica y resguardados en un archivo ex profeso.

Las cédulas se clasifican de la siguiente manera:

- Cédulas sumarias: son un resumen de los procedimientos aplicados a un grupo homogéneo de conceptos o datos que están analizados en otras cédulas.
- Cédulas analíticas: son el desarrollo de un procedimiento sobre un concepto u operación o una parte de ellos, contenido en las cédulas sumarias.

La desagregación de las cédulas dependerá de la amplitud de las operaciones revisadas y de la profundidad con que sean analizadas. Lo importante es el ordenamiento lógico que se les dé dentro de los expedientes de la auditoria y la anotación de la conclusión a la que se llegó después de ser aplicadas las técnicas y procedimientos de auditoria.

Debe evitarse obtener fotocopia de todos los documentos analizados, basta con dejar "marcas" en las cédulas correspondientes como evidencia del procedimiento aplicado o de que fueron analizados, a excepción de aquellos que sustentan una presunta responsabilidad, en cuyo caso se obtendrá toda la documentación que soporte la irregularidad y no deberán contener ninguna anotación, pues serán integrados al expediente que se envíe al área de responsabilidades o a la autoridad competente.

Los papeles de trabajo contienen claves que permiten enlazar datos y localizar el análisis de esos datos en otras cédulas. Estas claves se conocen como índices, referencias y marcas de auditoria.

- a) Índices. Son claves que permiten localizar el lugar exacto de una cédula en el o los legajos de papeles de trabajo.

Se sugiere que éstos se anoten con lápiz color rojo en la esquina superior derecha de cada foja.

- b) Referencias. Son el enlace entre cifras o información que aparece en las diferentes cédulas, que se anotan para cruzar los datos

c) Marcas. Son señales que se anotan junto a la información obtenida por el auditor para evidenciar las investigaciones realizadas.

Por lo anterior, la Secodam y los Órganos Internos de Control o de Control Interno deberán contar con los sistemas de índices numéricos, alfabéticos o alfanuméricos que consideren más adecuados, siendo de uso obligatorio y homogéneo para los auditores.

3. Análisis de la Información

El análisis consiste en la desagregación de los elementos de un todo para ser examinados en su detalle y obtener un juicio sobre el todo o sobre cada una de sus partes.

La profundidad del análisis estará en función del objetivo planteado y en relación directa con la problemática determinada; es decir, si el programa, área o rubro muestran irregularidades relevantes que pudiesen constituir posibles responsabilidades, el análisis será más extenso; inclusive abarcará la totalidad de las operaciones que estén relacionadas con la irregularidad.

4. Evaluación de los Resultados

La evaluación de los resultados sólo es posible si se tomaron como base todos los elementos de juicio suficientes para emitir una opinión.

Esta opinión estará plasmada en cédulas de observaciones donde se describen las irregularidades apreciadas, sus causas y efectos, el fundamento legal transgredido y las recomendaciones que el auditor propone para resolver la problemática.

Cuando los auditores gubernamentales a su juicio determinen alguna observación que conlleve presunta responsabilidad administrativa, civil o penal, lo comunicará al Director de Área responsable de la coordinación de la auditoría anexando el soporte documental respectivo, para su posterior integración en el expediente respectivo que será enviado a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

Para efectuar las actividades mencionadas en los cuatro incisos anteriores deben aplicarse las técnicas y procedimientos de auditoría pública.

Estos procedimientos son el conjunto de técnicas de investigación aplicables a un área, programa, partida, rubro u operación, mediante las que el auditor obtiene bases para fundamentar su opinión.

A continuación se mencionan las técnicas y procedimientos más comunes utilizados en el trabajo de auditoría:

I. *“Estudio General.- Apreciación sobre las características generales del área, programa, proyectos, objetivos, metas, conceptos o rubros a revisar, de los presupuestos y/o estados financieros y de las partes importantes, significativas o extraordinarias que los constituyen.*

Esta apreciación se hace aplicando el juicio profesional del auditor público que, basado en su preparación y experiencia, podrá apreciar en los datos e información originales del programa, área o rubro por examinar las situaciones importantes o extraordinarias que pudieran requerir atención especial. Esta técnica sirve de orientación, por lo que generalmente debe aplicarse antes de cualquier otra.

Una de las técnicas de investigación que se utilizan en correlación con el estudio general es la entrevista, misma que se desarrolla para conocer y evaluar el control interno, cuyo proceso se establece para otorgar una seguridad razonable al logro de los objetivos; sin embargo, el hecho de que existan políticas y procedimientos de control, no necesariamente implica una operación efectiva, motivo por el que el auditor debe confirmarla a través del examen y evaluación de control interno.

II. *Análisis.- Clasificación y agrupación de los distintos elementos individuales que forman una cuenta, partida, rubro o concepto de tal manera que los grupos constituyan unidades homogéneas y significativas. La utilización más común de esta técnica se da en el análisis de saldos y en el de movimientos donde éstos son desagregados en los elementos que los constituyen para tener la visión particular de cada uno de ellos.*

III. *Inspección.- Examen físico de bienes materiales o documentos, con el objeto de cerciorarse de la autenticidad de un activo o de una operación registrada en el presupuesto, en la contabilidad o presentada en los estados financieros, según sea el caso.*

IV. *Confirmación.- Obtención de una comunicación escrita de una persona independiente a la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República o Entidad auditada, que se encuentra en posibilidad de conocer la naturaleza y condiciones de la operación y, por lo tanto, de informar de una manera válida sobre ella.*

Esta técnica se aplica solicitando a la persona a quien se pide la confirmación que conteste por escrito al auditor y proporcione la información que se solicita. Puede ser aplicada de diferentes formas:

- *Positiva: Se envían datos a la persona y se le solicita que confirme la información y que emita sus comentarios, en su caso.*
- *Negativa: Se envían datos al confirmante y se le solicita dé respuesta sólo si está en desacuerdo con la información presentada.*

- *Nula: No se envía información y se solicitan datos sobre saldos, movimientos e información necesaria para la auditoría.*

V. Investigación.- Obtención de información, datos y comentarios de los servidores públicos de la propia Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República o Entidad.

Con esta técnica el auditor puede obtener información y formarse un juicio sobre algunos saldos u operaciones realizadas por el área auditada. Por ejemplo, el auditor puede formarse su opinión sobre la cobrabilidad de los saldos de deudores mediante información y comentarios que obtenga de los encargados de los departamentos de crédito y cobranzas.

VI. Declaración.- Manifestación por escrito, con la firma de servidores públicos que emiten la declaratoria de información o datos solicitados por el auditor. Esta técnica debe ser aplicada a las personas que directamente conocen de la situación que se analiza; puede realizarse mediante una solicitud de información o una comparecencia donde la declaratoria del servidor público queda plasmada en un acta.

VII. Certificación.- Obtención de un documento en el que se asegura la verdad de un hecho o documento legalizado con la firma de una autoridad que cuente con tal atribución.

VIII. Observación.- Presencia física de cómo se realiza una operación o hecho. Mediante esta técnica el auditor se cerciora de la ejecución de procesos, mismos que puede cotejar contra los manuales y flujos respectivos.

IX. Cálculo.- Verificación matemática de alguna operación. Existen partidas en la contabilidad que son resultado de procesos computarizados realizados sobre bases predeterminadas; en este caso, el auditor puede cerciorarse de la correcta operación matemática de estas partidas mediante el cálculo independiente de las mismas.⁴⁴

El auditor podrá realizar visitas domiciliarias para solicitar documentación a terceros y compararla con la presentada por el área auditada. En este caso, el auditor asiste directamente al domicilio del tercero y levanta un acta de la visita.

Supervisión del Trabajo de auditoría

Considerando que el término de supervisión se utiliza tradicionalmente para identificar el acto de vigilancia que una persona ejerce sobre el trabajo que realiza otra, se define a la supervisión del trabajo de auditoría como:

⁴⁴ Santillana González J. Ramón. Auditoría I. Edit. Ecafsa, Segunda Edición, México 1998, pag. 108

*"La coordinación de los recursos durante la planeación, ejecución y comunicación de resultados de la auditoría, a fin de vigilar, revisar y verificar el correcto cumplimiento de metas y objetivos planteados al inicio de la auditoría, así como la debida aplicación de las normas y procedimientos establecidos."*⁴⁵

El éxito de cada auditoría depende en gran medida de la efectividad de la supervisión en todos los niveles jerárquicos, pues permite controlar las actividades que realizan en ella. Por esta razón se ha elevado a la categoría de norma, a efecto de que se incluya en forma obligatoria en las funciones de auditoría pública.

El Boletín B *Normas Generales de auditoría Pública*, emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el apartado relativo a las normas sobre la Ejecución del Trabajo, menciona a la supervisión del trabajo de auditoría y establece que el personal debe ser cuidadosamente supervisado, desde la planeación hasta la formulación del informe.

La supervisión persigue los siguientes objetivos:

- a) Incrementar la calidad de las auditorías, a través de la revisión constante del trabajo del auditor, en función de los objetivos planteados.
- b) Buscar que el desarrollo de las revisiones se logre con la máxima eficiencia, eficacia y economía y con apego a las Normas Generales de auditoría Pública y demás normatividad aplicable.
- c) Lograr que los auditores desarrollen la capacidad necesaria para la práctica de la auditoría pública.
- d) Elaborar los papeles de trabajo de tal forma que éstos apoyen adecuadamente los objetivos fijados y proporcionen información objetiva, además de obtener evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente.
- e) Conocer de inmediato y en cualquier momento el avance de la auditoría.
- f) Determinar si se han aplicado íntegramente los procedimientos específicos de auditoría.

La intensidad de la supervisión que se ejerce sobre los auditores es inversamente proporcional al nivel de experiencia, conocimientos y capacidad profesional del auditor; entre menores sean estos atributos mayor será la supervisión. También influye en el grado de supervisión la dificultad y especialidad del aspecto que se audita; mas no se debe coartar la libertad y se debe ser flexible al aplicar la supervisión. En cualquier caso debe abarcar la verificación de:

- La adecuada planeación de los trabajos.

⁴⁵ Guía General de auditoría. Secodam. Edición 2000

- La ejecución del trabajo conforme a la *Carta de Planeación*, el *Marco Conceptual* y las modificaciones autorizadas a los mismos, observando que el resultado de la aplicación de técnicas y procedimientos sea congruente con los alcances previstos.
- La correcta formulación de los papeles de trabajo.
- El debido respaldo de las observaciones y conclusiones.
- El adecuado cumplimiento de los objetivos de la auditoría.
- Los requisitos de calidad de los informes de auditoría en cuanto a precisión, claridad y objetividad y que se formulen en términos constructivos y convincentes.
- El cumplimiento de las Normas Generales de auditoría Pública y de los procedimientos de auditoría de aplicación general.

Por lo anterior, la función de supervisión de los trabajos de auditoría debe ser aplicada en las etapas de inicio, de ejecución del trabajo y conclusión de la auditoría.

CAPITULO IV

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 INTEGRACIÓN DE RESULTADOS

Concluida la etapa de ejecución de la auditoría, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debe comunicar al titular de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República o Entidad, al responsable del área revisada y a otras instancias que así lo requieran, los resultados determinados durante su intervención a través del documento denominado *Informe de auditoría*.

La obligación de presentar el informe se encuentra establecida en el artículo 150, fracción IV, del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como en el Boletín B Normas Generales de auditoría Pública que establecen: al término de cada intervención, el titular de la instancia de control lo presentará a la autoridad competente, por escrito y con su firma.

El informe de auditoría debe contener la declaración formal del auditor de haber desarrollado su trabajo de conformidad con las Normas Generales de auditoría Pública y con los procedimientos supletorios o, en dado caso, hacer constar que así está reflejado en papeles de trabajo.

4.1.1 CEDULAS DE OBSERVACIONES

Las irregularidades derivadas del análisis realizado se plasmarán en las denominadas cédulas de observaciones las cuales contendrán, además de las desviaciones detectadas, las causas, efectos, disposiciones legales y normativas transgredidas y las recomendaciones sugeridas por el auditor para promover la solución a la problemática detectada.

La cédula de observaciones contendrá un apartado en donde el auditor asentará la fecha compromiso dada por el auditado para dar solución a la problemática y, en su caso, las acciones que ejecutará para lograrlo. En este mismo apartado se anotará el nombre y cargo del servidor público responsable del área u operación donde surgieron las observaciones, debiendo plasmar su firma y la fecha del comentario de las mismas con los auditores actuantes.

El auditor comentará las cédulas de observaciones con los responsables de la operación revisada y del área auditada, antes de su presentación formal en el informe de auditoría. De esa reunión podrán obtenerse elementos adicionales que rectifiquen o ratifiquen la irregularidad, así como las causas que las provocan. En cualquiera de los casos, la discusión permite al auditor tener plena confianza y solidez en los planteamientos plasmados en las cédulas de observaciones. Así mismo, concertarán con los servidores públicos las recomendaciones que incluyan aquellas acciones que permitan dar solución, no sólo a la desviación plasmada sino a la problemática esencial que está ocasionando las irregularidades.

La importancia en las cédulas de observaciones radica en el planteamiento claro y preciso de la problemática detectada, del origen de la misma y de las recomendaciones para su solución.

La dificultad para ubicar el origen de una desviación va en proporción directa con la profundidad del aspecto revisado; es decir, la revisión superficial únicamente permite identificar causas inmediatas y, por ende, las recomendaciones propuestas por el auditor, podrán mitigar parte de la problemática en la que posteriormente se volverá a incurrir; por su parte, una profundidad adecuada en la revisión permite llegar al origen de la desviación y posibilita al auditor a plantear recomendaciones que dan una solución a la problemática.

Para que las recomendaciones incidan favorablemente en la mejora de las actividades y operaciones y elimine la recurrencia en las desviaciones, en la elaboración de las cédulas de observaciones deben considerarse los siguientes aspectos:

- Definir la problemática observada.
- Identificar las causas reales que provocaron las desviaciones originales.
- Visualizar las repercusiones a corto y mediano plazo que ocasionan las desviaciones en procesos, actividades o unidades responsables que se interrelacionan con el aspecto auditado.
- Plantear recomendaciones concertadas con el área auditada, que solucionen en un tiempo razonable las causas reales de las irregularidades y eviten la incidencia en otras unidades relacionadas con el área, proceso o aspecto auditado.

Cédulas de Seguimiento

De la misma manera que las cédulas de observaciones hacen referencia a los hallazgos determinados durante la auditoría, las de seguimiento manifiestan el avance en la atención de irregularidades.

Estas cédulas son el resultado de una auditoría de seguimiento, en la cual se constata que las recomendaciones hechas por el auditor y las acciones implantadas por el área revisada,

hayan sido aplicadas y permitió la solución de la problemática o, en su caso, el avance en su solución.

Las cédulas de seguimiento deben contener, además de la identificación de la auditoría, los siguientes datos:

- La observación a la cual se da seguimiento.
- Las acciones realizadas por el área operativa para dar solución a la problemática planteada.
- El juicio u opinión del auditor para considerar solventada o no la irregularidad.
- En caso de no estar solventada la observación, el replanteamiento que propone el auditor, mediante medidas correctivas y/o preventivas para solventarla.
- La fecha compromiso en la que el área auditada considera resolver las irregularidades.
- Nombre del titular del área auditada y su firma.

Al igual que las cédulas de observaciones, las de seguimiento deben ser comentadas con el responsable del área auditada, antes de quedar plasmadas en el informe de auditoría.

En los anexos 5 y 6 se incluyen los modelos de cédulas de observaciones y de seguimiento que sirven para efectuar la discusión de las observaciones

Cuando a juicio del auditor, alguna observación que no se ha solventado conlleva la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo comunicará al Director de Área encargado de la revisión, anexando el expediente respectivo.

4.1.2 INFORME DE RESULTADOS

La obligación de presentar el informe de auditoría se encuentra establecida en el artículo 150, fracción IV del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el cual establece las reglas a cubrir en la realización de visitas y auditorías por parte de la SECODAM.

El informe es el documento que señala los hallazgos del auditor, así como las conclusiones y recomendaciones que han resultado con relación a los objetivos propuestos.

Al término de cada intervención, el Titular de la instancia fiscalizadora o de control lo presentará a la autoridad competente, por escrito y con su firma, considerando los siguientes lineamientos:

- a) Oportunidad.- Deberán emitirse lo más pronto posible para que la información pueda utilizarse oportunamente por los servidores públicos correspondientes.
- b) Completo.- Deberá contener toda la información necesaria para cumplir con los objetivos de la auditoría, permitiendo una comprensión adecuada y correcta de los asuntos que se informen y que satisfagan los requisitos de contenido.

Es indispensable que el informe ofrezca suficiente información respecto a la magnitud e importancia de los hallazgos, su frecuencia con el número de casos o transacciones revisadas y la relación que tengan con las operaciones de la dependencia o entidad.

- c) Exactitud.- Requiere que la evidencia presentada sea verdadera y que los hallazgos sean correctamente expuestos, mismos que deberán estar sustentados por evidencia competente y relevante, debidamente documentado en los papeles de trabajo del auditor.
- d) Objetivo.- El informe de auditoría deberá prepararse sin prestarse a interpretaciones erróneas, exponiendo los resultados con imparcialidad, evitando la tendencia a exagerar o enfatizar el desempeño deficiente.
- e) Convincente.- Los resultados de la auditoría deberán corresponder a sus objetivos, los hallazgos se presentarán de una manera persuasiva y las recomendaciones y conclusiones se fundamentarán en los hechos expuestos.
- f) Claridad.- Deberá redactarse en un lenguaje sencillo, es decir de fácil lectura y entendimiento, y desprovisto de tecnicismos para facilitar la comprensión.
- g) Conciso.- El informe deberá ser concreto, por lo que no podrá ser más extenso de lo necesario para transmitir el mensaje, ya que el exceso de detalles distrae la atención y puede ocultar el mensaje o confundir al lector.
- h) Utilidad.- Deberá aportar elementos que propicien la optimización del uso de los recursos y el mejoramiento de la administración.

Para la presentación de los informes de auditorías se deberá tomar en cuenta el contenido, que comprende:

- a) Objetivos, alcance y metodología.

En los objetivos, deberán exponer las razones por las que se efectuó la auditoría y los fines que persigue el informe.

En cuanto al alcance deberán indicar la profundidad y cobertura del trabajo que se haya realizado para cumplir los objetivos de auditoría.

Con relación a la metodología se deberá explicar claramente las técnicas que se hayan empleado para obtener y analizar la evidencia necesaria para cumplir con los objetivos de auditoría.

b) Resultados de auditoría.

Se presentarán con claridad los hallazgos significativos que hayan sido determinados, con la información suficiente, competente y relevante que facilite su comprensión y que su exposición sea convincente y objetiva.

Asimismo, las conclusiones cuando lo requieran los objetivos de la auditoría, estas deberán ser inferencias lógicas sobre el programa, basadas en las pruebas de la auditoría.

El auditor discutirá su informe antes de su presentación formal con los responsables de las áreas examinadas, para dar a conocer a estos las faltas detectadas de sus áreas.

c) Recomendaciones.

Las recomendaciones son acciones específicas que van dirigidas a quien corresponda emprenderlas, por lo que los auditores deberán incluirlas en sus informes, cuando basadas en los hallazgos correspondientes, se demuestre que exista la posibilidad de mejorar la operación y el desempeño.

d) Declaración sobre normas de auditoría.

Declarará en su informe que la auditoría se realizó de acuerdo con las normas de auditoría pública.

e) Cumplimiento de las disposiciones jurídico - administrativas.

El informe deberá contener todos los casos significativos de incumplimiento y abuso que se hayan encontrado durante la auditoría o que tengan conexión con ella.

f) Incumplimiento

Se informará sobre aquellos casos significativos en que no se cumplió, con el fin de evaluar la frecuencia y sus consecuencias y establecer la relación entre estos con el universo o con aquellos que se hayan examinado.

El informe se constituye de cinco elementos, mismos que a continuación se describen:

1. Oficio de Envío (Informe Ejecutivo)

2. Carátula del Informe
3. Índice
4. Cuerpo del Informe
5. Cédulas de Observaciones

Oficio de Envío (Informe Ejecutivo)

Es el documento mediante el cual se oficializa el envío del informe de resultados al titular de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República, Entidad o del área auditada y a cualquier otra instancia que así lo requiera, según sea el caso.

Su principal característica es que resume la problemática plasmada en las observaciones (no es una síntesis de éstas). Por ello, como informe ejecutivo describe de manera clara y precisa los principales problemas que enfrenta la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República, Entidad o los programas, rubros o conceptos analizados, con base en las desviaciones determinadas, el origen de éstas y las repercusiones y efectos en otros programas, actividades u operaciones, tal como se estableció en las cédulas de observaciones.

El oficio de envío (informe ejecutivo) tiene dos modalidades:

- Oficio de envío de una auditoría integral, específica, de evaluación de programas o de desempeño.
- Oficio de envío de una auditoría de seguimiento.

Carátula del Informe

La carátula presenta un resumen de los datos más importantes de la auditoría para su fácil e inmediata identificación; contiene entre otros datos: el área evaluada, número de control de la revisión, fechas de inicio y término y responsables de la auditoría.

Índice

En este punto se enumeran los capítulos que integran el informe, señalando el número de la página donde se localiza cada apartado.

Cuerpo del Informe

Este apartado da a conocer los resultados de los trabajos realizados de manera sucinta; su estructura se encuentra conformada de la siguiente manera:

a) Antecedentes

En el caso de auditorías integrales, específicas, de evaluación de programas y de desempeño se anotarán las causas que originaron la revisión, las principales funciones u operaciones del área o programa por evaluar y cualquier otro elemento que merezca ser mencionado.

Tratándose de auditorías de seguimiento, se indicarán el número y fecha de las revisiones en las que se originaron las observaciones objeto del seguimiento y cantidad de las mismas.

b) Período, Objetivo y Alcance de la Revisión

- Período. Se indica el lapso en que se realizaron los trabajos de auditoría y el periodo evaluado (ejercicio, trimestre, bimestre).
- Objetivo. Los logros que se propusieron alcanzar con la revisión.
- Alcance. Señala las áreas o programas evaluados, cantidad e importe de las actividades u operaciones revisadas y su proporción porcentual respecto a sus universos particulares y, en general, el trabajo realizado y la metodología utilizada.

b) Resultados del Trabajo Desarrollado

En este apartado se describen los aspectos relevantes identificados durante la auditoría, pero no como una transcripción o síntesis de las observaciones determinadas ni la mención de desviaciones específicas o particulares.

Los resultados asentados deben corresponder a problemas definidos con precisión y que son el origen de las desviaciones, como quedó plasmado en las cédulas de observaciones, haciendo hincapié en las repercusiones dentro de procesos, actividades o áreas auditadas.

Además, los resultados deben proporcionar información valiosa para la toma de decisiones por parte de los servidores públicos responsables de atenderlas; por ello, el auditor vinculará las diferentes desviaciones para mostrar cómo, en su conjunto, repercuten y afectan la planeación, programación y ejecución de los programas y consecuentemente el logro de los objetivos.

El objetivo del informe va más allá de evidenciar los errores o deficiencias, también destaca aquellos aciertos que fueron identificados. En este sentido, debe hacerse referencia a los elementos de éxito que permitieron la consecución de los objetivos.

d) Conclusión y Recomendación General.

Como importante es señalar las deficiencias más significativas, también lo es promover acciones que conlleven su solución; por ello, dentro del informe de auditoría se incluirá la conclusión y recomendación general.

Debido a que dentro de las cédulas de observaciones quedaron plasmadas recomendaciones específicas concertadas con los servidores públicos responsables de atenderlas, la recomendación general debe estar planteada de tal manera que aporte elementos para la toma de decisiones en la planeación, programación, organización, ejecución, control y evaluación de los programas asignadas al área auditada.

Como área externa a las operaciones de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República o Entidad, el Órgano Interno de Control o de Control Interno deberá emitir una opinión, desde un punto de vista diferente, sobre los aspectos auditados, revelando las acciones que están incidiendo en el buen desempeño del programa o área auditada.

Por lo anterior, la recomendación general debe encaminarse a dar a conocer esos elementos y la manera de minimizar su impacto en el desarrollo de las actividades de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República o Entidad.

e) Observaciones

En este apartado se incluyen todas las cédulas de observaciones comentadas y firmadas por los servidores públicos responsables de las áreas donde surgieron, también deben estar firmadas por el responsable del área de auditoría como evidencia de la supervisión que realizó y de la formalización de su envío al área auditada.

Seguimiento de Recomendaciones

La auditoría no concluye con la emisión del informe; en éste el auditor plasma una serie de recomendaciones para que se corrija la problemática detectada. A través de las auditorías de seguimiento se verifica que con las acciones adoptadas se subsanen las anomalías y se evite su recurrencia.

Con el fin de que la instancia de control pueda orientar sus seguimientos se recomienda:

- a) Comprometer al titular del área auditada con la atención de las recomendaciones.
- b) Promover que el área auditada programe acciones oportunas que aseguren el cumplimiento de las recomendaciones.
- c) Evaluar los logros y mejoras alcanzadas como resultado de la aplicación de las recomendaciones.

- d) Establecer mecanismos que permitan verificar el resultado de la aplicación de las recomendaciones, con el objeto de determinar si es adecuado o tiene deficiencias.

4.2 INTEGRACIÓN DE EXPEDIENTES CON PRESUNTAS RESPONSABILIDADES

Como resultado de las auditorías que practica la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o los Órganos Internos de Control (OIC) en las dependencias y Órganos de Control Interno (OCI) en entidades de la Administración Pública Federal, es factible que se identifiquen irregularidades que son susceptibles de responsabilidad, por los actos u omisiones en que incurren los servidores públicos involucrados, y para las cuales debe elaborarse un informe especial e integrarse el expediente respectivo, para ser enviado a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de SECODAM, al área de responsabilidades del OIC u OCI, y en su caso al Ministerio Público Federal, a fin de que estas instancias procedan de conformidad con sus atribuciones. Asimismo, si las irregularidades determinadas están relacionadas con procedimientos derivados de licitaciones públicas, se informará al área de inconformidades de las respectivas instancias señaladas, para que actúe de acuerdo con sus atribuciones.

De lo anterior, se tiene como objetivo principal el estructurar de manera adecuada los informes de auditoría y los expedientes respectivos donde se describen presuntas responsabilidades; para que puedan ser presentadas las denuncias por hechos irregulares ante el ministerio público federal, así como para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario por el área respectiva.

Asimismo, y de conformidad con las reformas al reglamento interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicada en el diario oficial de la federación del 29 de septiembre de 1997, el titular del Área de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control, tienen las siguientes facultades:

Artículo 26, fracción IV, inciso a) Los de las áreas de responsabilidades:

1. Iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer, en su caso, las sanciones de conformidad con lo previsto en la ley de la materia.

.....

3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos, respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al titular de la secretaría.

5. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones.

Además, el mismo artículo, en su inciso b), numeral 3, determina que a las áreas de auditoría corresponde:

1. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones.

Sobre esta base, los OIC y OCI están facultados para imponer sanciones, por lo que dependiendo de la gravedad de los actos u omisiones con presunta responsabilidad que determinen los auditores adscritos a la contraloría interna, deben ser turnados con todos los elementos al área de responsabilidades para que ésta promueva los procedimientos disciplinarios correspondientes y realice la defensa jurídica ante las instancias judiciales.

De lo anterior, se desprende que el Gobierno Federal a través de la desconcentración de funciones pretende un mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental.

Conviene destacar que el informe de resultados de la auditoría, donde se describen las observaciones determinadas durante la ejecución de la revisión, es totalmente independiente al que se elabora por una presunta responsabilidad administrativa o penal.

El primero, persigue recomendar acciones que efficienten la operación, programa o aspectos revisados y el segundo, tiene el objetivo de servir de base para presentar la denuncia penal correspondiente ante el Ministerio Público Federal o iniciar el Procedimiento Administrativo para deslindar y fincar responsabilidades, en el cual se detallan únicamente los hechos irregulares y no la totalidad de la muestra analizada en la auditoría.

INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE

Objetivo: Ordenar de manera cronológica los documentos y constancias que soportan la irregularidad.

A través de las siguientes actividades:

- Obtenga y estudie los documentos que conformarán el expediente y esquematice la cronología de los hechos que dieron origen a la irregularidad

- Elabore las cédulas sumarias y analíticas necesarias para la integración de importes, cifras y datos que faciliten la identificación de la información y documentación a integrar en el expediente y, cuando sea el caso, “cruce” la información contenida en las cédulas elaboradas.
- Recuerde que las cédulas deben ser elaboradas con tinta color negro, contar con marcas, referencias, fuente de datos y conclusiones; asimismo, deben estar firmadas por quien las elaboró y supervisó mencionando nombre y cargo, cuidando que los auditores que firman las cédulas estén incluidos en la orden de auditoría y en el acta de inicio respectiva.
- Ordene de manera cronológica la documentación que soporta la irregularidad, integrando las cédulas sumarias y analíticas, al inicio de los documentos a que hacen referencia
- Integre el expediente por bloques de documentación, cada uno de los cuales constituirá un anexo, mismos que deberán quedar identificados con separadores debidamente rotulados.
- Los anexos 1, 2 y 3, invariablemente deberán corresponder a los antecedentes de creación de la entidad o reglamentación de las dependencias, a la orden de auditoría y al acta de inicio de auditoría, respectivamente. En caso de contar con oficios de ampliación en la cantidad de auditores comisionados o sustitución de los mismos, inclúyalos como anexo 4 junto con las actas respectivas.
- Posteriormente, anexe la documentación que soporta la irregularidad, conforme se fueron desarrollando los hechos. Incluya tantos anexos como considere necesario para evidenciar las irregularidades
- Enseguida, incluya las normas y manuales internos que tengan relación con la irregularidad, por haber sido inobservados
- En el último anexo integre la documentación que acredita la calidad de los servidores públicos como: contrato, nombramientos, movimientos internos de personal (altas y bajas) de preferencia producidas en la fecha en que ocurren los hechos, domicilio particular actualizado y, de ser posible alguna fotografía reciente del servidor público involucrado que será utilizada para los casos con, enfoque penal
- En caso de que el expediente sea voluminoso, integre tantos legajos como sea necesario, para que sean fácilmente manejables, identificando su orden y el total de legajos que conforman el expediente
- Folie todas y cada una de las fojas que conforman el expediente.

4.2.1 INTEGRACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN DE LA IRREGULARIDAD

La parte medular de la integración de expedientes con presuntas responsabilidades, recae en una adecuada y eficiente recopilación de la documentación que compruebe la irregularidad determinada por el auditor y que permitirá a la autoridad competente substanciar el procedimiento disciplinario de una manera ágil y rápida, evitando que los servidores públicos responsables queden impunes a las sanciones administrativas que señala la Ley de la materia.

Obtención de evidencia

Con el propósito de contar con el suficiente soporte documental que pruebe el acto irregular, se recomiendan las siguientes acciones:

- Realice una exhaustiva revisión de los procesos operativos en los que se hayan determinado las presuntas responsabilidades por actos u omisiones de servidores públicos.
- Obtenga todos los documentos presupuestarios, contables, administrativos, legales y de operación que se involucren con el proceso revisado y se relacionen con la irregularidad
- En su caso, obtenga de los servidores públicos involucrados constancias por escrito de que no elaboraron algunos documentos o no desarrollaron algunas actividades que estén relacionada con las irregularidades, así como la justificación de tales omisiones.
- De ser factible, a través de compulsas obtenga de los terceros involucrados los documentos y constancias que ratifiquen la irregularidad y levante el acta o actas que correspondan.

4.2.2 PRESUNTOS RESPONSABLES

Identifique a los servidores públicos presuntos responsables, considerando que las responsabilidades se atribuyen en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos y subsidiariamente a los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, y que implique culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios los particulares que participen con servidores públicos en actos u omisiones que originen la determinación de responsabilidades. También serán

responsables aquellos que incurran en los supuestos establecidos en el artículo 47 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Identificados los servidores públicos presuntos responsables, solicite al área de recursos humanos copia de los siguientes documentos:

- Contrato o nombramiento.
- Hoja de asignación de remuneraciones.
- Último recibo de percepciones.
- Altas, bajas o documento que acredite la calidad del servidor público.
- Constancia del último grado de estudios.
- Registro federal de contribuyentes con homo clave.
- Tarjeta informativa con los datos generales del servidor público (nombre completo, domicilio y teléfonos particulares, número de registro federal de contribuyentes con homo clave y antigüedad laboral en la dependencia o entidad).
- Identifique y describa en el informe las funciones y obligaciones de los servidores públicos involucrados, que de acuerdo con los manuales se excedieron u omitieron.

Solicite a la comisión nacional bancaria y de valores copia certificada de los cheques que comprueben el pago de recursos involucrados en la irregularidad, a fin de conocer la persona que los cobró o las cuentas bancarias donde fueron depositados.

4.2.3 LEYES Y REGLAMENTOS INFRINGIDOS EN LA AUDITORIA

En este apartado del informe especial con presunta responsabilidad se deberán enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones; y tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.2.4 INFORME DE AUDITORIA CON PRESUNTA RESPONSABILIDAD.

En este informe se describirá de manera cronológica, clara y congruente los hechos que configuran la irregularidad, tomando las siguientes consideraciones

1. Elabore el informe de manera clara, precisa, concisa, cronológica y congruente, de tal forma que los hechos queden debidamente narrados y soportados con la documentación que los acredite, de acuerdo con el modelo de informe del apéndice de esta guía, el cual incluye como mínimo los siguientes apartados:
 - Proemio
 - Antecedentes
 - Hechos
 - Daño o perjuicio patrimonial
 - Precisión de las irregularidades
 - Presuntos responsables
 - Conclusión
 - Nombres y firmas de los auditores que emiten el informe

En el **proemio** del informe se debe mencionar a los auditores públicos que están rindiendo el informe, haciendo hincapié en el acto o conducta irregular, el daño o perjuicio ocasionado y el riesgo a los que se expusieron los bienes y recursos de la dependencia o entidad.

En los **antecedentes** se mencionarán las circunstancias correspondientes al inicio de la auditoría y los antecedentes de la dependencia o entidad describiendo los siguientes aspectos:

- Antecedentes de la dependencia o entidad, mencionando objetivos, funciones y atribuciones y para el caso de entidades, fecha de constitución.
- Fecha y número de la orden de auditoría, así como el nombre del servidor público al que se dirigió, el objetivo de la misma y nombre y cargo de quien expidió la orden.
- Fecha y nombre del servidor público que recibió la orden y atendió la visita.

- Circunstancias bajo las cuales se levantó el acta de inicio de auditoría, mencionando el nombre del servidor público con quien se entendió la diligencia, de acuerdo con lo indicado en la guía general de auditoría pública para órganos internos de control y de control interno.
- En caso de sustitución o aumento de auditores en la comisión, mencione los datos del documento con el que se informó al titular del área auditada dicha circunstancia y el acta que se levantó como constancia.
- Recuerde que después de mencionar un documento se citará el anexo y las fojas donde se ubica dentro del expediente que integró.

En los **hechos** describa en forma pormenorizada todas y cada una de las circunstancias que tengan relación directa o indirecta con la comisión de la irregularidad, mencionando todos los documentos integrados en su expediente, considerando:

- Cuantificar el daño y/o perjuicio ocasionado.
- Señalar la forma en que se llevaron a cabo las irregularidades, aportando los elementos de prueba suficientes y competentes que muestren de manera clara y contundente la comisión de los actos, las omisiones en que incurrieron los servidores públicos y, en consecuencia, la existencia de una conducta no apegada a la norma.
- Citar el nombre de los servidores públicos que participaron en los hechos irregulares, indicando su cargo, así como de los terceros involucrados

En **daño o perjuicio patrimonial** mencione el monto del daño ocasionado a la dependencia o entidad y/o el lucro indebido, así como los perjuicios identificados, si los hubiere, debiendo precisar el procedimiento seguido para determinarlos.

Para cada situación irregular mencione los preceptos legales transgredidos, inclusive puede incluirse una síntesis de cada norma infringida, a efecto de hacer más claras las irregularidades cometidas.

En **precisión de las irregularidades** identifique todas y cada una de las irregularidades determinadas; pero recuerde que en la descripción de la conducta que se imputa al servidor público o al particular, en su caso, debe establecer de manera lógica-analítica el nexo existente entre el acto u omisión atribuidos y la puesta en peligro de bienes o recursos económicos pertenecientes al Estado, así como otras consecuencias o resultados materiales obtenidos.

En el capítulo de **presuntos responsables** se recomienda presentarlos en un cuadro con dos columnas, en la del lado izquierdo se identificará el nombre del servidor público y su cargo y en la derecha el acto u omisión en que incurrió, cuantificando por cada acto el monto del daño ocasionado.

En la **conclusión** del informe sintetice el hecho principal, los daños ocasionados, así como los preceptos legales y normatividad interna infringida, cuidando que las irregularidades y los montos que ahí se citen, sean los mismos en todos los capítulos del informe

Finalmente, anote su nombre cargo y número de cédula profesional después de la conclusión, firme el informe, y rubrique al margen de cada una de las fojas que lo constituyen

Procedimiento de envío de informe

Entregar el informe al titular de la Dirección General de auditoria Gubernamental, para su validación.

De acuerdo con las instrucciones recibidas del titular de la Dirección General de auditoria Gubernamental, presente de manera económica el informe y su expediente al área de responsabilidades, para que ésta practique una primera revisión del caso y recomiende las adecuaciones que considere necesarias.

En su caso, realice las adecuaciones al informe y expediente respectivo recomendadas por el área de responsabilidades.

Una vez corregido y validado el informe, realizar la entrega formal al titular de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, a fin de que proceda conforme a sus facultades. (anexo 8)

De resultar una presunta responsabilidad de tipo penal, el Director General de auditoria Gubernamental hará del conocimiento del área jurídica de la dependencia, a fin de que ésta proceda de acuerdo con sus atribuciones

Para el caso en que las contralorías internas en las dependencias y entidades no cuenten en su estructura orgánica con un área de responsabilidades, el titular del OIC u OCI establecerá la coordinación correspondiente con la SECODAM.

Recomendaciones.

Una vez que se tenga integrado el caso, el área de responsabilidades se abstendrán de solicitar a los servidores públicos la presentación de pruebas (conocida como confronta), únicamente deberán iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente, dentro del cual se desahogarán las pruebas correspondientes.

No calificar las conductas posiblemente delictivas, ni mencionar las irregularidades con los nombres con que se identifican los delitos de los tipos penales, y tampoco haga afirmaciones que no puedan demostrarse documentalmente.

Quienes suscriban el informe deben poseer cédula profesional, abstenerse de calificar de falsas las firmas estampadas en los documentos recabados, toda vez que no se es perito en materia de grafoscopia, únicamente hablar de rasgos diferentes.

Respecto de los anexos que integran el expediente, se recomienda no incorporar anotaciones ajenas al contenido del documento.

Se sugiere una prelación al recabarse la documentación que integrará el expediente: en primer lugar se preferirán originales; en segundo término, copias con firma autógrafa; en tercer lugar copias al carbón, y en última instancia copias certificadas por persona debidamente facultada para expedirlas.

Si el caso es para responsabilidad penal, la documentación en fotocopia deberá estar certificada por el servidor público facultado en la dependencia o entidad o por notario público.

Derivado de las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2000, como ya quedo señalado en el capítulo II, el titular de la Dirección General de auditoria Gubernamental, podrá certificar documentación derivada de las auditorías que ésta practique.

A continuación se relacionan las observaciones más frecuentes en los informes y los expedientes y se hacen las recomendaciones pertinentes para que en la integración de casos con presunta responsabilidades se tomen en cuentas estos aspectos:

Observación	Recomendación
En la introducción del informe no se menciona el nombre de las personas que lo suscriben ni el carácter con que emiten tal documento.	La introducción debe señalar el carácter con que se emite el informe; es decir <i>como auditores gubernamentales</i> . Así mismo, en dicho apartado se deben manejar los antecedentes de la irregularidad o irregularidades, incluyendo, en su caso, el monto del daño patrimonial ocasionado, el cual debe coincidir con el del apartado de <i>daño o perjuicio patrimonial</i> y con la <i>conclusión</i> .
En el apartado de <i>hechos</i> se señala un número de contrato, convenio o pedido; sin embargo, en el instrumento jurídico correspondiente aparece otro número.	Deberá efectuarse una revisión de los montos, cifras, números y datos que se mencionan en el informe contra los de la documentación soporte.

Observación	Recomendación
Al mencionarse el contenido textual de algún documento, se observan diversos errores de transcripción.	Cuando se requiera citar textualmente la información de un documento, deberá utilizarse letra cursiva, asimismo debe verificarse que el texto concuerde con lo señalado en los documentos fuente.
En <i>hechos</i> se señala que en determinado anexo se encuentra la constancia de que algún servidor público vertió una instrucción, opinión o recomendación que tiene que ver con el asunto objeto del informe; sin embargo, en dicho anexo no obra la constancia referida.	En la revisión del informe, debe constatar que los anexos y su foliado concuerden con los documentos fuentes incluidos en los anexos.
En algunas ocasiones, se establece que se encuentra extraviada alguna documentación que puede ser evidencia para reforzar la comisión de una irregularidad; no obstante, no se indica el nombre y cargo del responsable de su extravío en el apartado de <i>presuntos responsables</i> , para en su caso, iniciar acciones tendientes a fincar la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir, independiente a la de carácter penal.	En estos caso. se deberá determinar al responsable de los documentos para señalarlo dentro del informe y, de ser el caso, señalarlo como presunto responsable en las irregularidades, anexando su expediente personal en el último anexo del informe.
En el informe se menciona el objeto de algún contrato; y al analizar tal documento, se observa que su objeto es distinto.	Deberá verificar que en el informe se indique textualmente, lo que señala la cláusula de objetivo del contrato.
Existen incongruencias en cuanto a cifras manejadas en el informe, en relación con la documentación soporte.	La información sobre cifras y datos debe coincidir tanto en las cédulas de trabajo como en el informe. Es conveniente que si un dato se compone de otros, se incluya una cédula analítica de la integración de dicho dato.
En el apartado de <i>hechos</i> se indica que se celebró un convenio adicional; sin embargo, en el instrumento jurídico se establece como convenio modificatorio.	En el informe debe citarse a los documentos con el nombre que tienen a fin de evitar confusiones.
Cuando en caso de obras públicas se menciona que las estimaciones no están debidamente requisitadas, no se incluyen tales documentos en el expediente.	Se deben integrar al expediente las estimaciones derivadas de un contrato y plasmar en una cédula las irregularidades que contienen.

Observación	Recomendación
Cuando se menciona que determinado número de contratos fueron pagados con diversas pólizas de egresos por un importe global no se incluyen dichos documentos.	En el expediente debe anexarse toda la documentación soporte: facturas, pólizas, contra recibos, etc., que evidencien el pago.
Cuando se presume que un documento es apócrifo no se anexa información que evidencie tal situación.	En caso de ser necesario, se debe señalar si se solicitó a la SHCP el domicilio fiscal de alguna empresa y/o al registro público de la propiedad y del comercio sobre su inscripción al mismo, por inferir que algún documento emitido por un tercero particular es apócrifo, indicando también los resultados de dicha solicitud.
En el expediente se encuentran documentos duplicados o faltan documentos que se mencionan en el informe.	Dentro del expediente debe incluirse la documentación necesaria para evidenciar la irregularidad, evitando la inclusión de documentos duplicados.
Del análisis a la evidencia documental se desprende la participación de servidores públicos que no se toman en cuenta en el informe.	En todos los casos se debe hacer referencia a todos los involucrados en la irregularidad e incluir en el anexo correspondiente el expediente personal del presunto responsable.
Se menciona que un servidor público, al parecer carecía de facultades y atribuciones para emitir alguna autorización, sin evidenciarlo.	En este caso, se debe verificar si efectivamente adolece de facultades y señalar quién o quiénes son los facultados para otorgar dichas autorizaciones, anexando la documentación soporte.
En el informe se señalan números de folio que no corresponden con los anexos correspondientes.	Una vez concluido el informe y el expediente se debe verificar que los folios citados en el informe correspondan a los del expediente.
Se indica que un servidor público indebidamente firmó varios documentos ostentando determinado cargo, pero no se señala cuales son esos documentos ni su ubicación en la documentación soporte; tampoco se le atribuye una conducta irregular, derivada de esos hechos.	Al hacer referencia al cargo de un servidor público, se debe utilizar el que se indica en el nombramiento respectivo.
No se especifica si con las conductas determinadas como irregulares se causó un daño patrimonial al erario federal.	Si existe una conducta irregular deberá determinarse si ésta ocasiona un daño o perjuicio a la entidad.

Observación	Recomendación
Se señala que algunos documentos fueron recibidos en determinadas fechas; sin embargo, unos no tienen sello de recibido; y en otros, la fecha no es la indicada.	Verificar que los documentos citados contengan el acuse de recibo correspondiente.
En algunas ocasiones se menciona que determinados formatos no estaban requisitados.	Tal situación debe aclararse en el informe, especificando los datos que deben contener dichos documentos.
En ocasiones únicamente se señala el nombre de la ley, reglamento, manual transgredido.	Es necesario mencionar los numerales de los ordenamientos legales que se considera fueron transgredidos y, en su caso, la fracción o inciso correspondiente; inclusive puede incluirse una breve explicación del contenido, sin desvirtuarlo.
En ocasiones se encuentra alterada la certificación de documentos, ya que se le pone corrector, modificando el número de fojas certificadas.	Una vez certificados los expedientes no deberá efectuarse ninguna corrección, por lo que con antelación debe realizarse una exhaustiva revisión.
En el expediente se encuentra algún informe de comisión o de actividades, sin que se encuentre firmados por el servidor público correspondiente.	Los documentos que se anexen al informe como soporte deben estar debidamente requisitados, salvo que esa sea la observación.
No se anexa el organigrama de la entidad, para determinar la dependencia y nivel de los servidores públicos.	Anexar el organigrama de la dependencia, entidad o de alguna unidad administrativa, a fin de apreciar de quién depende jerárquicamente algún servidor público.
Conforme a la naturaleza de las irregularidades objeto del informe, en ocasiones no se incluye las tarjetas de firma de autorización.	Se requiere incluir como anexo la tarjeta de firmas autorizadas para liberar cheques con cargo a las cuentas bancarias de la institución.
No se anexan manuales de organización o procedimientos.	Integrar al expediente respectivo los manuales de organización de la dependencia o entidad, con los que se pueda determinar qué áreas serían las facultadas y encargadas de realizar alguna función, o la parte correspondiente.

Observación	Recomendación
En el apartado de hechos se mencionan posibles irregularidades, las cuales no se contemplan en los subsecuentes apartados; o bien, no se especifica al presunto responsable.	Las mismas conductas desarrolladas en el apartado de <i>hechos</i> , deben ser comentadas en los subsecuentes capítulos.
En ocasiones se indica que algunos servidores públicos firmaron por ausencia sin dar mayores elementos.	En este caso se recomienda especificar los elementos de convicción para determinar a los firmantes, señalando otro documento en el que hayan estampado su firma, a fin de que sirva de comparación.
Se anexan documentos sin certificar.	Se deben certificar todas las constancias obtenidas del ente auditado que obran en copia simple en el expediente respectivo, dicho acto debe realizarse por servidor público facultado para ello, o en el último de los casos, por notario público, exceptuándose los documentos que obran en original.
Se anexan órdenes de auditoria y oficios de sustitución o ampliación sin certificar.	La certificación de la orden de auditoria, los oficios de sustitución o ampliación de personal y las actas de inicio de auditoria debe efectuarse por el titular.
En ocasiones se folian los anexos por ambos lados.	Las fojas del expediente se deben foliar por un solo lado, no por ambos.
En ocasiones, los expedientes personales de los presuntos responsables están incompletos, desconociéndose su domicilio, salario y en algunos casos no obra constancia de su baja o renuncia.	Debe solicitarse al área de recursos humanos de la dependencia o entidad, una tarjeta que contenga los datos generales de los servidores públicos involucrados, independientemente de que esa información se encuentre en los documentos solicitados.
No se anexan cédulas de integración del daño o perjuicio patrimonial	Al abordar lo relativo al daño y/o perjuicio patrimonial, de ser posible en el propio cuerpo del informe describir como se llega a integrar; o de ser necesario, elaborar cédula de su integración, a la cual se debe remitir el informe.

Observaciones

Con motivo de la abrogación de la ley del servicio de vigilancia de fondos y valores de la federación, mediante decreto publicado en el diario oficial el 17 de noviembre de 1995, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, recientemente ha negado la expedición de copias certificadas del anverso y reverso de cheques expedidos por las dependencias y entidades de la administración pública federal, relacionados con presuntas operaciones irregulares, por lo que se llevará a cabo el siguiente procedimiento para la obtención de la documentación en comento:

Cuando los servidores públicos involucrados en las irregularidades se encuentren en activo en las dependencias o entidades, la solicitud de copias de cheques y estados de cuenta se efectuará al tesorero de la federación.

Cuando los servidores públicos involucrados ya no estén laborando en las dependencias o entidades, las solicitudes de cheques y estados de cuenta la deberá realizar la dependencia o entidad auditada.

Por otra parte, cuando se requiera información por parte de la SHCP, para constatar el domicilio de algunos proveedores, contratistas y prestadores de servicio, por presuntas operaciones irregulares con dependencias y entidades, ésta deberá ser solicitada al administrador regional de auditoría fiscal metropolitana, en caso que los contribuyentes se encuentren ubicados en la circunscripción territorial en el distrito federal y zona conurbada.

En los supuestos en que sea necesario la obtención de información de contribuyentes que se encuentren en el interior de la república, la solicitud se efectuará al administrador regional de auditoría fiscal local de la entidad federativa correspondiente.

Finalmente, cuando sea necesario solicitar información de proveedores, contratistas y prestadores de servicios por presuntas operaciones ilícitas con dependencias y entidades, para constatar su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Distrito Federal se hará la solicitud respectiva, así como al Sistema de Atención Tributaria.

En caso de que los contribuyentes se encuentren ubicados en el interior de la república, dicha información será requerida a los titulares de los registros públicos de la propiedad y del comercio de la entidad federativa que corresponda.

Para mayor referencia como anexo 7 se incluye un informe con presunta responsabilidad, haciendo notar que los datos y cifras reportadas son ficticios.

4.2.5 SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES, SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Como resultado de las auditorías que practican la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los Órganos Internos de Control en las dependencias y Órganos de Control Interno en entidades de la Administración Pública Federal, es factible que se identifiquen irregularidades que son susceptibles de responsabilidad, por los actos u omisiones en que incurrir los servidores públicos involucrados, y para las cuales deben elaborarse un informe especial e integrarse el expediente respectivo (que mencionamos en el presente capítulo), para ser enviado al área de responsabilidades de la Secretaría, del OIC, u OCI, y en su caso (penal) al Ministerio Público Federal, a fin de que estas instancias procedan de conformidad con sus atribuciones. Asimismo, si las irregularidades determinadas están relacionadas con procedimientos derivados de licitaciones públicas, se informará al área de inconformidades de cada una de las unidades fiscalizadoras señaladas, para que actúe de acuerdo con sus atribuciones.

El artículo 64 de la Ley, consigna el procedimiento mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad, o en su caso, emitir la resolución de no-existencia de ésta. Este procedimiento tiene características muy especiales, pues de acuerdo a su naturaleza le corresponde a la autoridad promover lo necesario para su debida tramitación, desde realizar la investigación respectiva o recabar las pruebas pertinentes para encauzar y sostener la acusación, y de manera imparcial, valorar los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental para resolver conforme a derecho, a través del siguiente procedimiento:

La citación a audiencia.

El artículo 64, fracción I de la Ley de referencia establece que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

Lo anterior, amerita la siguiente observación, la Ley alude a la “citación” y no menciona la “notificación”, sin embargo la primera podemos considerarla como una especie de esta última, por citar, debemos entender el llamamiento que hace la autoridad a una persona para que se presente ante ella en el día y hora previamente designados, en cambio notificar, es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución judicial o administrativa. Por lo que la citación deberá practicarse con las mismas formalidades constitucionales que cualquier notificación.

El inicio del procedimiento tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculpado, el citatorio deberá recaer sobre éste y además se le notificará al Titular de la

dependencia o entidad de que se trate para que designe representante en términos del artículo 67 de la propia Ley.

La designación del representante a que se refiere el numeral antes mencionado de la Ley tiene como propósito que el mismo realice funciones de coadyuvancia con las autoridades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, orientando su actividad en el mismo sentido que el órgano de autoridad, por lo que si éste no fuese designado o no se presentase a la audiencia o a la práctica de la diligencia, su ausencia no afectará el curso o desarrollo del procedimiento, pues no es un requisito de procedibilidad.

Se insiste en que el papel que le corresponde al representante del superior jerárquico es el de coadyuvante del órgano de autoridad, pues en la práctica en algunos casos, el representante desnaturaliza esta coadyuvancia apersonándose como defensor del inculpado.

La audiencia

La celebración de la audiencia deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a partir del momento de la citación, a la que también asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las áreas de responsabilidades en las Contralorías Internas resolverán sobre la existencia de responsabilidad administrativa, notificando la resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si en la audiencia la autoridad competente de la SECODAM o de las Contralorías Internas encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrán disponer la práctica de otras investigaciones y citar para otra u otras audiencias al inculpado.

La resolución y los plazos de notificación.

El procedimiento administrativo culmina al recaer la resolución respectiva mediante la cual se sanciona a un servidor público o se declara la no-existencia de responsabilidad. Resulta importante resaltar la necesidad de que a todo procedimiento recaiga una resolución, pues existe una práctica viciada consistente en archivar los casos en los que no hubo suficientes elementos para determinar responsabilidad considerándose por ello concluidos, tan necesario es que se sancione cuando se determinó cierta imputación, como emitir una resolución de no-existencia de responsabilidad. Si como resultado de la audiencia de ley se desvanecen los hechos materia de la acusación o mediante las probanzas rendidas se desvirtúan las imputaciones no puede la autoridad mandar el expediente a archivo, pues ello implicaría generar incertidumbre jurídica perjudicial para el sujeto o procedimiento.

Formalidades que debe revestir el procedimiento.

Citatorio. -El oficio citatorio para la audiencia de ley deberá:

- Expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado.
- Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones.
- Precisar que el expediente está a disposición del infractor y el lugar en el que puede ser consultado; así como que a la audiencia de ley, puede acudir, asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.
- Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles; y el requerimiento de que se señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, apercibido que de no hacerlo se le harán las notificaciones por rotulón conforme lo prevé el artículo 316 del ordenamiento citado.
- El oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los artículos 303 al 321 del Código referido, cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, que deberá comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación; y que el oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa, recabando la constancia de recibido.

La prueba. Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son:

- Las auditorías practicadas por SECODAM y los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que deben contener como mínimo los siguientes elementos:
 1. Oficios de comisión dirigidos al visitado debidamente notificado.
 2. Actas de inicio y conclusión de auditoría, requisitadas conforme a derecho.
 3. Documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada por autoridad competente, y
 4. Conclusiones, en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por él o los servidores públicos,

señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño y perjuicio patrimonial causado al Erario Federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público.

- Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.
- En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo, deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente.
- Conviene enfatizar que para que las pruebas documentales tengan validez, deben ser legibles y constar en original o copia certificada por funcionario competente.
- Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar, la garantía de audiencia.
- Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenando se turne a resolución, a fin de cumplir con los términos señalados por el artículo 64 fracciones I y II de la Ley.

Criterios y parámetros propuestos para aplicar sanciones según el tipo y gravedad de la falta.

En la práctica encontramos que las faltas de similar gravedad pueden ser castigadas con sanciones de distinta severidad o que sanciones de la misma especie sean aplicables a faltas de diferente gravedad; una misma conducta en distintos procedimientos puede dar lugar a sanciones de diversa índole, o a la inversa; esto produce, por un lado, que en algunos casos una infracción sin importancia o menor sea castigada con severidad o que una falta muy grave se le aplique una sanción poco severa.

Lo anterior, puede solucionarse si las autoridades competentes adoptan ciertos criterios para imponer sanciones, identificando las faltas a las que se les pueden aplicar determinadas sanciones; esto tendría como consecuencia práctica sistematizar y uniformar las decisiones de los asuntos, pues la resolución de cada caso sería más justa y equitativa al establecerse más o menos soluciones similares o de la misma especie aplicables a faltas idénticas y, sobre todo, las sanciones más severa se reservarían para las faltas más graves.

De tal manera podemos sostener, que jurídicamente es posible adoptar ciertos criterios operativos para resolver el procedimiento administrativo a partir del sistema absolutamente

discrecional que contiene la ley, lo cual no entraría en contradicción ni sería opuesto a la misma, toda vez que dichos criterios no son normativos y se adoptarían dentro del mismo marco discrecional que ésta previene.

Lo primero que es necesario hacer es clasificar las faltas administrativas que prescribe la Ley, entendiendo por falta el incumplimiento de las obligaciones que ésta impone a los servidores públicos. En el código ético de conducta del artículo 47 se observan una gran variedad de obligaciones muy distintas entre sí, además de que no es el único precepto que establece obligaciones. Por lo que para proceder a clasificar obligaciones tan diversas es menester contar con los criterios que permitan realizar la clasificación. Sin el ánimo de abundar sobre lo que deba entenderse por criterio o por desentrañar su naturaleza, diremos que un criterio es un elemento, concepto o factor cuyos rasgos peculiares permiten diferenciar por sus circunstancias particularísimas uno o varios eventos de otro u otros a pesar de pertenecer a la misma especie.

Estos criterios no son creados artificialmente o arbitrariamente, sino están dados por la misma ley, estos criterios son:

- La causación de daño.
- La producción de lucro.
- La desobediencia a un mandato legítimo de autoridad.

Por lo que las fracciones del artículo 47 pueden agruparse de la siguiente manera.

Primer grupo: Faltas que no causan daño, ni producen lucro.

Fracciones de la I a la XI, XIV, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXIV

Segundo grupo: Faltas que pudiendo causar lucro, este no se produce.

Fracciones XIII, XVI y XXIII

Tercer grupo: Faltas que causan daño y/o lucro.

Fracciones II, III, IV, XIII, XV, XVI, XVII y XXIII

Cuarto grupo: Faltas que resultan violatorias de resoluciones firmes o sentencias definitivas.

Fracción XII

Quinto grupo: Faltas a las que la ley les asigna un procedimiento específico distinto al establecido por el artículo 64.

Fracción XVIII

De lo anterior, tenemos que existen faltas que se encuentran clasificadas hasta en dos grupos distintos, esto se debe a que puede ser factible que se produzcan consecuencias materiales de distinta naturaleza e índole jurídica diversa, ejemplo: la fracción II establece *la obligación de formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes*; sin embargo, la violación a este precepto puede tener dos resultados, primero la falta de carácter formal, es decir, no se cumplió con la formulación del programa o presupuesto en tiempo, no causándose con ello daño al sector público y tampoco produciéndose lucro, y otra de carácter formal y material, cuando sí se provoca daño y lucro, de tal manera que según sea el caso, un incumplimiento de esta especie puede clasificarse tanto en el primer grupo, como el tercero.

Con relación a las faltas del llamado Quinto Grupo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Cuarto establece un procedimiento y sanción específicos.

Aplicación de las sanciones según el tipo de la falta.

Por razón del incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se recomienda o sugiere que éstas se sancionen de la siguiente manera:

1. Se sugiere se sancione con apercibimiento, amonestación, suspensión o destitución, cuando no se hayan causado daños o perjuicios al Sector Público y/o no se hubiese recibido un lucro, las violaciones a las fracciones del primer grupo; y con suspensión o destitución, las violaciones a las fracciones del segundo grupo y, con destitución e inhabilitación de uno a diez años, la violación a la fracción XII del cuarto grupo.
2. Además se recomienda se imponga sanción económica, destitución e inhabilitación, cuando se hayan causado daños o perjuicios al sector público o se hubiese recibido un lucro, las violaciones a las fracciones del tercer grupo. La inhabilitación que se imponga por este motivo será de *“un año a diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años se excede de dicho límite.”*⁴⁶
3. Independientemente de la sanción económica que proceda se aplicará Destitución e Inhabilitación de 8 años en adelante a aquellos servidores públicos, cuando por sus actos u omisiones que además de contravenir los términos de la Ley, dificulten, limiten o priven a la persona de cualquier derecho que legalmente le asista, de los que resulten un daño irreparable en su integridad física, sus bienes o derechos inherentes.

⁴⁶ Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4. La violación a la fracción XVII, del quinto grupo, se sancionará en términos del Título Cuarto (Registro Patrimonial de los Servidores Públicos) de la propia Ley en comento.

De los recursos

Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere el capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituyan en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Asimismo las sanciones administrativas podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida

La tramitación del recurso de revocación se sujetara a las normas y lineamientos señalados por los artículos 70 al 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

CONSIDERACIONES

La creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, constituyéndose como el órgano central de control en la Administración Pública Federal, quedando instituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental.

Los objetivos primordiales que dieron lugar a la creación de la Secretaría fueron los de dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz, que vigilara y evaluara los ingresos, los gastos, recursos y obligaciones del Estado, con el objeto de que su administración se efectuará con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficacia y honradez. Asimismo, promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que desarrollara, se constituyera en el medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública Federal, por lo que se encuentra totalmente vinculada con las responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos.

El Estado realiza diversas actividades para la consecución de sus fines y los encargados de brindar ese servicio son los Servidores Públicos, mismos que cuentan con derechos y obligaciones, sustentando su actuación en los lineamientos legales que establecen lo que les está y no permitido realizar. En caso de que el Servidor Público incurra con su actuación pública en algún ilícito según lo establezca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hará acreedor a que se le aplique una sanción administrativa como medida disciplinaria.

En relación a los tipos de responsabilidades que existen, el Artículo 109 constitucional, establece los lineamientos generales a que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los Servidores Públicos, deslindado claramente las diversas clases de responsabilidad penal, política o administrativa.

Cada tipo de responsabilidad se sustenta a través de procedimientos distintos y separados, así mismo, las Leyes y Códigos de la materia contemplan sanciones diversas y los órganos encargados de adjudicarlas son diferentes también, según la clase de responsabilidad de que se trate, para el caso de responsabilidades administrativas, estas se pueden derivar de la inobservancia al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que se determinan a través de auditorías, quejas o denuncias.

Dentro de estos procedimientos tenemos las auditorías que realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de la Dirección General de Auditoría Gubernamental, a la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República y evaluaciones a los Órganos Internos de Control con criterios de excelencia, eficacia y eficiencia que le permitan ser, además de integrante, promotor permanente del cambio en los factores de la Administración Pública Federal, impulsando una cultura del desempeño basada en la honradez, la calidad y la actualización continua, modernizando las tareas gubernamentales, hasta lograr un gobierno con alta probidad y productividad que satisfaga las necesidades y anhelos de la sociedad.

Asimismo, vigilar que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República cumplan con las normas y disposiciones en materia de:

- Sistemas de registro y contabilidad,
- Fondos y Valores del Gobierno Federal
- Impresión, envío, custodia y destrucción de valores
- Acuñación de moneda
- Contratación y remuneraciones de personal
- Contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, y
- Activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

Como resultado de las auditorías, tenemos que pueden existir irregularidades cometidas por Servidores Públicos que ameritan instaurar el procedimiento disciplinario correspondiente, mismo que deberá de cubrir ciertas formalidades para la integración del expediente e informe respectivo, aspecto fundamental que facilitara a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial substanciar eficaz y eficientemente el procedimiento administrativo respectivo.

Dentro de las formalidades que debe cubrir el expediente tenemos:

- Actos de autoridad fundados y motivados. (orden de auditoría)
- Obtener y estudiar los documentos que conformarán el expediente y esquematizar la cronología de los hechos que dieron origen a la irregularidad.
- Elaborar cédulas sumarias y analíticas necesarias para la integración de importes, cifras y datos que faciliten la identificación de la información y documentación a integrar en el expediente.
- Ordenar de manera cronológica la documentación que soporta la irregularidad.

- Integrar al expediente por bloques de documentación, cada uno de los cuales constituirá un anexo.
- Los anexos 1, 2 y 3, invariablemente deberán corresponder a los antecedentes de la entidad, orden de auditoria y el acta de inicio de auditoria, respectivamente.
- Anexe la documentación que soporta la irregularidad, conforme se fueron desarrollando los hechos.
- Incluir las normas y manuales internos que tengan relación con la irregularidad, por su inobservancia.
- Como último anexo integre la documentación que acredite la calidad de los servidores públicos involucrados en las irregularidades, tomando en cuenta el periodo de la irregularidad, funciones y/o actividades encomendadas, así como las ausencias y sus coberturas
- Foliar todas y cada una de las fojas que conforman el expediente.

Es conveniente destacar que el informe de resultados de la auditoria, donde se describen las observaciones determinadas durante la ejecución de la revisión, es totalmente independiente al que se elabora por una presunta responsabilidad administrativa.

El primero persigue recomendar acciones que efficienten la operación, programa o aspectos revisados y el segundo, tiene el objetivo de servir de base para presentar la denuncia penal correspondiente ante el Ministerio Público Federal o iniciar el procedimiento administrativo para deslindar y fincar responsabilidades, en el cual se detallan únicamente los hechos irregulares y no la totalidad de la muestra analizada en la auditoria.

En conclusión tenemos que el expediente de presuntas responsabilidades administrativas es el conjunto de documentos originales y/o certificados como tal, que muestran las evidencias de las irregularidades administrativas que se encuentran contenidas en el informe de auditoria.

Lo anterior, es la base fundamental par la aplicación de las sanciones y la buena defensa en el procedimiento administrativo de responsabilidades; así como en el recurso de revocación, juicio de nulidad y/o juicio de amparo de ser el caso; además, es la culminación de los resultados del trabajo de auditoria y la integración del expediente con presunta responsabilidad administrativa, misma que se fundamenta en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos u otras leyes o reglamentos que así lo especifiquen.

Así tenemos que las medidas disciplinarias promoverán e impulsarán el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, encaminados a prevenir los actos de corrupción, ineficiencia y negligencia, a través del establecimiento de mecanismos idóneos y de la detección de irregularidades administrativas imponiendo, en su caso, las sanciones procedentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, que permita contribuir a la consolidación de una cultura de apego a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tarea encomendada a las Direcciones Generales de Auditoría Gubernamental y de Responsabilidades de los Servidores Públicos y situación patrimonial a través de;

- Ser las unidades administrativas que contribuyen al fortalecimiento de la autoridad moral de la Secretaría a nivel nacional.
- Ser unidades generadoras del fortalecimiento de la confianza en la relación gobierno-sociedad y gobierno-servidores públicos, a través de que sus actuaciones sigan sustentándose en la aplicación de la Ley y en la observancia estricta de la misma.
- Ser unidades que posibiliten el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, que contribuyen a la dignificación de los mismos

CONCLUSIÓN GENERAL

Los avances que México ha tenido en materia de control y evaluación de la gestión pública son importantes, pues permitieron dar congruencia a las instancias de control internas y externas de los Poderes de la Unión, coordinar acciones de colaboración entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, de Control y Evaluación Gubernamental y los sistemas estatales y locales, evaluar mediante sistemas modernos de desempeño la ejecución de las políticas públicas, formar servidores públicos profesionales y promover procesos vinculados con actividades de atención ciudadana.

Sin embargo la tarea no está concluida, por lo que se debe continuar en la búsqueda de nuevos modelos y sistemas que articulados combatan a la corrupción en los distintos niveles y ordenes de gobierno y apoyen a los administradores en el reforzamiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, con la cada vez mayor participación de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

- COSTA ROMERO, MIGUEL TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PURRUA, MEXICO 1993
- DAM ADAM, ALFREDO
ECERRIL LOZADA, GUILLERMO LA AUDITORIA INTERNA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PUBLICOS, A.C. 1ra.
REIMPRESION, MEXICO 1985
- DAM ADAM, ALFREDO
ECERRIL LOZADA, GUILLERMO LA FISCALIZACION EN MEXICO
UNAM 2da. EDICION, MEXICO 1988
- LVAREZ GENDIN, SABINO TRATADO GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL CASA BOSCH,
BARCELONA ESPAÑA, 1971 TOMO I
- OSQUERA OLIVER, JOSE M. DERECHO ADMINISTRATIVO Y SOCIALIZACION
CENTRO DE FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO DE
FUNCIONARIOS MADRID, 1965
- AVILA GUZMAN, MIGUEL A. AUDITORIA COMPREHENSIVA
UN MODERNO CONCEPTO EN LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL
INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PUBLICOS, A.C. 1ra.
EDICION, MEXICO 1991
- ELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL LIMUSA, S.A. DE C.V. Y EDITORIAL MEXICO, 1996
- ELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
EDITORIAL PURRUA, MEXICO 1996

- FLORES MARGADANT, GUILLERMO DERECHO PRIVADO ROMANO
EDITORIAL ESFINGE, MEXICO 1989
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO
EDITORIAL PURRUA, MEXICO 1993
- GONZALEZ DE LA VEGA, FRANCISCO EL CODIGO PENAL COMENTADO
NOVENA EDICION
EDITORIAL PURRUA, MEXICO 1989
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO
EDITORIAL PURRUA, MEXICO 1993
- HERRERA PEREZ, AGUSTIN LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS
EDITORIAL CORSA, MEXICO 1991
- INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES NORMAS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA
PUBLICOS A.C. EDICION 1993
- IMENEZ HUERTA, MARIANO DERECHO PENAL MEXICANO
EDITORIAL PURRUA, MEXICO 1992
- IMENEZ HUERTA, MARIANO DERECHO PENAL MEXICANO TOMO VI
SUPLEMENTO DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS
EDITORIAL PURRUA, MEXICO 1986
- LORENO, DANIEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
EDITORIAL PAX, MEXICO 1988

- MUÑOZ AMATO, PEDRO INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA
FONDO DE CULTURA ECONOMICA CUARTA REIMPRESION,
MEXICO 1973
- OLIVERA TORO, JORGE MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1997
- SANTILLANA GONZALEZ, JUAN RAMON AUDITORIA VI
CONTABILIDAD Y AUDITORIA GUBERNAMENTAL
EDITORIAL ECAFSA PRIMERA EDICION, MEXICO 1996
- SANTILLANA GONZALEZ, JUAN ROMAN CONOCE LAS AUDITORIAS
EDITORIAL ECASA, MEXICO 1994
- SERRA ROJAS, ANDRES DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PORRUA XII EDICION, MEXICO 1983

LEGISLACIÓN

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

CODIGO PENAL FEDERAL

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

NORMAS Y ACUERDOS

(ANEXO 1)

Instructivo de llenado del modelo de Orden de Auditoría

Identificador	Descripción
1.	Anotar el nombre de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República o Entidad, según corresponda.
2.	Anotar el número de oficio que corresponda.
3.	Citar la localidad y fecha de elaboración de la orden de auditoría. La fecha debe corresponder al inicio efectivo de la auditoría, de acuerdo con la programación inicial.
4.	Mencionar el nombre y cargo de la persona a la cual se dirige la orden y el domicilio donde se ubica el área por auditar.
5.	En el caso de las Entidades debe agregarse como fundamento el artículo 65, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
6.	Anotar el número de auditoría y tipo, de acuerdo con el asignado en el Programa Anual de Control y Auditoría o el número consecutivo que le corresponda tratándose de auditorías no programadas.
7.	Relacionar al personal comisionado, incluyendo al responsable del área de auditoría.
8.	Citar de manera general los alcances de los conceptos a revisar y el periodo por revisar, para el caso de las auditorías de seguimiento especificar los antecedentes de las revisiones donde se determinaron las observaciones.
9.	Citar los nombres, cargos y adscripción de los servidores públicos a los que se enviará copia de la orden.



**SECRETARÍA DE
CONTRALORÍA
Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO**

**SUBSECRETARÍA DE NORMATIVIDAD Y
CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA.
DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA
GUBERNAMENTAL.**

ORDEN No.

ASUNTO: Se ordena la práctica de visita
domiciliaria de auditoría.

México, D. F.,

LIC. CARLOS MEDINA PONCE.
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL DE LA SENECTUD.
PLUTARCO ELIAS CALLES No. 13, PISO 6
COLONIA SAN JUAN DE ARAGON.
C.P. 03100, MÉXICO, D.F.

Con objeto de verificar y promover en esa Entidad el cumplimiento de sus programas sustantivos y de la normatividad aplicable, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37, fracciones I, IV, V, VII y VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 65, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 57, de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público; 75 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionadas con las mismas; 130, 132, fracción III, y 148, del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y 18, fracción II, numerales 1,2,4, y 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se llevará a cabo auditoría al desempeño a esa Entidad, en sus Unidades Administrativas, Bodegas o cualquier otra instalación, por el período comprendido de 1999 y primer semestre de 2000.

Para tal efecto, se servirá proporcionar a los CC. Auditores Gubernamentales: **RODOLFO CABRERA ORTIZ, JAIME TORRES SANTOS, TAMARA SANCHEZ JUAREZ, EMILIO PORTES GIL, CLAUDIA SANTAMARIA RIVERA, OLGA BEATRIZ ALCANTARA RIVAS, JUAN CARLOS DOMINGUEZ MURO, ALBERTO MENDOZA CORTES Y JULIO JARAMILLO CONTRERAS**, los libros principales y auxiliares, registros, reportes, correspondencia y demás efectos relativos a sus operaciones financieras, presupuestales y de consecución de metas que estimen necesarios, así como suministrarles todos los datos e informes que soliciten para la ejecución de la auditoría.



**SECRETARÍA DE
CONTRALORÍA
Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO**

**SUBSECRETARÍA DE NORMATIVIDAD Y
CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA.
DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA
GUBERNAMENTAL.**

ORDEN No.

Comunico a usted que los auditores tienen instrucciones de exponerle el alcance de los trabajos a desarrollar.

Asimismo, le agradeceré girar instrucciones a quien corresponda, a efecto de que el personal comisionado tenga acceso a las instalaciones de esa Entidad, y se le brinden las facilidades necesarias para la realización de su cometido.

A T E N T A M E N T E
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN

C.P. ANTONIO LOPEZ DE SANTANA
DIRECTOR GENERAL

c.c.p. LIC. MARCO CICERON PRECIADO, SECRETARIO DE SALUD.
C.P. JUAN ANTONIO SANCHEZ DUARTE, SUBSECRETARIO DE NORMATIVIDAD Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA, SECODAM.
ING. NORA MENDOZA ALTAMIRANO, TITULAR DE LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA, SECODAM.
LIC. ERNESTO JUAREZ BRAVO, COMISARIO PÚBLICO Y PROPIETARIO DELEGADO ANTE EL SECTOR SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL.
C.P. ESPERANZA DE LA CONCHA B, TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SENECTUD.
LIC. MARIAN AZUELA CORTES, Director General Adjunto de Recursos Humanos, SECODAM.

HDP/JCG*gra

Aspectos a considerar en la formulación del acta de inicio de auditoría.

El acta de inicio es un documento de carácter oficial que narra las circunstancias específicas del inicio de una auditoría, por lo que en su elaboración deben guardarse las formalidades que se mencionan a continuación:

1	Contiene los datos a detalle de las circunstancias, documentos y personas que intervienen en el acto.
2	Inicia ubicando el lugar y fecha del acto. Posteriormente menciona quiénes intervienen en el acto y el objetivo del mismo. El apartado de hechos describe las situaciones bajo las cuales se levanta el acta y finalmente incluye una salida.
3	El acta se transcribe a renglón continuo y, en caso de que el texto quede a la mitad del renglón, el resto de éste se resta con guiones hasta el margen derecho de la hoja.
4	Siempre debe darse un folio a cada foja del acta. Se recomienda un folio de 8 dígitos que identifique los siguientes datos de izquierda a derecha: Primeros 3 dígitos: número de la orden de auditoría Dos dígitos siguientes: los dos últimos dígitos del año. Últimos 3 dígitos: un número consecutivo de tres dígitos. Ejemplo: orden año consecutivo folio 200 97 001 20097001
5	Al finalizar una foja, el último renglón deberá hacer referencia a la foja que continúa, con la leyenda "pasa al folio...", Incluyendo el folio de la foja siguiente. La leyenda quedará al centro del último renglón y, tanto a la izquierda como a la derecha, se utilizarán guiones. Ejemplo: -----pasa al folio 20097002----- De la misma manera, el primer renglón del folio siguiente, contendrá la leyenda "viene del folio..." Centrado y, tanto a la izquierda como a la derecha, se utilizarán guiones. Ejemplo: -----viene del folio 20097001-----
6	El acta se levanta en original y cuatro copias, que serán firmadas autógrafamente al final y se rubricarán cada una de las fojas que la constituyen, con la siguiente distribución:

	<p>Original: en el supuesto de existir casos con presunta responsabilidad, se integra en el original del expediente que se envía al área de responsabilidades.</p> <p>Cuando no existan casos con presunta responsabilidad, se integra en el expediente de la auditoría.</p> <p>Primera copia: se entrega a la persona con quien se entendió la diligencia.</p> <p>Segunda copia: en el supuesto de existir casos con presunta responsabilidad, se integra en la copia del expediente que se envió al área de responsabilidades y queda en los archivos del área de auditoría.</p> <p>Cuando no existen casos con presunta responsabilidad, se integra en el expediente de la auditoría.</p> <p>Tercera copia: se integra en el expediente de la auditoría.</p> <p>Cuarta copia: se integra en el archivo consecutivo de actas de auditoría.</p>
7	El formato anexo indica el modelo que se utilizará como acta y los datos que contendrá.
8	Con el objeto de hacer más ilustrativa el acta de inicio de auditoría, en el propio modelo de acta se incluyen los aspectos por describir en cada caso.

20097001

En la ciudad de México, distrito federal (o la localidad donde se levanta el acta), siendo las (anotar la hora de inicio del acto) horas, del día (anotar el día, mes y año correspondiente), los cc. (mencionar el nombre completo de los auditores comisionados) auditores públicos adscritos a la Dirección General de Auditoría Gubernamental (o en su caso órgano de control interno) en (citar el nombre de la dependencia, entidad o procuraduría general de la república), hacen constar que se constituyeron legalmente en las oficinas que ocupa (anotar en nombre del área visitada) ubicadas en (anotar el domicilio completo del lugar donde se levanta el acta) a efecto de hacer constar los siguientes: -----

-----Hechos-----

En la hora y fecha mencionadas los auditores actuantes se presentaron en las oficinas citadas y ante la presencia del c. (nombre del titular del área visitada) titular (anotar el nombre del área en que se actúa), procedieron a identificarse en el orden mencionado con las credenciales números: (anotar los números de credenciales institucionales de cada auditor), expedidas por (mencionar el área que expide las credenciales). Acto seguido, hacen entrega formal del original de la orden de auditoría (anotar el número y fecha de la orden de auditoría), emitida por el titular de la Dirección General de Auditoría Gubernamental (mencionar si es una dependencia, entidad o procuraduría general de la república), al c. (citar el nombre completo y puesto de la persona que atiende la diligencia), quien firma para constancia de su puño y letra en una copia de la misma orden, en la cual también se estampó el sello oficial de la unidad administrativa visitada, acto con el que se tiene por formalmente notificada la orden de auditoría que nos ocupa. Para los efectos del desahogo de los trabajos a que la misma se contrae, se solicita al servidor público que la recibe se identifique, exhibiendo éste (anotar el tipo y número de la identificación que presenta) expedida a su favor por (mencionar la instancia que la expide), documento que se tiene a la vista y en el que se aprecia en su margen (citar el lugar donde se encuentra la fotografía del servidor público que la presenta) una fotografía cuyos rasgos fisonómicos corresponden a su portador, a quien en este acto se le devuelve por así haberlo solicitado.-----

Los auditores públicos exponen al titular de la unidad administrativa visitada el alcance de los trabajos a desarrollar, los cuales se ejecutarán al amparo y en cumplimiento de la orden de auditoría citada, mismos que estarán enfocados a (mencionar los alcances de la revisión, periodo por auditar y tiempo en el que se practicarán los procedimientos de auditoría), en la inteligencia de que la auditoría podrá retroceder a ejercicios anteriores de considerarse necesario. Acto seguido se solicita al c. (anotar el nombre de la persona con quien se entiende el acto) designe dos testigos de asistencia, advertido de que en su negativa serán nombrados por los auditores actuantes. A esta solicitud, el visitado designa a los cc. (mencionar los nombres completos de las personas designadas como testigos, domicilios oficiales o particulares, documento con que se identifican, registro federal de contribuyentes y nacionalidad), quienes aceptan la designación.-----

El c. (nombre de la persona con quien se entiende la diligencia), previo apercibimiento para conducirse con verdad y advertido de las penas en que incurrirán los que declaran con falsedad ante autoridad distinta a la judicial, según lo dispone la fracción I del artículo 247

-----pasa al folio 20097002-----

20097002

-----viene del folio 20097001-----
del código penal, manifiesta llamarse como ha quedado asentado, tener la Edad de **(anotar la edad del visitado)** años, de estado civil **(anotar el estado civil del visitado)**, originario de **(anotar la localidad y estado de nacimiento del visitado)**, con domicilio en **(anotar el domicilio particular u oficial del visitado)** y registro federal de contribuyentes número **(anotar el registro federal de contribuyentes del visitado)** , dice que en este acto recibe el original de la orden de auditoría número **(citar el número y fecha de la orden de auditoría)**, hecho con el que se da por formalmente notificado y se pone a las órdenes de los auditores actuantes para atender los requerimientos que le formulen para que cumplan su cometido-----
-

No habiendo más hechos que hacer constar se da por concluida la práctica de esta diligencia, siendo las **(anotar la hora de conclusión del acto)** de la misma fecha en que fue iniciada. Asimismo, previa lectura de lo asentado la firman al margen y al calce de todos y cada uno de sus folios los que en ella intervinieron, haciéndose constar que este documento fue elaborado en original y cuatro copias, de las cuales se entrega una legible al servidor público con el que se entendió la diligencia.-----

Conste.-----

Por (mencionar el nombre del área que intervino en el acta, seguido del nombre de la dependencia o entidad)

C. (nombre y firma de la persona que atendió la diligencia)

Por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

(nombre y firma del auditor)

Testigos de asistencia

(nombre y firma del testigo)

(nombre y firma del testigo)

(ANEXO 3)

Instructivo de llenado del modelo de Carta de Planeación

Identificador	Descripción
1.	Anotar el nombre de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República o Entidad, según corresponda.
2.	Asentar el número de la auditoría que se practica, de acuerdo con el Programa Anual de Control y Auditoría o el número que le corresponda tratándose de auditorías no programadas.
3.	Anotar el nombre del área sujeta a revisión.
4.	Citar la fecha de elaboración de la Carta de Planeación.
5.	Asentar el tipo de auditoría que se practica.
6.	Anotar el trimestre en el que se llevará a cabo la auditoría.
7.	En este apartado se hará mención a los antecedentes del área, programa o rubro por auditar, describiendo su estructura, marco legal aplicable, principales políticas y funciones, actividades que realiza, distribución física de las áreas de trabajo, resultados más importantes en auditorías anteriores, información financiera y presupuestaria, así como los demás elementos que permitan al auditor tener un conocimiento general antes de iniciar la auditoría.
8.	Describir el objetivo de la auditoría, el que deberá ser congruente con lo establecido en el Programa Anual de Control y Auditoría, con excepción de las auditorías no programadas. Este objetivo debe caracterizarse por ser claro, preciso, medible y alcanzable.
9.	Citar de manera general cuáles serán los alcances de la revisión, mismos que pueden referirse a ejercicios, períodos, programas o proyectos, rubros, partidas o cuentas específicas, señalando sus cifras, importes y datos.
10.	En este apartado se describen los problemas a los que pueden enfrentarse los auditores para el desahogo de la auditoría como pueden ser: especialidad de las operaciones, atraso en el registro o desarrollo de funciones, actitud del personal auditado, antigüedad de las operaciones.

11.	<p>En este punto se indican las acciones que el auditor promueve para reducir el efecto de la problemática que pudiese incidir en los resultados de la auditoría.</p> <p>La estrategia debe considerar el tiempo asignado a la revisión y el personal con que se cuenta, debe ser viable y canalizarse a la solución inmediata de los problemas que presenta la revisión, inclusive puede ser una justificación a la modificación del tiempo asignado a la revisión o en la cantidad o perfil de los auditores.</p>
12.	<p>Se anotará el nombre completo del personal asignado a la auditoría, y las iniciales de su nombre, rubrica y firma corta para identificar sus papeles de trabajo; además, estará relacionado en el cronograma de las actividades a desarrollar, en el cual se describirán las actividades específicas de cada auditor.</p>
13.	<p>Anotar el nombre y firma de la persona que elaboró la carta (corresponderá al jefe del grupo comisionado).</p>
14.	<p>Anotar el nombre y firma de la persona que da el visto bueno a la carta.</p>

No. de Revisión (2) Área a Revisar (3) Fecha: (4)

Tipo de Revisión: (5) Trimestre (6)

I. Antecedentes

(7)

II. Objetivo

(8)

III. Alcances

(9)

IV. Problemática

(10)

V. Estrategia

(11)

VI. Personal Comisionado

(12)

Nombre	Iniciales	Firma	Firma Corta
---------------	------------------	--------------	--------------------

Elaboró: (13)

Vo.Bo. (14)

Nombre y firma

Nombre y firma

Instructivo de llenado del Cronograma de Actividades a Desarrollar

Este cronograma se refiere a las acciones que de manera general se ejecutarán durante el tiempo programado de la revisión, como son: inicio de la auditoría, levantamiento del acta, entrevistas con servidores públicos, solicitud de información, visitas físicas a instalaciones u oficinas, periodo de análisis del área, programa o rubro, comentario de observaciones y elaboración del informe, entre otros. No representa los procedimientos específicos que el auditor debe aplicar para su revisión, es un programa general de actividades que permite conocer el avance en la auditoría.

Identificador	Anotar:
1.	Nombre de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Procuraduría General de la República o Entidad, según corresponda.
2.	Número consecutivo de la hoja.
3.	Nombre del área sujeta a revisión.
4.	Número de la auditoría asignado de acuerdo con el Programa Anual de Control y Auditoría o el número consecutivo que le corresponda tratándose de una auditoría no programada.
5.	Nombre del sector al que pertenece la Dependencia, Órgano Desconcentrado o Entidad, en el caso de la Procuraduría General de la República será no sectorizada.
6.	Tipo de auditoría que se va a ejecutar de acuerdo con el Programa Anual de Control y Auditoría o el número consecutivo que le corresponda tratándose de auditorías no programadas.
7.	Mes en el que se desarrollarán las actividades de auditoría.
8.	Número consecutivo de las actividades.
9.	Descripción de cada una de las actividades que se van a realizar durante el desarrollo de la auditoría.
10.	Porcentaje susceptible de revisar en cada una de las actividades o rubros, cuando proceda.

11.	Iniciales del o los auditores a los que se les asignó la actividad.
12.	Estos renglones se refieren en primera instancia al tiempo estimado en que se considera llevar a cabo una actividad y la segunda al tiempo en que se realizó. La forma de llenarlo es sombreando los recuadros de los días que dura una actividad, según los sombreados de la esquina inferior izquierda del formato.
13.	Cantidad de días programados en el desarrollo de la actividad y en el segundo renglón los días utilizados.
14.	Iniciales de los auditores comisionados, mismas que sirven de referencia para identificar quién realiza la actividad, de acuerdo con el numeral 11 anterior.
15.	En seguida de las iniciales de cada auditor se anota el nombre completo del mismo.
16.	Totalizar la cantidad de días estimados en la revisión por auditor.
17.	Totalizar la cantidad de días reales invertidos en la revisión por auditor.
18.	Nombre y firma de la persona que elaboró el cronograma.
19.	Nombre y firma de la persona que da el visto bueno al cronograma.

Cronograma de Actividades por Desarrollar

Área por Auditar (3)				No de Orden (4)																																	
Sector: (5)				Tipo de Revisión: (8)																																	
No. (8)	Actividad (9)	% (10)	Aud. (11)	T	Mes: (7)																																
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	Días (13)	
				E	(12)																																(13)
				R	(12)																																(13)
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
				E																																	
				R																																	
	Sábados y Domingos	Personal	(14)	(15)																															Estimado	16	
	Asueto	Participante	(14)	(15)																															Real	17	
	Estimado																																				
	Real																																				

% Porcentaje del Alcance
 Aud Iniciales del auditor que realiza la actividad
 T Tiempo
 E Estimado
 R Real



(ANEXO 5)

Instructivo de llenado para el modelo de cédula de observaciones

Identificador	Descripción
1	Nombre de la dependencia, entidad o procuraduría general de la república, según corresponda.
2	Indicar el número de la hoja que corresponde a la observación dentro del informe y el total de hojas que conforman el mismo. (la paginación se efectuará una vez que se cuente con el informe completo)
3	Indicar el número asignado a la auditoría, según el programa anual de control y auditoría.
4	Número asignado a la observación dentro de la auditoría.
5	Monto total de la partida del gasto ejercido a que se refiere la observación, de acuerdo con las cifras presupuestarias, cuando proceda cuantificar.
6	Monto de la partida de gasto que se tomó como muestra para su revisión y análisis, cuando proceda cuantificar.
7	Monto determinado como irregular en la observación, cuando proceda cuantificar.
8	Nombre del sector al que pertenece la dependencia, entidad o procuraduría general de la república.
9	Clave presupuestaria de la dependencia, entidad o procuraduría general de la república, según corresponda.
10	Nombre de la unidad administrativa a la que se practicó la auditoría.
11	Tipo de auditoría de acuerdo con las especificaciones de los lineamientos para la planeación, elaboración y presentación del programa anual de control y auditoría.
12	<u>Título de la observación</u> El título debe describir de manera general la irregularidad. Irregularidad: Describir pormenorizados los hechos, conductas u omisiones, identificando los elementos que la constituyen y cuantificando, en su caso, el monto de la



Identificador	Descripción
	<p>irregularidad. Además, deben plantearse de acuerdo con los aspectos señalados en el numeral 2.5.3 de esta guía.</p> <p>Causa: Señalar el motivo que dio origen a la observación. En este caso, deben identificarse las causas reales que motivan la irregularidad, con el enfoque mencionado en el numeral 2.5.3 de esta guía.</p> <p>Efecto: Señalar el impacto de la irregularidad en otros programas, áreas u operaciones.</p> <p>Principio legal: Indicar la normatividad, lineamientos y/o procedimientos transgredidos, por los actos u omisiones descritos en la observación.</p>
13	<p>Correctiva: Determinar acciones inmediatas de solución a los hechos irregulares.</p> <p>Preventiva: Recomendación que permite evitar la recurrencia en las irregularidades determinadas y que elimina por completo las causas que la originan. Las recomendaciones deben estar concertadas con los servidores públicos responsables de su aplicación.</p>
14	<p>Fecha compromiso: En este espacio debe plasmarse la fecha en la que el servidor público responsable del área donde surgieron las irregularidades se compromete a resolver la problemática citada, para solventar la observación y, en su caso, las acciones de mejora que propone para atenderla. Además, después del comentario de las observaciones debe firmar cada cédula señalando nombre, cargo y fecha.</p>
15	<p>Nombre y firma del responsable del área de auditoría o del servidor público designado para el efecto.</p>



SECRETARÍA DE
CONTRALORÍA Y
DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL (O DE CONTROL INTERNO) EN (1)

CÉDULA DE OBSERVACIONES

HOJA No. _____ DE _____	(2)
NÚMERO DE AUDITORIA	(3)
NÚMERO DE OBSERVACION	(4)
MONTO FISCALIZABLE	(5)
MONTO FISCALIZADO	(6)
MONTO DE LA IRREGULARIDAD	(7)

SECTOR: (8)	REGISTRO: (9)
ÁREA AUDITADA: (10)	TIPO DE AUDITORIA : (11)

Observación	Recomendaciones	Fecha compromiso
(12) título	(13)	(14)
Irregularidad:	Correctiva:	
Causa:	Preventiva:	
Efecto:		
Principio legal:		

(15)

RESPONSABLE.

Instructivo para el modelo de cédula de seguimiento.

Identificador	Descripción
1	Nombre de la dependencia, entidad o procuraduría general de la república, según corresponda.
2	Indicar el número de la hoja que corresponde a la cédula en el informe y el total de hojas que conforman el mismo (la paginación se efectuará una vez que se cuente con el informe completo).
3	Indicar el número asignado a la auditoría, según el programa anual de control y auditoría.
4	Número asignado a la observación en la auditoría original.
5	Monto total de la partida del gasto ejercido a que se refiere la observación original.
6	Monto de la partida de gasto que se tomó como muestra para su revisión y análisis en la observación original.
7	Monto determinado como irregular en la observación original.
8	Nombre del sector al que pertenece la dependencia, entidad o procuraduría general de la república.
9	Registro presupuestario de la dependencia, entidad o procuraduría general de la república, según corresponda.
10	Nombre de las unidades administrativas a las que se practica la auditoría de seguimiento.
11	Tipo de auditoría de acuerdo con las especificaciones de los lineamientos para la planeación, elaboración y presentación del programa anual de control y auditoría.
12	Anotar una "x" si la observación ha sido solventada de acuerdo con el análisis practicado.
13	Anotar una "x" si la observación no ha sido solventada de acuerdo con el análisis practicado.
14	Anotar el porcentaje de avance que el auditor considera para aquellas observaciones que aún no han sido solventadas, de acuerdo con las acciones implantadas por el área auditada, pero que han sido atendidas y tienen un avance en su solución.
15	En este espacio se deberá transcribir el título y la observación original a la cual se

Identificador	Descripción
	<p>da seguimiento, así como las recomendaciones propuestas, tal y como se encuentran en la cédula de observaciones original.</p> <p>Las causas, efectos y principios legales no se incluyen.</p>
16	<p>En este apartado se hará una breve reseña de las acciones implantadas por las áreas responsables de dar atención a las recomendaciones señaladas en la observación original o, en su caso, las omisiones en que se ha incurrido y que no han permitido solventar la observación.</p> <p>Asimismo, se deberán indicar los motivos por los cuales el auditor considera dar por solventada o no la observación.</p>
17	<p>En caso de que la recomendación no permita la solución de la observación, ésta se deberá replantear.</p>
18	<p>Al igual que en la cédula de observaciones, en esta columna debe plasmarse la nueva fecha compromiso en la que el responsable del área auditada implantará la recomendación replanteada.</p> <p>Asimismo, debe indicarse nombre y cargo del servidor público responsable de dar atención a la observación y la firma del mismo.</p>
19	<p>Nombre y firma del responsable del área de auditoría o del servidor público designado para el efecto.</p>



CÉDULA DE SEGUIMIENTO.

HOJA No. _____ DE _____	(2)
NÚMERO DE AUDITORÍA	(3)
NÚMERO DE OBSERVACION	(4)
MONTO FISCALIZABLE	(5)
MONTO FISCALIZADO	(6)
MONTO DE LA IRREGULARIDAD	(7)

SECTOR: (8)

REGISTRO: (9)

ÁREA AUDITADA: (10)

TIPO DE AUDITORIA (11)

OBSERVACIÓN: SOLVENTADA: (12) NO SOLVENTADA: (13) AVANCE: (14) %

Observación	Situación actual	Replanteamiento	Fecha compromiso
(15) título	(16)	(17)	(18)
Observación original			
Recomendaciones originales.			

(19)

RESPONSABLE.



SECRETARÍA DE
CONTRALORÍA Y
DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN
ARRENDADORA INDUSTRIAL, S.A. DE C.V.
DIRECCIÓN DE AUDITORÍAS.

OFICIO No. CI/120/008/98

(ANEXO 7)

MÉXICO, D.F., 1 DE AGOSTO DE 2000

ASUNTO: SE ENVÍA INFORME
DE AUDITORÍA.

**C.P. JULIO ABARCA MILÁN,
CONTRALOR INTERNO EN
ARRENDADORA INDUSTRIAL, S.A. DE C.V.
PRESENTE**

LOS QUE SUSCRIBIMOS, LIC. ROSARIO VÁZQUEZ CHAPA Y C.P. LORENZO GÓMEZ ZEPEDA, AUDITORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN ARRENDADORA INDUSTRIAL, S.A. DE C.V. (ASIA), NOS PERMITIMOS SOMETER A SU ATENTA CONSIDERACIÓN, EL INFORME DERIVADO DE LA AUDITORÍA PRACTICADA A LA GERENCIA DE CONSTRUCCIÓN DE ASIA, RELATIVO A LA SIMULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN EN EL CONCURSO POR LA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES CONTRATISTAS NO. GC-003-012-97, CON EL OBJETO DE ASIGNAR EL CONTRATO CORRESPONDIENTE POR UN MONTO DE \$730,345.50, SIN IVA. INCLUIDO, A UNA EMPRESA PREVIAMENTE DETERMINADA, GENERANDO UN DAÑO AL PATRIMONIO DE LA ENTIDAD DE \$500,801.70.

I. ANTECEDENTES.

EL 15 MAYO DE 1998 EL C.P. JULIO ABARCA MILÁN, EMITIÓ LA ORDEN DE AUDITORÍA NO. 017/98 A NOMBRE DEL ING. DARÍO CALLES ESQUIVEL, GERENTE DE CONSTRUCCIÓN DE AISA, CON EL OBJETIVO DE VERIFICAR Y PROMOVER EN ESA UNIDAD ADMINISTRATIVA EL CUMPLIMIENTO DE SUS PROGRAMAS SUSTANTIVOS Y DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE DURANTE EL EJERCICIO DE 1997 (ANEXO 1, FOJAS 1 Y 2).

LA ORDEN DE AUDITORÍA FUE RECIBIDA EL 18 DE MAYO DE 1998 POR LA GERENCIA DE CONSTRUCCIÓN, SEGÚN CONSTA EN EL SELLO QUE APARECE AL MARGEN SUPERIOR DERECHO DEL ACUSE DE RECIBO, EN UNA COPIA DE DICHA ORDEN.

EL MISMO 18 DE MAYO SE LEVANTÓ EL ACTA DE INICIO DE AUDITORÍA CON LA PRESENCIA DEL ING. DARÍO CALLES ESQUIVEL, GERENTE DE CONSTRUCCIÓN DE AISA, SEGÚN CONSTA EN LOS FOLIOS 01798001 Y 01798002 (ANEXO 2, FOJAS 3 Y 4).

MEDIANTE OFICIO CI/032/98 DEL 18 DE MAYO DE 1998, EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL INFORMÓ AL ING. DARÍO CALLES ESQUIVEL, GERENTE DE CONSTRUCCIÓN, LA AMPLIACIÓN DEL PERSONAL A LA AUDITORÍA QUE SE PRACTICA (ANEXO 3, FOJA 5).

DEL ANÁLISIS A LA DOCUMENTACIÓN PROPORCIONADA POR LA GERENCIA DE CONSTRUCCIÓN DE AISA, ASÍ COMO LA APORTACIÓN DE DATOS POR TERCEROS, SE CONOCIERON DIVERSAS IRREGULARIDADES RESULTANTES



SECRETARÍA DE
CONTRALORÍA Y
DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN
ARRENDADORA INDUSTRIAL, S.A. DE C.V.
DIRECCIÓN DE AUDITORÍAS.

OFICIO No. CI/120/008/98

DE LOS ACTOS Y OMISIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LLEVARON A CABO EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO GC/108/97, MEDIANTE LA MODALIDAD DE INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES CONTRATISTAS, Y QUIENES IMPLEMENTARON LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA SIMULAR LA ADJUDICACIÓN DIRECTA A LA EMPRESA MOL INGENIERÍA, S.A., TODA VEZ QUE REALIZARON UN CONCURSO POR INVITACIÓN RESTRINGIDA SOPORTÁNDOLO CON PROPUESTAS APÓCRIFAS, COMO SE DESCRIBE EN LOS SIGUIENTES:

II. HECHOS.

EN LA REVISIÓN AL EXPEDIENTE INTEGRADO POR AISA CON MOTIVO DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN POR INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES CONTRATISTAS, NO. GC-003-012-97 PARA EFECTUAR LOS TRABAJOS CORRESPONDIENTES A LA REHABILITACIÓN DE TRES NAVES INDUSTRIALES, NO SE LOCALIZARON LOS DOCUMENTOS QUE DEBIERON ELABORARSE PARA INVITAR A COTIZAR A LAS EMPRESAS QUE PARTICIPARÍAN EN EL CONCURSO, NI LA EVALUACIÓN Y JUSTIFICACIÓN PARA QUE FUESEN INVITADAS.

DE ACUERDO CON LOS RECIBOS EXPEDIDOS POR AISA SOBRE LA VENTA DE BASES DE FECHA 20 DE SEPTIEMBRE DE 1997, LAS EMPRESAS OMEGA CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.; CEMIC, S.A. DE C.V.; MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V.; CONSTRUCTORA PRIM, S.A. DE C.V.; Y FELMAN, S.A. DE C.V. ADQUIRIERON LAS BASES PARA PARTICIPAR EN EL CONCURSO PARA LA REHABILITACIÓN DE TRES NAVES INDUSTRIALES, CON UN COSTO DE \$1,000.00; SIN EMBARGO, NO FUERON LOCALIZADAS EN LA ENTIDAD LAS BASES DEL CONCURSO (ANEXO 4, FOJAS 9 A 19).

EL ACTO DE PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES TÉCNICAS Y ECONÓMICAS SE LLEVÓ A CABO EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 1997 CON LA PARTICIPACIÓN DE LAS SIGUIENTES CONTRATISTAS (ANEXO 5, FOJAS 20 A 22):

CEMIC, S.A. DE C.V. DE C.V.

MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V.

CONSTRUCTORA PRIM, S.A.

FELMAN, S.A. DE C.V.

LA EMPRESA OMEGA CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V. SE DISCULPÓ POR ESCRITO Y NO PRESENTÓ SU PROPUESTA.



DE ACUERDO CON EL ACTA LEVANTADA, DURANTE EL EVENTO NO FUE DESECHADA NINGUNA DE LAS EMPRESAS PARTICIPANTES, DESTACANDO QUE EL ACTA ÚNICAMENTE ESTÁ FIRMADA POR LOS INGENIEROS ROLDÁN BARRERA TRUJILLO, SUBDIRECTOR DE PROYECTOS Y ALFREDO GALICIA ESTRELLA, JEFE DE PRESUPUESTOS Y COSTOS, COMO REPRESENTANTES DE AISA, ASÍ COMO POR LA CONTRATISTA MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V., MISMA QUE FUE LA GANADORA DEL CONCURSO COMO SE MENCIONA EN EL SIGUIENTE NUMERAL.

AL DÍA SIGUIENTE DE EFECTUADA LA APERTURA DE LAS PROPUESTAS TÉCNICAS, 26 DE SEPTIEMBRE DE 1997, SE REALIZÓ EL ACTO DE APERTURA DE LAS PROPUESTAS ECONÓMICAS, CON LOS SIGUIENTES RESULTADOS (ANEXO 6, FOJAS 23 A 26).

EMPRESA	MONTO	LUGAR
MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V.	730,345.50	1
CEMIC, S.A. DE C.V.	761,790.20	2
CONSTRUCTORA PRIM, S.A. DE C.V.	762,307.60	3
FELMAN, S.A. DE C.V.	771,132.60	4

AL IGUAL QUE EL ACTO DE APERTURA DE PROPUESTAS TÉCNICAS, EL ACTA DE LAS PROPUESTAS ECONÓMICAS ÚNICAMENTE FUE FIRMADA POR LOS INGENIEROS ROLDÁN BARRERA TRUJILLO, SUBDIRECTOR DE PROYECTOS Y ALFREDO GALICIA ESTRELLA, JEFE DE PRESUPUESTOS Y COSTOS, REPRESENTANDO A AISA, ASÍ COMO POR LA EMPRESA MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V.

LA EVALUACIÓN DE PROPUESTAS DE LAS EMPRESAS PARTICIPANTES QUEDÓ PLASMADA EN UN ANÁLISIS COMPARATIVO CARENTE DE FECHA, NOMBRES Y FIRMAS DE QUIÉN O QUIÉNES LO ELABORARON, REVISARON Y VALIDARON; OBSERVÁNDOSE QUE NINGUNA DE LAS EMPRESAS ESTABA DESCALIFICADA (ANEXO 7, FOJAS 27 A 29).

A FIN DE CORROBORAR QUE LAS OFERTAS ESTUVIERAN FIRMADAS POR TODOS LOS PARTICIPANTES, YA QUE COMO SE SEÑALÓ EN LOS PUNTOS ANTERIORES LA EMPRESA MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V. FUE LA ÚNICA QUE FIRMÓ LAS ACTAS DE APERTURA TÉCNICA Y ECONÓMICA, SE PROCEDIÓ A SOLICITAR LAS PROPUESTAS ECONÓMICAS DE CADA UNA, INFORMANDO LOS CC. ROLDÁN BARRERA TRUJILLO, SUBDIRECTOR DE PROYECTOS, Y ALFREDO GALICIA ESTRELLA, JEFE DE PRESUPUESTOS Y COSTOS, QUE DICHAS OFERTAS NO HABÍAN SIDO LOCALIZADAS EN LOS ARCHIVOS DE LA ENTIDAD (ANEXO 8, FOJA 30).



EN VIRTUD DE LO ANTERIOR, SE PRACTICARON COMPULSAS A LOS REPRESENTANTES LEGALES DE DICHAS EMPRESAS, OBTENIENDO LOS SIGUIENTES RESULTADOS:

LA EMPRESA CEMIC, S.A. DE C.V., DECLARÓ NO HABER PARTICIPADO EN EL CITADO PAQUETE Y OBTIENE NO HABER PRESENTADO OFERTA ALGUNA, IGNORANDO LOS MOTIVOS POR LOS QUE EL NOMBRE DE SU EMPRESA APARECIÓ EN LAS ACTAS DE PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPOSICIONES TÉCNICAS Y ECONÓMICAS, HECHOS QUE QUEDARON ASENTADOS EN EL ACTA DE COMPULSA, FOLIOS 01798003, 01798004 Y 01798005 (ANEXO 9 FOJAS 0031 A 0047).

LA EMPRESA FELMAN, S.A. DE C.V. ACEPTÓ HABER SIDO INVITADA TELEFÓNICAMENTE, SIN EMBARGO ARGUMENTÓ QUE NO PRESENTÓ PROPUESTAS TÉCNICA NI ECONÓMICA DEL CITADO PAQUETE, SEÑALANDO ADEMÁS QUE DESCONOCÍA POR QUÉ EN LAS ACTAS DE PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPOSICIONES TÉCNICAS Y ECONÓMICAS APARECE EL NOMBRE DE SU EMPRESA, SEGÚN LO ASENTADO EN EL ACTA, FOLIOS 01798006, 01748007, 01798008 (ANEXO 10, FOJAS 48 A 50).

COMO SE PUEDE OBSERVAR, LAS DOS EMPRESAS ANTERIORES NO RECONCURRIERON HABER PRESENTADO OFERTA PARA PARTICIPAR EN EL CONCURSO; POR LO QUE SE INFIERE QUE LAS EVALUACIONES SE EFECTUARON SOBRE PROPUESTAS APÓCRIFAS, E INCLUSIVE ÉSTAS TAL VEZ NI EXISTIERON, YA QUE COMO SE COMENTÓ EN EL NUMERAL ANTERIOR, LAS PROPOSICIONES NO FUERON LOCALIZADAS EN LOS ARCHIVOS DE LA ENTIDAD.

AL IGUAL QUE EL CUADRO COMPARATIVO, LA EVALUACIÓN DE CONCURSOS REALIZADA POR LA GERENCIA DE CONSTRUCCIÓN, NO CONTIENE FECHA Y NOMBRE DE QUIENES LO ELABORARON, APARECIENDO SÓLO UNA RÚBRICA, APARENTEMENTE DEL SUBDIRECTOR DE PROYECTOS. EN DICHA EVALUACIÓN, SE CONSIDERA COMO LA OFERTA SOLVENTE MÁS BAJA LA DE MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V. (ANEXO 11, FOJAS 51 AL 54).

CON BASE EN LA SUPUESTA EVALUACIÓN, DE LAS OFERTAS CONCURSANTES EL COMITÉ DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA, EN SU SESIÓN 40 DE FECHA 12 DE OCTUBRE ADJUDICÓ EL CONTRATO A MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V. (ANEXO 12, FOJAS 55 A 70).

EL ACTO DE FALLO SE LLEVÓ A CABO EL DÍA 17 DE OCTUBRE DE 1997, EN EL CUAL SE DIO LECTURA AL INDEBIDO DICTAMEN DE ADJUDICACIÓN, SIENDO



OBVIAMENTE ÉSTE FAVORABLE A LA EMPRESA MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V., POR UN MONTO DE \$730,345.50 (ANEXO 13, FOJAS 71 A 72).

EN EL ACTA DE FALLO SE APRECIAN LAS FIRMAS DE LOS CC. ROLDÁN BARRERA TRUJILLO, SUBDIRECTOR DE PROYECTOS, ALFREDO GALICIA ESTRELLA, JEFE DE PRESUPUESTOS Y COSTOS, Y LIC. EUGENIA LORA PACHECO, JEFA DE ADMINISTRACIÓN, ADEMÁS LA CORRESPONDIENTE EL REPRESENTANTE LEGAL DE LA EMPRESA MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V.

LOS ILÍCITOS SEÑALADOS SE CONCRETARON EL 13 DE OCTUBRE DE 1997 CON LA FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO NO. GC-/108/97 FIRMADO POR LA LIC. LUISA MONROY RUIZ, EN AUSENCIA DEL DIRECTOR GENERAL DE AISA Y EL ING. ROLDÁN BARRERA TRUJILLO, SUBDIRECTOR DE PROYECTOS, Y POR MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V. EL ARQ. CLAUDIO SOTO BETANCURT, POR UN MONTO DE \$730,345.50 MÁS IVA (ANEXO 14, FOJAS 73 A 81).

COMO SE PUEDE APRECIAR, EL CONTRATO FUE FIRMADO EL 13 DE OCTUBRE DE 1997; ES DECIR, CUATRO DÍAS ANTES DE LA EMISIÓN DE FALLO, CORROBORÁNDOSE LA MANIPULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN PARA FAVORECER A LA EMPRESA MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V.

CONVIENE SEÑALAR QUE A LA FECHA DE LA REVISIÓN NO HABÍAN SIDO ENTREGADOS LOS TRABAJOS DE REHABILITACIÓN DE LAS TRES NAVES INDUSTRIALES, NO OBSTANTE QUE SEGÚN ESTIMACIONES DE OBRA Y PÓLIZAS DE CHEQUE SE HABÍAN PAGADO \$500,801.70 (ANEXO 15. FOJAS 82 A 110).

III. DAÑO PATRIMONIAL.

CON LAS CONDUCTAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y TERCEROS PARTICULARES INVOLUCRADOS SE OCACIONÓ UN DAÑO PATRIMONIAL DE \$500.801.70, PRODUCTO DE LOS PAGOS DEL CONTRATO GC/108/97.

IV. PRECISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES.

PARA SIMULAR EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN POR INVITACIÓN A CUANDO MENOS 3 CONTRATISTAS, SE PRESENTARON DENTRO DE LAS ACTAS DE PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPOSICIONES TÉCNICAS Y ECONÓMICAS 4 PROPUESTAS; SIN EMBARGO, SE COMPROBÓ MEDIANTE COMPULSAS QUE LAS CORRESPONDIENTES A CEMIC, S.A. DE C.V. Y FELMAN, S.A. DE C.V., NO LAS HABÍAN PRESENTADO ESTAS CONTRATISTAS, EVIDENCIÁNDOSE QUE TODO EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN FUE MANIPULADO, PARA BENEFICIAR A UNA EMPRESA PREVIAMENTE



SELECCIONADA, TRANSGREDIÉNDOSE LOS ARTÍCULOS 28, INCISO B, FRACCIÓN I; 58, 59, 82 Y 83 DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

LA INDEBIDA FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO FUE REALIZADA POR LA LIC. LUISA MONROY RUIZ COMO SUBDIRECTORA TÉCNICA, FIRMANDO EN AUSENCIA DEL DIRECTOR GENERAL DE AISA, ASÍ COMO POR EL ING. ROLDÁN BARRERA TRUJILLO, SUBDIRECTOR DE PROYECTOS, MISMO QUE SE FIRMÓ CUATRO DÍAS ANTES DE QUE SE LLEVARA A CABO EL ACTA DE FALLO, Y SIN CONTAR CON EL DICTAMEN EMITIDO POR EL COMITÉ DE ADQUISICIONES POR LO QUE SE INFRINGIÓ EL ARTÍCULO 59, DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

A FIN DE SIMULAR LA ADJUDICACIÓN DIRECTA DE QUE FUE OBJETO LA EMPRESA MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V., LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ÁREA DE CONSTRUCCIÓN ELABORARON LOS CUADROS COMPARATIVOS UTILIZANDO DOS PROPUESTAS APÓCRIFAS, DE LAS QUE NI SIQUIERA CUENTA CON LA EVIDENCIA EN DICHA ÁREA.

V. PRESUNTOS RESPONSABLES

SERVIDOR PÚBLICO	CONDUCTA
ING. ROLDÁN BARRERA TRUJILLO SUBDIRECTOR DE PROYECTOS.	IMPLEMENTÓ LOS ACTOS DE PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPOSICIONES TÉCNICAS Y ECONÓMICAS INCLUYENDO DOS OFERTAS APÓCRIFAS. EMITIÓ EL INDEBIDO FALLO A FAVOR DE MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V. EVALUÓ Y EMITIÓ UN DICTAMEN CONSIDERANDO PROPUESTAS APÓCRIFAS, PARA BENEFICIAR A UNA EMPRESA PREVIAMENTE SELECCIONADA. FORMALIZÓ CON LA FIRMA DEL CONTRATO, LA INDEBIDA ADJUDICACIÓN.
ING. ALFREDO GALICIA ESTRELLA JEFE DE PRESUPUESTOS Y COSTOS.	IMPLEMENTÓ LOS ACTOS DE PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPOSICIONES TÉCNICAS Y ECONÓMICAS INCLUYENDO OFERTAS APÓCRIFAS. EMITIÓ EL INDEBIDO FALLO A FAVOR DE



SERVIDOR PÚBLICO	CONDUCTA
	MOL INGENIERIA, S.A. DE C.V. EVALUÓ Y EMITIÓ UN DICTAMEN CONSIDERANDO PROPUESTAS APÓCRIFAS, PARA BENEFICIAR A UNA EMPRESA PREVIAMENTE SELECCIONADA
LIC. EUGENIA LORA PACHECO JEFE DE ADMINISTRACIÓN	AVALÓ Y PARTICIPÓ EN EL ACTA DE FALLO DONDE PARTICIPARON EMPRESAS FICTICIAS.
LIC. LUISA MONROY RUIZ SUBDIRECTORA TÉCNICA.	POR FIRMAR EL CONTRATO SIN CONTAR CON EL FALLO DEL CONCURSO Y EL DICTAMEN DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES.
ARQ. CLAUDIO SOTO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE MOL INGENIERÍA, S.A. DE C.V.	CONOCÍA CON ANTELACIÓN, AL INICIO DEL PROCESO DE ADJUDICACIÓN, QUE SERÍA LA GANADORA, LO QUE SE DEMUESTRA CON LAS ACTAS DE CONCURSO EN LA QUE ES LA ÚNICA QUE FIRMA DICHAS ACTAS. FORMALIZÓ EL CONTRATO PREVIO A LA EMISIÓN DEL FALLO, LO QUE DA MUESTRA QUE CONOCÍA, CON ANTELACIÓN EL RESULTADO DEL CONCURSO, QUE SERÍA LA GANADORA.

LOS EXPEDIENTES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS INVOLUCRADOS SE INCLUYEN EN EL ANEXO 15, FOJAS 110 A 130.

VI. CONCLUSIÓN.

COMO RESULTADO DE LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ANTERIORMENTE MENCIONADOS, SE CONCLUYE QUE ÉSTOS, INDEBIDAMENTE REALIZARON LAS ACCIONES NECESARIAS Y CREARON LAS CONDICIONES QUE PERMITIERON MANIPULAR LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO GC/108/97; EL CUAL FUE ADJUDICADO A LA EMPRESA MOL



SECRETARÍA DE
CONTRALORÍA Y
DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN
ARRENDADORA INDUSTRIAL, S.A. DE C.V.
DIRECCIÓN DE AUDITORÍAS.

OFICIO No. CI/120/008/98

INGENIERÍA, S.A. DE C.V., POR UN MONTO DE \$730,345.50. CON BASE EN UN PROCEDIMIENTO FUERA DE LA NORMA CONSISTENTE EN APARENTAR UN PROCESO DE ADJUDICACIÓN POR INVITACIÓN A CUANDO MENOS 3 CONTRATISTAS SOPORTADO CON PROPUESTAS APÓCRIFAS, ORIGINANDO UN DAÑO PATRIMONIAL DEL ORDEN DE \$500,801.70 ANTES CITADO, PUES LOS TRABAJOS NO HABÍAN SIDO CONCLUIDOS Y LOS PAGOS EFECTUADOS NO CORRESPONDÍAN AL AVANCE FÍSICO REAL, INFRINGIÉNDOSE CON SUS CONDUCTAS LOS ARTÍCULOS 28, APARTADO B, FRACCIÓN I 58, 59, 80, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 83 DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS 44, FRACCIÓN III, DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y 47, FRACCIONES. I, II, XXII Y XXIII, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

A T E N T A M E N T E

LIC. ROSARIO VAZQUEZ CHAPA
CÉDULA: 2538729

C.P. LORENZO GÓMEZ ZEPEDA
CÉDULA: 3647308



SECRETARÍA DE
CONTRALORÍA Y
DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

SUBSECRETARÍA DE NORMATIVIDAD Y
CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

OFICIO No. DGAG-311/01821/00

(ANEXO-8)

México, D.F. febrero 14 de 2000

LIC. ANTONIO CARBAJAL LIMA
DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES
Y SITUACIÓN PATRIMONIAL.
P R E S E N T E

ATENCIÓN: LIC. JUAN MENDOZA OLVERA
DIRECTOR DE VERIFICACIÓN

Para los efectos de los artículos 64 y demás aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, anexo me permito turnarle copia certificada del informe de resultado de la auditoría que se practicó a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, al amparo de la orden 1745 del 10 de diciembre de 1999, en el que se consignan diversas irregularidades imputables a ex-servidores públicos adscritos a la Subdirección de Administración y Fianzas y a la Unidad de Administración de Riegos y Transportes Terrestres derivadas del caso:

Pago anticipado de primas y de deducibles agregados

Asimismo, informo a usted que se cuenta con una copia mas del expediente certificado, el que pongo a su disposición en caso de que así lo requiera.

Sin más por el momento, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo y quedo a sus órdenes para cualquier información adicional.

A T E N T A M E N T E
SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN
EL DIRECTOR GENERAL

C.P. ALFREDO DE LA TEJA FERNÁNDEZ

Anexo: 1 legajo con 345 fojas útiles.

C.c.p. C.P. MARÍA EUGENIA ALCÁNTARA VILLA. Subsecretaria de Normatividad y Control de la Gestión Pública. Descargo turno 4587