

8.6. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

8.7. AUDITORÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN Y CONTRATACIÓN

8.6. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

8.6.1. Tipos de responsabilidades

El artículo 134 constitucional en su último párrafo establece que: los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de las bases, (concepto y/o principios) que conforman dicho precepto de acuerdo con los términos que se establecen en su título cuarto.

En este sentido, Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa, en su *Compendio de Derecho Administrativo* señalan que: del análisis del texto constitucional se desprende que con el término servidor público se 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 refieren son ajenas a las de Derecho Laboral.

Lo dispuesto por la Constitución desde el artículo 108 al 114 indica que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes.

1. La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
2. La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito.
3. La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y
4. La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Por lo demás, “el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones”.³⁸⁶

³⁸⁶ Amparo en revisión 237/941. Federico Vera Copca y otro. 23 de Octubre. Unanimidad de once votos, ponente. Juan Díaz Romero. Secretaría: Adriana Campuzano de Ortiz. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Abril 1996. Pág. 128.

A la luz de las consideraciones precedentes en forma breve se puede decir que “el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa, las dos primeras reguladas por las Leyes en la materia correspondiente y las dos últimas, reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.³⁸⁷

A lo anotado debe agregarse que la Constitución en el penúltimo párrafo del artículo 134, establece que el manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases que dispone dicho precepto y añade que los servidores públicos serán responsables de cumplimiento de estas bases, en los términos del título cuarto de la Constitución.

En este orden de ideas, es conveniente destacar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en su artículo 2°, que además de las personas señaladas en el artículo 108 constitucional, se reputan como servidores públicos, los que manejan o apliquen recursos económicos federales, de tal suerte que este conjunto de personas, serán sujetos de responsabilidad administrativa, de acuerdo a las disposiciones que establece el ordenamiento en comento.

8.6.2. Responsabilidades administrativas

Una vez definida brevemente la estructura general de la Ley que reglamenta el título cuarto, a que alude el artículo 134 constitucional, es importante señalar que dichos ordenamientos en su artículo 47, establecen un código de conducta para todos los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión dentro del Estado.

El numeral citado, establece como valores fundamentales para los servidores públicos la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de las funciones, pero también señala que el incumplimiento de las obligaciones que tenga asignadas darán lugar al procedimiento y a la aplicación de sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales.

El artículo 47 establece que, para los fines del presente trabajo, deben considerarse las normas que el numeral 46 señala, en el sentido de que pueden, incurrir en responsabilidad administrativa, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales (artículo 2, LFRSP).

En abundamiento de lo anterior es menester destacar que existen ocho fracciones de las veinticuatro, que conforman el numeral 47, que tienen efectos en los responsables de la función de recursos materiales en la administración pública, por lo que se exponen a continuación:

³⁸⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa, 2000. Pág. 200.

1. 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 (fracc. I)
2. 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 (fracc. II).
3. 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 (fracc. VIII).
4. 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 aquéllos 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 (fracc. XIII).
5. 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 (fracc. XV).
6. 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 (fracc. XX).
7. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público (fracc. XXII).
8. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones y 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 (fracc. XXIII).

Con la finalidad de precisar y esclarecer las responsabilidades, a que están sujetos los servidores públicos, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secodam ha tenido a bien emitir, entre otras disposiciones las siguientes:

ACUERDOS RELATIVOS A LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Por el que se fijan criterios por la aplicación de la LFRSP en lo referente a familiares de los servidores públicos (DOF 11-11-1983)
2. Por el que se dispone se supriman los nombres del C. Presidente de la República, de los funcionarios públicos, así como el de sus cónyuges o parientes hasta el segundo grado, en las placas inaugurales de las obras públicas llevadas a cabo con recursos federales (DOF 5-IV-1983)
3. Por el que se delegan en los C.C. Subsecretarios "A" y Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial las Facultades que en el cuerpo del mismo se señalan (DOF 18-VIII-1983) Fe de Erratas (DOF 11-X-1983)
4. Para que los titulares de las dependencias, coordinadoras de sector de las propias entidades de la APF, se abstuvieren de proponer empleo, cargo o comisión en el servicio público o designar en su caso a representantes de elección (DOF 31-X-1983)
5. Por el que se fijan las normas de funcionamiento e integración del registro de servidores públicos sancionados en la APF y se delegan facultades que en el mismo se consignan (DOF 24-11-1984)
6. Por el que se delega indistintamente en los servidores públicos que se mencionan, la facultad de autorizar la formulación, firma y presentación de denuncias y querellas (DOF 13-II-1989)
7. Por el que se abroga el diverso por el que se establecen normas para la presentación

de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos que determina la Ley (DOF 31-V-1994)

8. Por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios de comunicación electrónica, en la presentación de declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la APF (DOF 30-IV-2001)
9. Por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos (DOF 26-VII-1994)
10. Por el que se delega indistintamente en el Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social y en el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial la Facultad para hacer la declaración que se indaga (DOF 8-VIII-1995)
11. Por el que se determina a los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial en adición a los que se señalan en la Ley de la materia (DOF 4-IV-1997) Reformado (DOF 23-IX-2000)
12. Por el cual se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la SECODAM y se establece la subordinación jerárquica de servidores públicos previstos en el Reglamento Interior de la misma (DOF 12-XI-1997) Reformado (DOF 18-IX-2001)
13. Por el que se dan a conocer los lineamientos y procedimientos para el control, seguimiento y cobro de las sanciones económicas, multas y pliegos de responsabilidad (Oficio Circular; DOF 15-I-1998)
14. Relativos al cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas vigentes que regulan las diligencias y actuaciones de los procedimientos administrativos que se instruyen en la Secodam (DOF I-IV-1999)

En virtud de lo anterior se advierte que la función pública, más que requerir de nuevas y adicionales disposiciones jurídicas y administrativas, requiere de una mayor difusión de las existentes, así como de una mayor capacitación y profesionalización del servidor público, para que estén en posibilidad de desempeñar sus actividades de manera eficiente, eficaz y honesta.

En el contexto señalado es importante destacar, que las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la de Obras Públicas y Servicios

Relacionados con las Mismas, definen y señalan, diversas disposiciones y obligaciones particulares que tienen y deben de cumplir y acatar los servidores públicos; sin que ello, contravenga o supla, las que al respecto prevé y establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regula de manera específica, dicha materia.

Los artículos 50 y 51 de las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas establecen, entre otras, cosas, que las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refieren ambos ordenamientos, con las personas siguientes.

1. Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus 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 (fracc. 1).
2. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Contraloría conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público (fracc. II).
3. Las que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Contraloría en los términos del Título Sexto de este ordenamiento y Título Séptimo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (fracc. IV).

8.6.3. Sanciones administrativas

Las leyes que reglamentan las adquisiciones y las obras públicas, en sus artículos 62 y 80 respectivamente, señalan que: “la Contraloría aplicará las sanciones que procedan, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de dichos ordenamientos.”

En adición a lo anterior las leyes en comento establecen en sus artículos 63 y 81, que las responsabilidades a que se refieren serán independientes de las de orden civil o penal que puedan derivarse de la comisión de los mismos hechos.

El incumplimiento de las disposiciones y obligaciones, que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, implicará una serie de sanciones, dentro

de las cuales, de acuerdo con el artículo 53, destacan las de carácter administrativo, que consisten en:

1. Apercibimiento privado o público.
2. Amonestación privada o pública.
3. Suspensión.
4. Destitución del puesto.
5. Sanción económica.
6. Inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisiones en el servicio público.

Las sanciones administrativas a que se alude, se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

1. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base a ella (fracc. I).
2. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público (fracc.II).
3. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor (fracc. III).
4. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución (fracc. IV).
5. La antigüedad del servicio (fracc. V).
6. La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones (fracc. VI).
7. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones (fracc. VII).

Las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas al igual que la Ley Federal de Responsabilidades consideran una serie de elementos o supuestos que sirven de fundamento, para la aplicación, o no de sanciones a los servidores públicos encargados de la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de

cualquier naturaleza, así como de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas. En concreto, los ordenamientos, señalados en segundo término, establecen en su artículo 64 y 82, que:

- ✓ No se impondrán sanciones cuando se haya incurrido en la infracción por causa de fuerza mayor o de caso fortuito, o cuando se observe en forma espontánea el precepto que se hubiese dejado de cumplir.
- ✓ No se considerará que el cumplimiento es espontáneo cuando la omisión sea descubierta por las autoridades o medie requerimiento, visita, excitativa o cualquier otra gestión efectuada por las mismas.

8.7. AUDITORÍA A LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN Y MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE CONTRATACIÓN

La auditoría constituye una herramienta básica dentro del marco de la función de control y evaluación. En un sentido amplio, el término auditoría se utiliza como sinónimo de revisión, de ahí que esta actividad se puede definir como: la revisión y supervisión sistemática de un actividad o conjunto de actividades.

Los fines y propósitos de la auditoría pueden ser: de tipo contable, financiero administrativo, general, especial, operacional, interna o externa. En el caso concreto de las adquisiciones y obras públicas, las revisiones que se realizan sobre esta materia generalmente atienden todos y cada uno de los aspectos señalados, de ahí que dicha autoridad se puede calificar como integral.

8.7.1. Criterios y funciones básicas de la auditoría pública.

La auditoría pública es una función de apoyo a la función ejecutiva para el logro de los objetivos de las dependencias y entidades. En términos generales, el propósito de esta actividad, es el de contribuir a que las acciones coercitivas y de mejora se lleven a cabo, así como el de verificar que las recomendaciones y observaciones se cumplan efectuando un control y seguimiento de las medidas adoptadas, para que estos se realicen conforme a las fechas establecidas en la auditoría, realizando visitas al área auditada, así como verificando su cumplimiento en los términos y fechas señaladas.³⁸⁸

De los criterios que deben regir la auditoría pública, destacan los siguientes:³⁸⁹

³⁸⁸ Dirección de Asistencia y apoyo Técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*.- Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública; SECODAM, México 1998.

³⁸⁹ Adam, Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. *Auditoría Interna de la Administración Pública Federal*. México. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. 1999.

Cumplimiento de aspectos financieros	Atención a los aspectos de Economía y Eficiencia	Vigilancia de Resultados
• Si las operaciones financieras se conducen y realizan adecuadamente. • Si los informes financieros que se generen en todos los componentes de la unidad sujeta a examen, se presentan razonablemente • Si los servidores públicos responsables de los programas gubernamentales hacen uso adecuado de los recursos que le son asignados.	• Comprobar si la entidad administra y utiliza sus recursos (humanos financieros, técnicos, materiales, etc) de manera económica y eficiente. • Detectar cualquier práctica ineficiente o antieconómica. • Identificar si existen insuficiencias en los sistemas y procedimientos contables, financieros, organizacionales y administrativos.	• Determinar si se están logrando los resultados o beneficios deseados, que fueron establecidos al momento de ser fijados los objetivos. • Detectar si la entidad ha considerado opciones que puedan lograr los resultados deseados a menor costo.

Alfredo Adam y Guillermo Becerril señalan que las funciones básicas de la auditoría pública interna pueden resumirse en las siguientes actividades:

1. Elaborar un programa anual de auditorías financieras, operacionales y técnicas para someterlo a la aprobación de las autoridades superiores.
2. Practicar auditorías a obras y adquisiciones derivadas de los programas de inversión.
3. Ejecutar auditorías especiales o las originadas por cualquier indicio del que pudieran derivarse irregularidades en perjuicio de los bienes de un sector.
4. Levantar actas e iniciar cuando proceda la formalización de pliegos de responsabilidades. El pliego de responsabilidades es el documento mediante el cual se hace responsable económicamente a una persona por sustracción de efectivo, pérdida de equipo o uso de los recursos de la entidad en beneficio propio, entre otros motivos.

5. Intervenir en los cambios de servidores públicos de las diversas dependencias de la entidad del sector público, con el fin de supervisar el control de bienes y valores.
6. Sugerir medidas y programas para mejorar la eficiencia en las operaciones administrativas de las dependencias, como resultado de su actividad de auditoría operacional.
7. Supervisar concursos que realizan para la adjudicación de contratos de obra dentro de la entidad. Efectuar visitas a las obras en proceso, para auditar las operaciones respectivas, supervisando los aspectos financieros de los contratos de obra, convenios adicionales y adquisiciones relativas a los mismos.
8. Elaborar conjuntamente con las dependencias correspondientes de la entidad, para estar en condiciones de emitir dictamen sobre la razonabilidad de las fases y presentación de estudio financiero de la entidad del sector.
9. Revisar total o selectivamente las operaciones de las dependencias de la entidad, las actas de recepción de las construcciones y adquisiciones relativas.
10. Verificar que el ejercicio del presupuesto asignado a cada dependencia se realice conforme a las disposiciones legales en vigor, así como las instrucciones específicas que sobre el particular dicten las autoridades competentes.
11. Verificar el estado que guardan los fondos especiales, tales como revolventes, subsidios, ingresos, diversos y otros.
12. Comprobar que se haya cumplido las disposiciones legales relativas a las importaciones de bienes o servicios de procedencia extranjera, efectuadas por las dependencias de la secretaría.
13. Verificar el estado que guardan los registros contables y estados financieros de las dependencias de esta secretaría.³⁹⁰

³⁹⁰ Adam, Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. *Auditoría Interna en la Administración Pública Federal*. México. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1999

8.7.2. Guías de auditoría ³⁹¹

La Secodam ha formulado guías de auditoría en materia de adquisiciones y obras públicas para hacer frente a sus obligaciones. Los documentos citados constituyen la base sobre el cual, los Órganos Internos de Control, deben realizar sus funciones, con el objeto de coadyuvar al proceso e instrumentación del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

OBJETIVOS GENERALES DE LAS GUÍAS DE AUDITORÍA
Adquisiciones: La aplicación de las guías tiene como objetivo general, proporcionar al auditor un instrumento técnico que regule el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a efecto de evaluar el cumplimiento de metas y objetivos.
Obras Públicas: Proporcionar a los órganos internos de control el procedimiento que contribuya a efficientar el desarrollo de la auditoría a la obra pública y los servicios relacionados con ésta, en sus etapas de planeación, licitación, contratación, ejecución, supervisión y pago, con la finalidad de corroborar que las actividades se hayan realizado con sujeción a la Ley de Obras Públicas y demás normatividad aplicable.

Las guías aludidas son relevantes para los órganos internos de control, como para las áreas encargadas de los procedimientos de planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución y ejercicio del gasto, en materia de adquisiciones y obras públicas, ya que como su nombre lo indica, dicho documento, marca las directrices, que deben tenerse presente para la realización de una adecuada, óptima, eficiente y eficaz administración de los recursos materiales de las dependencias y entidades públicas por lo expuesto, a continuación se indica el contenido básico, que presentan dichos documentos.

³⁹¹ Dirección General de Auditoría Gubernamental; Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública. *Guía de Auditoría Sobre Adquisiciones*, enero 1998 y *Guía de Auditoría de Obras Públicas*, diciembre de 1999.- SECODAM, México.

ESTRUCTURA BÁSICA DE LAS GUÍAS DE AUDITORÍA	
Adquisiciones	Obra Pública
I. Objetivo General	I. Objetivo General
II. Planeación General de la Auditoría	II. 1. Planeación General
III. Organización	II. 2. Organización
IV. Control Interno Operativo y Contable	II. Muestra Selectiva
V. Determinación de Observaciones	III. Planeación, Programación, Presupuestación
VI. Responsabilidades	IV. Adjudicación
VII. Modernización Administrativa.	V. Contratación
	VI. Ejecución: estimaciones de obra (volúmenes); Bitácora; fianza, acta de entrega-recepción, finiquito, verificación física, control de calidad.
	VII. Pagos: Anticipos, Estimaciones
	VIII. Obra financiada por Créditos Externos
	IX. Aspectos Contables en la Obra Pública
	X. Sistema Integral de Información
	XI. Cédulas de trabajo
	XII. Glosario de Términos

Las guías sirven de fundamento para la realización de las auditorías internas que realizan los Órganos Internos de Control: Es conveniente señalar que dichas unidades están facultadas para efectuar tanto auditorías programadas, como especiales en materia de contratación de bienes y obras públicas.

Las auditorías forman parte del control interno que realiza la administración pública federal, también es importante señalar que el Poder Legislativo por conducto de la excontaduría mayor de Hacienda, lleva a cabo auditorías de carácter externo, en materia de actos y procedimientos de contratación de adquisición y arrendamientos de bienes muebles y servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública y servicios relacionados con las mismas.

En síntesis, se puede señalar que las funciones de control suponen tres niveles o ámbitos: preventivo, fiscalizador y sancionador.

En virtud de que los procesos de contratación, tanto de bienes muebles, como de obra pública, son esencialmente similares, los procedimientos de auditoría, que se aplica a una y otra materia, también son sustancialmente casi iguales, situación por la cual a continuación, se habrá de aludir única y exclusivamente a la metodología y a los programas generales y detallados que se practican con respecto a la revisión de las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con los bienes muebles.

8.7.3. Metodología para la realización de las auditorías³⁹²

Del método que se emplea para la revisión de las compras gubernamentales, se puede decir, que este es la forma, a través de la cual el auditor obtiene la información y aplica las técnicas de análisis para alcanzar los objetivos previstos en la auditoría.

La auditoría que realizan los OIC se puede agrupar o definir en cuatro grandes etapas: Planeación general, planeación detallada, ejecución de la auditoría y elaboración de informes y seguimiento de la revisión.

En cuanto a la Planeación General de las Auditorías, los órganos internos de control deben, entre otras actividades, realizar las siguientes:

1. Elaboración anual del Programa General de Revisiones, enfocado a fortalecer las acciones preventivas, al seguimiento de programas, a la evaluación del desempeño y a la operación en un ambiente de autocontrol, autocorrección y evaluación.
2. Selección de las áreas a auditar, en función a investigaciones previas que proporcionen una visión de los asuntos que constituyen las variables esenciales de las dependencias o entidades.

³⁹² Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, 1998 y *Boletín D-210 Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, septiembre de 1996.- SECODAM, México.

3. Definir la revisión de conformidad con los lineamientos que orienten la actividad hacia la verificación, examen y evaluación de la función de compras y de los procedimientos que aplican las dependencias y entidades en las adquisiciones de materiales, suministros, materias primas y bienes muebles.³⁹³
4. Prever los recursos (humanos, técnicos, financieros y materiales) que se necesitarán para la revisión.
5. Estimar el tiempo que se llevará la revisión.
6. Determinar los rubros que se revisarán y el enfoque que se le dará a la auditoría.

Los OIC deben efectuar una planeación detallada que contemple los objetivos específicos, alcances, procedimientos y oportunidad de la revisión, con el fin de proporcionarle al auditor los elementos orientadores suficientes, para que éste disponga de un adecuado control sobre el avance de la auditoría y un mejor aprovechamiento de los recursos asignados.

La planeación detallada de las auditorías debe considerar como parte de sus actividades: un estudio preliminar; una comprensión de los sistemas de control interno; una determinación de los objetivos específicos de la auditoría; la formulación del programa específico de la revisión, y la comunicación con los auditados.

La etapa de ejecución, en estricto sentido expresa la materialización de la planeación efectuada y constituye el punto central de la revisión, y sirve para que el auditor llegue a un grado razonable de convencimiento acerca de los hechos y situaciones objeto de la auditoría y para que éste obtenga las evidencias necesarias para ello.

El proceso de ejecución consiste en la aplicación de los procedimientos de auditoría considerados en el programa de trabajo, los cuales le permitirán al auditor obtener las evidencias.

En suma, la ejecución de la auditoría considera y/o incluye la realización de actividades relativas a la recopilación de información, registro de datos, análisis de datos y evaluación de resultados.

Las etapas que preceden a la metodología para el desarrollo de las auditorías, contemplan como fase final, la elaboración del informe respectivo y el seguimiento de los resultados obtenidos de la revisión.

³⁹³ *Boletín –210 Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. SECODAM, septiembre de 1996.*

En líneas generales, el informe constituye el documento, a través del cual el auditor señala los hallazgos encontrados, así como las conclusiones y las recomendaciones que resulten con respecto a los objetivos propuestos en la revisión.

El documento debe presentarse por el titular del área de control a la autoridad competente por escrito y con su firma, cuidando lineamientos como claridad, utilidad y objetividad, entre otros.

El seguimiento, por su parte, implica la supervisión de las medidas adoptadas, con el fin de que en las fechas señaladas en el informe, se visite al área auditada y se verifique su cumplimiento en los términos y fechas establecidas con respecto a las recomendaciones y a las observaciones, que haya señalado el área fiscalizadora.

8.7.4. Programa anual de control y auditoría

Las áreas encargadas de la administración de los recursos materiales tienen la obligación de elaborar sus Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, igualmente los Órganos Internos de Control deben formular sus Programas Anuales de Control y Auditoría.

En términos generales se enuncian a continuación las bases generales que conforman y delinean la estructura y contenido de los Programas Anuales de Control y Auditoría, que deben elaborar y seguir los OIC:

SUBPROGRAMAS DE REVISIÓN	
Subprogramas Auditoría Integral	Relación con las Adquisiciones al revisar el flujo de Egresos
Auditoría Específica	Al revisar aspectos específicos como: La planeación, programación, presupuestación, adjudicación, organización del área, controles internos operativos y contables, responsabilidades y modernización administrativa.
Auditoría de Evaluación de Programas	De acuerdo a los programas prioritarios que estén directamente relacionados con las adquisiciones.
Auditoría de seguimiento	Atendiendo a la serie de recomendaciones propuestas por auditorías efectuadas.

8.7.5. Planeación general de las auditorías de adquisiciones³⁹⁴

La actividad en comento tiene como propósito básico establecer lineamientos de carácter general que normen la planeación, organización y ejecución del control y auditoría de las operaciones que realicen las dependencias y entidades en el proceso de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

La planeación general tiene como objetivos específicos los siguientes:

1. Verificar que exista una adecuada planeación de las A.A y S, atendiendo a los aspectos estrictamente prioritarios que demanda el país de manera congruente con los objetivos, metas y programas institucionales y sectoriales asignados a la dependencia o entidad.
2. Comprobar que la organización del área responsable de A.A y S, propicie el óptimo aprovechamiento de los recursos para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos.
3. Coadyuvar a que los sistemas de control interno operativo y control interno contable y presupuestal permitan el desempeño de la función del área bajo criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y transparencia que aseguren las mejores condiciones para el Estado.
4. Promover que existen en el área de A.A y S, mecanismos de autocontrol y autoevaluación que coadyuven al óptimo desempeño de sus tareas.

La planeación general de las auditorías de adquisiciones, en este contexto, comprende seis grandes áreas de acción: Planeación, Organización, Control interno operativo, Control interno contable, Responsabilidades y Modernización administrativa.

La revisión de la planeación de las adquisiciones tiene por objeto verificar la existencia de un programa anual de A.A y S. y apoyar los presupuestos autorizados que permitan a la dependencia o entidad cumplir oportunamente con sus objetivos, considerando para la formulación y ejecución de dicho programa los criterios que al respecto establece la LAASSP (art. 19 y 20).

Las actividades relativas a la organización, tienen por finalidad la revisión de la organización del área que lleva a cabo la función de compras y consiste básicamente en revisar la

³⁹⁴ Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, 1998 y *Boletín D-210 Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, septiembre de 1996.- SECODAM, México.

estructura orgánica, objetivos, programas de adiestramiento y capacitación, modernización administrativa, plantilla autorizada, el establecimiento y correcto funcionamiento de los comités y comisiones contemplados en la normatividad (art. 22 y 23 LAASSP).

Las tareas relativas al control interno operativo, se orientan a revisar el flujo de la operación a través de los departamentos que intervienen; comprobando procedimientos; documentos y registros; información proporcionada por el sistema de cómputo, adecuado manejo y archivo de la documentación, comprobación de que las invitaciones a cuando menos tres personas hayan sido dictaminadas por el CAAS.

Las funciones de control interno contable, por regla general, tienden a verificar la forma en que se realizan los procesos contables de la función y constatar que el registro contable de los ingresos percibidos por conceptos de bases coincida con lo erogado en la publicación de la convocatoria.

En materia de responsabilidades, la planeación general de las auditorías, consiste básicamente en que la Secodam debe verificar directamente o a través de los OIC que la dependencia o entidad cumpla con las disposiciones legales y administrativas aplicables al proceso de A.A y S. Su inobservancia e incumplimiento motiva el fincamiento de responsabilidades en los términos de la LFRSP y demás ordenamientos aplicables.

En cuanto a la modernización administrativa se refiere, la planeación general de las auditorías tendrá como propósito verificar que el área de adquisiciones realice estudios tendientes a modernizar sus sistemas de control interno y establezca programas para optimizar el de sus recursos y aprovechamiento.

La actividad arriba señalada tiene como propósito comprobar que existan en el área mecanismos o instrumentos de autocontrol, autocorrección y autoevaluación tendientes a lograr la economía, eficacia, eficiencia y transparencia en las actividades de adquisiciones.

En particular, la modernización administrativa como parte de la planeación general de las auditorías, tiene como finalidad verificar la productividad de la función mediante la revisión del enlace y cumplimiento de metas, objetivos e indicadores de valuación del desempeño.

8.7.6. Planeación detallada de las auditorías de adquisiciones³⁹⁵

La función de planeación tiene como propósito fundamental la definición de objetivos específicos, alcances, procedimientos y oportunidad de la revisión que se va a efectuar.

³⁹⁵ Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*, Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública. SECODAM. México 1998.

La planeación detallada permite al auditor disponer de los elementos que le servirán para orientar su trabajo y ejercer un adecuado control sobre el avance de la auditoría, así como de un mejor uso y aprovechamiento de los recursos asignados. Se centra en cinco obras fundamentales: Estudio preliminar; Control interno; Determinación de los objetos específicos de la revisión y la Comunicación con los auditados.

El estudio preliminar investigará la naturaleza y características del área, operaciones, programas, o recursos sujetos a revisión considerando aspectos relativos a disposiciones legales aplicables, información relativa al área, antecedentes de auditorías practicadas, visitas al área e instalaciones y control interno.

La revisión del control interno se hará con base a las normas generales de auditoría pública comprende los sistemas de control interno de la dependencia, entidad, proyectos, programas o recursos sujetos a revisión para así evaluar la suficiencia o insuficiencia de los mecanismos de control identificados y determinar con base a ello el grado de confianza que se debe otorgar a los mismos.

El trabajo requiere entre otras actividades la realización de una investigación previa, una evaluación preliminar, una evaluación final y un informe de resultados, a través de indagaciones, observaciones, inspección de documentos y registros o revisión de informes de otras auditorías.

La determinación de los objetivos específicos se realiza una vez que se ha concluido el estudio preliminar y la comprensión del sistema de control interno.

La precisión de los objetivos de la revisión por efectuar, deben estar en plena concordancia con el objetivo general de la reunión que se señale en el programa anual de control y auditoría.

La determinación de los objetivos específicos, por su parte, permitirá identificar las bases de la auditoría desde el alcance hasta la forma y oportunidad en que se presenten los hallazgos.

En síntesis, a través de esta actividad se define o refleja lo que se pretende en la revisión y deben ser prácticos, medibles y alcanzables.

La formulación del programa específico de la revisión, es resultado de la planeación de la auditoría y constituye un enunciado lógico, ordenado y clasificado de los procedimientos que han de emplearse, la extensión que tendrán, la oportunidad que se aplicará y el personal que los va a desarrollar.

La planeación detallada de la auditoría se expresa a través de la comunicación con los auditados y consiste en el primer contacto que se establece con dichos objetos mediante la realización del estudio preliminar.

La comunicación se establece al momento en que el auditor se reúne con el titular del área de adquisiciones para notificarle formalmente, la realización de la revisión y le solicita la obtención de la información y documentación necesaria para realizar la auditoría.

8.7.7. Estudio preliminar, para la realización de las auditorías de adquisiciones³⁹⁶

En los subcapítulos anteriores se ha señalado que la auditoría, requiere de un proceso de planeación profundo y concienzudo, que permita no solo alcanzar los objetivos y las metas previstas como parte de la revisión, sino que también, contribuyan a la mejora del proceso administrativo en lo general, y en lo particular en lo concerniente a la administración eficiente y eficaz de los recursos materiales y servicios generales de las dependencias y entidades.

La realización de estudios previos, por parte de los Órganos Internos de Control, constituye un avance significativo en los procesos de auditorías ya que a través de dicho análisis, los auditores, estarán en condiciones de realizar una revisión de carácter profesional y objetivo y no de tipo subjetivo y discrecional, como sucede en algunos casos.

En los cinco cuadros siguientes se presentan, de manera sinóptica, los principales criterios y aspectos que deben contener los estudios preliminares en comento.

CONTENIDO DEL ESTUDIO PRELIMINAR

Disposiciones Legales Aplicables
• Conocimiento general de las disposiciones internas y externas que reglamentan las adquisiciones. • Comprobar que el área realiza sus funciones en concordancia con las disposiciones emitidas; ejemplos: Constitución Política; TLC's, LP; PND; LOAPF; LFEP; LAASSP; Reglamento; C.C; LPCGP; R. LPCGP; D.PEF; LFRSP; C.P.; Acuerdos, Oficios Circulares

³⁹⁶ Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, 1998 y *Boletín D-210 Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, septiembre de 1996.- SECODAM, México.

Información Relativa al Área
• Conocer y comprender los objetivos del área; las políticas administrativas, la estructura organizacional; las funciones y procedimientos; la información presupuestal; los informes estadísticos y controles establecidos.
Antecedentes de Auditoría Prácticas
• Localizar en el archivo permanente del OIC, los informes de auditorías anteriores, distámenes de los auditores externos y reportes de documentos relativos al seguimiento de recomendaciones sobre observaciones detectadas con el objeto de conocer las situaciones que han prevalecido en el área de adquisiciones durante varios periodos.
Visita al Área e Instalaciones
• Observar personal y físicamente las situaciones y condiciones reales en las que se desarrollan las operaciones. • Establecer contacto con el personal que integra el área de adquisiciones. • Entrevistarse con el titular del área y con su personal para obtener un conocimiento general de los programas y actividades que realizan.
Controles Internos
• Identificar los controles establecidos por el área de adquisiciones tales como: • Si existe una separación de actividades entre la persona que elabora la tabla comparativa de proposiciones y de quien la autoriza. • Si se coteja la requisición contra el catalogo de bienes, y quien rubrica dicha comparación como constancia de Vo.Bo. • Si el comité dictamina la procedencia de no celebrar licitaciones. • Si antes de realizar modificaciones de un pedido o contrato se verifica con el área de presupuesto si existe presupuesto autorizado y disponible.

8.7.8. Ejecución de las auditorías de adquisiciones ³⁹⁷

En la descripción anterior se aprecia cómo la ejecución de la auditoría, constituye la etapa donde se materializa la planeación efectuada y es el punto central de la revisión.

El objetivo fundamental de la ejecución es conocer la realidad de los hechos y situaciones objeto de la auditoría, mediante la obtención de las evidencias respectivas.

La obtención de las evidencias constituye un hecho de observación común que se logra a través de considerandos en el programa de trabajo que se preparan para tal efecto y que comprenden entre otras actividades, las relativas a la recopilación de información, registro de datos, análisis de datos, y la evaluación de resultados.

Las actividades señaladas, comprenden una serie de tareas, que de manera resumida, se presentan en los siguientes cuadros:

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA EJECUCIÓN DE LAS AUDITORÍAS (Actividades y Tareas)	
Recopilación de Información	
• Adecuada y confiable • Obtención de informes y documentos, que sirvan de base para la fundamentación de las conclusiones y recomendaciones. • A través de técnicas y procedimientos de auditoría tales como la: observación, inspección, confirmación, calculo, estudio general, análisis, certificación, declaración e investigación.	
Registro de Datos	
• En los papeles de trabajo consignando los datos referentes al análisis comprobación, opinión y conclusión sobre los hechos, transacciones o situaciones específicas examinadas y sobre las situaciones que se presenten con respecto de los criterios y normas establecidas o previsiones presupuestarias, hasta donde dichos datos sean necesarios para soportar la evidencia en que basan las observaciones, conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe de auditoría.	

³⁹⁷ Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, 1998 y *Boletín D-210 Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, septiembre de 1996.- SECODAM, México.

Análisis de Datos

- Esta actividad consiste en la separación de los elementos básicos de la información y en su examen con el propósito de responder a las distintas cuestiones planteadas en la auditoría.

Evaluación de Resultados

- Es el proceso mediante el cual el auditor trata de encontrar un significado más amplio de la información recabada para conformar su opinión profesional sobre los hechos o situaciones examinadas.
- El análisis y la evaluación de resultados le permiten al auditor asegurar el cumplimiento de los objetivos específicos de la revisión y arribo a conclusiones sobre la propiedad y debido funcionamiento de los sistemas de operación, registro, control e información de las adquisiciones, así como el cumplimiento de las condiciones previstas en el presupuesto de adquisiciones.

8.7.9. Informe de seguimiento de las auditorías de adquisiciones³⁹⁸

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

El titular de la instancia de control debe presentar y entregar por escrito el informe a la autoridad competente una vez concluido el documento.

El informe debe incluir o contener mínimo los siguientes puntos:

1. Objetivo, alcance y metodología.
2. Resultados de la auditoría.
3. Recomendaciones.
4. Declaración sobre normas de auditoría.

³⁹⁸ Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, 1998 y *Boletín D-210 Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, septiembre de 1996.- SECODAM, México.

5. Cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas.
6. Incumplimiento.
7. Presentación directa de información sobre actos ilícitos.
8. Control de administración.
9. Opinión de los funcionarios responsables.
10. Reconocimiento de logros notables.
11. Asuntos que requieren de estudio adicional.

Los Órganos Internos de Control tienen la obligación de llevar un control de seguimiento de las medidas adoptadas con respecto a las observaciones y recomendaciones que se haya planteado en el informe. Así mismo, dichas áreas deben verificar que las medidas correctivas se realicen conforme a las fechas señaladas en el informe de auditoría.

El Órgano Interno de Control debe visitar al área auditada y comprobar el cumplimiento de:

- Las disposiciones administrativas o legales admitidas para las observaciones en lo que se fincaron responsabilidades de tipo civil, penal o administrativo.
- El establecimiento de las medidas correctivas con importes a recuperar y que de no subsanarse en los términos y fechas acordadas pueden derivar en el fincamiento de responsabilidades civiles, penales o administrativas.
- Las sugerencias de tipo preventivo con la finalidad de evitar la recurrencia de las observaciones detectadas por la instancia fiscalizadora.

En este contexto es muy importante señalar que “es evidente que el gobierno requiere de un marco normativo que fuerce a los funcionarios públicos a comportarse de una manera honesta. Sin embargo la manera de lograrlo no es amarrándoles las manos e impidiendo su actividad, sino cambiando la lógica de sus incentivos. Hasta ahora, ha prevalecido una lógica de control: el objetivo gubernamental ha consistido esencialmente en someter a los funcionarios a un régimen de control político donde lo que importa es la facultad discrecional del Presidente para castigar, perdonar o premiar a los individuos no por el eficaz cumplimiento de sus obligaciones como funcionarios, sino por su lealtad a la persona del Presidente (o, en su caso, del secretario o de quien corresponda en la jerarquía burocrática).

Es decir la lógica de la Contraloría de la Federación y de todo el régimen normativo ha sido consistente con el régimen priista donde lo importante no es el desempeño del gobierno, de la economía o del país, sino del control de todo. Es evidente que hay que cambiar esa lógica”.³⁹⁹

Es importante señalar que en el caso concreto de los servidores públicos que se desempeñan dentro del área de recursos materiales y servicios generales, es necesario diseñar e instrumentar una política integral que abarque desde el reclutamiento, selección y capacitación, hasta una remuneración, adecuada con el fin de lograr la profesionalización, del personal que tienen a su cargo, una tarea tan importante, no sólo para las dependencias y entidades, sino también para la sociedad en su conjunto, y para el aparato productivo, comercial y de servicios del país.

³⁹⁹ Rubio, Luis. *Todo para obstaculizar*. México. Editorial. Periódico Reforma. Domingo 5 de Noviembre del 2000