ASF Auditoría Superior de la Federación

CÁMARA DE DIPUTADOS

UNIDAD GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior

SEGUIMIENTO Y SOLVENTACIÓN DE LAS OBSERVACIONES DE AUDITORÍA DETERMINADAS EN LA REVISIÓN A LAS CUENTAS PÚBLICAS.

EXPOSITOR

LIC. RAMÓN VÁZQUEZ TABOADA

Marco Jurídico

Concepto de Observación

Observación se refiere entre otros asuntos a Ineficiencia en las operaciones; Desperdicio de los Recursos; Incumplimiento de leyes, reglamentos o políticas internas; Aplicación Incorrecta de los Principios de Contabilidad Gubernamental; Deficiencia en el control interno.

Concepto de Hallazgo

Acción y efecto de hallar. Cosa hallada. Sin Invención, encuentro, descubrimiento, según los matices del verbo Hallar.

Concepto de Hecho

Suceso, cosa que sucede. Asunto o materia de que se trata. Hecho, seguidamente, sin interrupción; por junto, sin distinción ni diferencia. De hecho, efectivamente, de veras, en la realidad. De hecho y derecho en la realidad y también según la ley; vías de hecho, agravios de hecho.

Concepto de Seguimiento

Acción y efecto de seguir

Seguir.

Ir después o detrás; Ir en busca de una persona o cosa; Dirigir la conducta por un método o procedimiento adecuado; Suceder una cosa a otra por orden, o ser continuación de ella.

Concepto de Solventar

Arreglar cuentas pagando la deuda a que se refieren. Dar solución a un asunto difícil.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Principios que rigen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación contenidos en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

-Posterioridad
-Anualidad
-Legalidad
-Definitividad
-Imparcialidad
-Confiabilidad

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuenta de la Federación

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y **principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.** **(El subrayado es propio).**

LEGALIDAD

Legal: Prescrito por ley y conforme a ella.
Verídico, puntual, fiel y recto en el cumplimiento de su cargo.

Legalidad: Calidad de Legal.

POSTERIORIDAD

Posterior: Que fue o viene después, o está o queda detrás.

Posterioridad: Calidad de Posterior.

ANUALIDAD

Anualidad: Calidad de Anual. Importante anual de una renta o carga.

DEFINITIVIDAD

Definitivo

Que decide o concluye.

IMPARCIALIDAD

Imparcialidad: Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas.

Imparcial: Que no se adhiere a ningún partido o no entra en ninguna parcialidad.

CONFIABILIDAD

Confiabilidad: Dic. De la persona en quien se puede confiar.

Confiadamente: Con seguridad y Confianza.

EJERCICIO 1

Una vez estudiado el Marco Jurídico respecto del significado del Seguimiento y Solventación de Observaciones, cada participante desarrollará por escrito su experiencia en las Auditorías de Seguimiento, y expondrá la metodología que cada participante sigue para su desarrollo, argumentando y ejemplificando su exposición, entregando su ejercicio al instructor toda vez que será tomado en cuenta para su evaluación.

Seguimiento de Observaciones de Auditoría

Artículo 15 fracción I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Establecer los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento, procedimientos, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.(El subrayado es propio).

Artículo 16 párrafos tercero y cuarto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Una vez que la Auditoría Superior de la Federación valore las justificaciones, aclaraciones y demás información a que hacen referencia los párrafos anteriores, podrá determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares que les dio a conocer a las entidades fiscalizadas, para efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

En caso de que la Auditoría Superior de la Federación considere que las entidades fiscalizadas no aportaron elementos suficientes para atender las observaciones preliminares correspondientes, deberá incluir en el apartado específico del Informe del Resultado, de manera íntegra, las justificaciones, aclaraciones y demás información presentada por dichas entidades.

Jurisprudencia

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA CONDUCTA ATRIBUIDA EN EL CITATORIO PARA LA AUDIENCIA DE LEY A QUE ALUDE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO PUEDE SER MODIFICADA EN LA RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

(Apoyo en el Manual)

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS CONDUCTAS DESCRITAS EN EL CITATORIO CON EL QUE INICIA EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE COMO INFRACTORAS DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, SON LAS ÚNICAS QUE DEBEN ANALIZARSE AL MOMENTO DE DICTAR LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.

(Apoyo en el Manual)

Porqué una Auditoría de Seguimiento.

Su objetivo es constatar y evaluar las gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender las observaciones, recomendaciones y demás acciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación en ejercicios anteriores, a fin de fortalecer el control interno, evitar la recurrencia de errores y, en su caso, promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes.

Acto Administrativo

Manifestación unilateral de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones. Es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Acto de Autoridad o de Molestia

El artículo 16 Constitucional señala en su primer párrafo, lo que es un Acto de Autoridad, mismo que establece:

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.

La Orden de Seguimiento de Auditoría

El artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que para que un Acto Administrativo se encuentre ajustado a derecho deberá contener los siguientes requisitos:

En tal virtud la Orden de Seguimiento de Auditoría, debe ser.

I. Expedida por la Entidad de Fiscalización Superior del Estado que se trate.
II. Tener claramente identificado el objeto del seguimiento, y que sea preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
III. Cumplir con la finalidad de interés público.
IV. Que conste por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida.

V. Estar fundada y motivada;
VI. Ser expedida sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
VII. Ser expedida sin que medie dolo o violencia en su emisión;
VIII. Mencionar el órgano del cual emana;
IX. Ser expedida sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
X. Ser expedida señalando lugar y fecha de emisión;

El Proceso de Seguimiento

En este proceso se integran los elementos técnicos, administrativos y jurídicos para llevar a cabo el proceso de Seguimiento de las observaciones-acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, su objetivo es regular y controlar la operación del proceso a fin de verificar que las acciones que la Auditoría Superior de la Federación formula, promueve o presenta cuentan con el seguimiento, estado de trámite y conclusión de las observaciones-acciones promovidas como resultado de la revisión de la Cuenta Pública, así como las acciones que por falta de atención o solventación finca o impone de manera directa a las entidades fiscalizadas y a los servidores públicos que incurrieron en irregularidades.

Procedimientos que se aplican para las revisiones de seguimiento

Los procedimientos se basan fundamentalmente en el análisis de la información y documentación que presentan las entidades fiscalizadas y la verificación en campo de las medidas instrumentadas para corregir lo observado.

Las Fases del Proceso de Seguimiento

(Apoyo en el Manual)

La solventación de la Observación

Consiste en que una vez que se han analizado y valorado todos y cada uno de los papeles de trabajo recabados por el Auditor durante el desarrollo de la Auditoría, así como los ofrecidos por el Ente Auditado para esclarecer los puntos auditados, se llega a la conclusión de que la observación determinada puede ser solventada en la etapa del seguimiento toda vez que se cuenta con el sustento jurídico.

La no solventación de la Observación

Ocurre a contrario censu que la anterior, es decir estudiados y valorados todos los papeles de trabajo generados en la etapa de la Auditoría, así como las pruebas aportadas por el Ente Auditado, se llega a la conclusión que la observación cuenta con un sólido sustento documental que hará que no sea solventada en el seguimiento y que por ende en esta etapa proceda el pronunciamiento para que se determine el Pliego de Observaciones.

El replanteamiento de la Observación

Esto ocurre una vez que la Auditoría Superior de la Federación valora las justificaciones y aclaraciones del ente auditado pudiendo determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares que les dio a conocer a las entidades fiscalizadas, para efectos de la elaboración definitiva del Informe de Resultados.

C o n c l u s i ó n

El seguimiento se define como el conjunto de actividades que se efectúan con objeto de valorar la suficiencia y pertinencia de las acciones realizadas por la entidad auditada para corregir las deficiencias señaladas en el informe de auditoría.

Criterios Básicos para solventar observaciones

El auditor hará el seguimiento de las acciones correctivas adoptadas como resultado de las observaciones acciones promovidas en el informe de auditoría; siendo el propósito fundamental el de coadyuvar a la mejora en general de la administración de las dependencias o entidades, la verificación de que las acciones correctivas y de mejora se lleven a la práctica constituye una de las principales responsabilidades de la función.

En tal virtud la Unidad Administrativa que determinó la observación, deberá llevar a cabo el seguimiento sobre la atención de las observaciones-acciones constatando que se apliquen las medidas preventivas y correctivas por la entidad fiscalizada y/o la instancia correspondiente, elaborándose el informe de seguimiento respectivo que servirá de sustento al Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Asimismo para el caso que no sea atendida la observación se deberá integrar el expediente técnico y elaborar el dictamen correspondiente para promover las responsabilidades procedentes.

Como identificar el sustento jurídico recabado en la auditoría o el presentado en el seguimiento para determinar un correcto seguimiento de observaciones.

Supletoriedad de la Ley respecto de las Pruebas de Auditoría y Seguimiento

(Apoyo en el Manual)

Los Medios Probatorios

(Apoyo en el Manual)

I.- La confesión.
II.- Los documentos públicos;
III.- Los documentos privados;
IV.- Los dictámenes periciales;
V.- El reconocimiento o inspección judicial;
VI.- Los testigos;
VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
VIII.- Las presunciones.

Tipo de evidencia documental que goza de pleno valor probatorio en la auditoría

La documental pública

(Apoyo en el Manual)

Tipo de evidencia que goza de valor probatorio como indicio en la auditoría y en su seguimiento

(Apoyo en el Manual)

Valoración de las Pruebas

(Apoyo en el Manual)

Jurisprudencia

VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTICULO 45 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN LA PARTE EN QUE AUTORIZA A LOS VISITADORES A RECOGER LA CONTABILIDAD PARA EXAMINARLA EN LAS OFICINAS DE LA AUTORIDAD FISCAL, ES INCONSTITUCIONAL.

(Apoyo en el Manual)

VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTICULO 46, FRACCION III, DEL **CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN LA PARTE EN QUE AUTORIZA A LOS VISITADORES A SELLAR O MARCAR MUEBLES, ARCHIVEROS U OFICINAS, A FIN DE ASEGURAR LA CONTABILIDAD O CORRESPONDENCIA, ES INCONSTITUCIONAL.**

(Apoyo en el Manual)

EJERCICIO 2

Los participantes desarrollaran por escrito como es que se deben identificar los oficios relativos a la Orden de inicio, la Orden de Auditoría de Seguimiento, así como los documentos que se generan por parte de los auditores en las revisiones de auditoría, y que requisitos legales deben contener los mismos para que éstos sean emitidos conforme a derecho, debiendo entregar su ejercicio al instructor toda vez que será tomado en cuenta para su evaluación.

Mecanismos para sancionar, corregir y/o subsanar observaciones de Auditoría

El artículo 13 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, establece los mecanismos que la Entidad de Fiscalización lleva a cabo con motivo de una auditoría.

Solicitud de Aclaración

Acción mediante la cual la Auditoría Superior requiere a la entidad fiscalizada o autoridad competente documentación que aclare o soporte las operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión.

Pliego de Observaciones

Instrumento por el cual la Auditoría Superior da a conocer las observaciones de carácter económico, derivado de la fiscalización que practica, en las que se determine un presunto daño o perjuicio o ambos, ocasionados al Estado en su Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos, en cantidad líquida expresada en moneda nacional o en moneda extranjera, señalando en este supuesto que será pagadera al tipo de cambio vigente en el lugar y fecha en que deba hacerse el pago, así como la presunta responsabilidad de los infractores.

Promociones de Intervención de la Instancia de Control competente

Acción en la que las Instancias de Control competentes colaboran con la Auditoría Superior de la Federación en lo concerniente a la revisión de la Cuenta Pública, estableciéndose una coordinación entre ambos a fin de garantizar el intercambio de información que al efecto se requiera, proporcionando la instancia de control competente la documentación sobre los resultados de la fiscalización que realicen o cualquier otra que se requiera.

Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal

Acción con la cual la Auditoría Superior de la Federación informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, o bien, por la presunción de errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos fiscales, a efecto de que lleve a cabo las acciones de su competencia.

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Acción con la que la Auditoría Superior promueve ante la instancia de control en la entidad fiscalizada o la Secretaría de la Función Pública, la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando se presume el incumplimiento de disposiciones normativas en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos.

Denuncia de Hechos

Acción mediante la cual la Auditoría Superior de la Federación hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad detectada en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un servidor público o a un particular por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o actividad.

Denuncia de Juicio Político

Acción mediante la cual la Auditoría Superior de la Federación presenta denuncia ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con motivo de la presunción de actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; a efecto de que se substancie el procedimiento relativo al juicio político y resuelva sobre las responsabilidades correspondientes mediante la declaratoria respectiva.

Recomendación

Sugerencia de carácter preventivo que formula la Auditoría Superior a la entidad fiscalizada o autoridad competente, orientada a corregir deficiencias o irregularidades de carácter administrativo y mejorar los sistemas de control. Generalmente esta acción está relacionada con deficiencias del control interno y se emite con la finalidad de fortalecer los mecanismos de operación y los sistemas y procesos administrativos; evitar la recurrencia de errores y omisiones, así como la discrecionalidad en la toma de decisiones; propiciar el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas; y desalentar la comisión de irregularidades.

Recomendación al Desempeño

Acción mediante la cual se provoca que se mejoren los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental.

Recomendaciones para un efectivo seguimiento de observaciones

Concepto de Prueba

Con la palabra prueba se hace referencia al resultado positivo obtenido con la actividad probatoria. De esta manera se afirma que alguien ha probado, cuando ha logrado efectivamente el cercioramiento del juzgador. Aquí prueba es demostración, verificación. Este significado se puede ejemplificar en la acuñada frase de las sentencias tradicionales que reza: “el actor probó su acción” es decir, probó los hechos del supuesto de la norma en que fundó su pretensión.

Concepto y clases de medios de prueba

(Apoyo en el Manual)

Jurisprudencia

Pruebas. Valoración de. Expedientes Administrativos

(Apoyo en el Manual)

Pruebas Idóneas. Su Concepto

(Apoyo en el Manual)

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras INTOSAI

Normas para la Elaboración de los Informes en la Fiscalización Pública

Informe de Seguimiento de Auditorías ISSAI 400

(Apoyo en el Manual)

Evidencia de Auditoria ISSAI 1500

(Apoyo en el Manual)

Evidencia de Auditoria ISSAI 1501

(Apoyo en el Manual)

La normas jurídicas

Las normas jurídicas se clasifican por su jerarquía de la siguiente manera:

1.- La Constitución.
2.- Los Tratados Internacionales y la Ley Federal.
3.- La ley Ordinaria.(Códigos Federales)
4.- El Decreto.
5.- El reglamento.
6.- Las Normas Jurídicas Individualizadas (contratos, sentencias, testamentos, resoluciones administrativas).

Solventación a Observaciones con Impacto Económico

El proceso de solventación a observaciones con Impacto Económico debe estar debidamente sustentado con pruebas contundentes que permitan determinar que no se ha cometido un daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública.

En atención a lo anterior la cuantificación de los daños, perjuicios o ambos, debe ser en cantidad líquida, en moneda nacional o extranjera, señalando en este último supuesto que será pagadera al tipo de cambio vigente en el lugar y fecha en que debe hacerse el pago.

El artículo 55 segundo párrafo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece

La Auditoría Superior de la Federación, no formulará a las entidades fiscalizadas pliegos de observaciones en el caso en que la irregularidad no exceda de 100 veces al Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción.

La carga de la Prueba

"El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones."

El que afirma tiene la carga de probar y no así el que niega. Sin embargo, esta regla general tiene las siguientes excepciones, en las que el que niega sí tiene la carga de probar.

Documentos

Este medio de prueba es el que mayor desarrollo ha tenido en el proceso civil; por eso, se ha expresado que el antiguo adagio forense “testigos vencen escritos”, ha sido sustituido por el de “escritos vencen testigos”. La propia concepción del documento también ha sufrido una evolución que va de la concepción estructural, que consideraba que documento era únicamente lo escrito, a la concepción funcional, la cual estima como documento todo aquello que tenga como función representar una idea o un hecho. En este sentido, por documento se entiende toda representación objetiva de un pensamiento, la que puede ser material o literal.

Los documentos administrativos

Bajo esta subespecie quedan comprendidos los documentos expedidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus atribuciones legales.

Conviene subrayar que, para que estos documentos sean públicos, no basta con que los expidan funcionarios públicos: es necesario que los hagan precisamente en ejercicio de sus atribuciones legales.

EJERCICIO 3

-Auditoría denominada “Unidades Administrativas, Sucursales, Regionales o Delegacionales y Programas Interinstitucionales”, practicada a la Dirección General de Educación Indígena de la SEP (DGEI).

-Hecho: El entonces Secretario de Educación Pública le autorizó a la DGEI 27 eventos para desarrollarse en el ejercicio de 2006 con un importe autorizado de $21’501,218.00 con cargo a la partida “Congresos y Convenciones”.

-Se ejerció la cantidad de $19’692,980.24, constatándose que en la actividad “Apoyar a la Educación en el Medio Indígena y el Desarrollo Intercultural Bilingüe” se aplicaron $17’953,769.72., se revisaron 14 eventos en los que se ejercieron $14’815,721.07.

El entonces Director General de Educación Indígena y el Coordinador Administrativo de la DGEI autorizaron y permitieron, sin autorización normativa alguna, la tramitación y el pago de facturas con las que se cubría el hospedaje en hoteles de 28 servidores públicos que tenían su residencia en la Ciudad de México y que eran parte del personal de la DGEI y de la Subsecretaría de Educación Básica.

¿Qué acciones legales se deben aplicar para el presente caso?

DESARROLLO DEL EJERCICIO

Los participantes formaran equipos de trabajo de cinco personas como máximo, para integrar y hacer la exposición del caso.

Determinaran el Seguimiento de la Observación del caso anterior, y las acciones jurídicas que en su caso puede fincar la ASF.

Efectos posteriores y sanciones aplicables de la no solventación

Las promociones de Intervención de las Instancias de Control Interno Competentes

Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El primer párrafo del articulo 108 de la CPEUM señala:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El articulo 109 fracción III de la CPEUM señala:

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

El articulo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reglamenta a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Principios que rigen a los Servidores Públicos en materia de responsabilidades administrativas.

- ✓Legalidad
- ✓Honradez
- ✓Lealtad
- ✓Imparcialidad
- ✓Eficiencia

❖ Después de las reformas constitucionales de 1982 se transforma el concepto tradicional de “funcionario público”, por el de “servidor público”

❖ Las citadas reformas buscaron, entre otros aspectos, que todo aquel que **desempeñe una función pública**, esté sujeto a las responsabilidades inherentes a la misma.

❖ Para determinar si un particular desempeña funciones públicas y tiene calidad de servidor público, se debe analizar el contenido del contrato o acto que genere una relación entre este y el Estado.

❖**Ejemplo**: En un contrato de prestación de servicios profesionales, la categoría de servidor público a que alude el artículo 108 de la CPEUM se dará cuando:

- ✓ Exista subordinación directa.
- ✓ Las funciones del prestador de servicios se traduzcan actividades o, en su caso, en una comisión de carácter público.
- ✓ Ocupación de un espacio físico y con elementos del Estado.
- ✓ En un horario establecido.
- ✓ A cambio de una remuneración.

Dichas características generan la **relación contractual** entre una dependencia de gobierno y el particular con quien se suscriba un contrato de la naturaleza citada.

-La SCJN se ha pronunciado al respecto en la jurisprudencia de la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, bajo la Tesis 2ª/J/20/2005 con el rubro:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL VINCULO LABORAL SE DEMUESTRA CUANDO LOS SERVICIOS PRESTADOS REÚNEN LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UNA RELACIÓN DE TRABAJO, AUNQUE SE HAYA FIRMADO UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES.

-El 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios del Estado.

-En 1982, bajo el contexto de las reformas constitucionales del Título Cuarto, se expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

-En marzo de 2002 se publica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente a la fecha.

-En su artículo 2º la LFRASP señala: *Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.*

–El sistema de responsabilidades administrativas que se incluye en el artículo 2º de la LFRASP se traduce en una extensión del artículo 108 constitucional, por lo que respecta a los sujetos señalados como servidores públicos de manera enunciativa en dicho precepto, con la adición de … *todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.*

-Lo anterior implica la posibilidad de que aún sin tener el carácter de servidor público, determinado por la CPEUM, se puede ser sujeto de la LFRASP si se realizan actos en los que se reciban o eroguen recursos públicos.

Autoridades Facultadas para aplicar las normas en materia de responsabilidad administrativa

Secretaría de la Función Pública

❖Es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que, entre otras funciones, promueve mejoras en el desempeño de los servidores públicos, da transparencia y agilidad al ejercicio del gasto público e impone sanciones a quienes actúan fuera del marco jurídico aplicable en materia de responsabilidades administrativas. (Artículo 108 Constitucional – 2º Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)

Órganos Internos de Control

- Ejecutan, en el ámbito de la dependencia o entidad en que son designados, funciones de control propias de la SFP, de la cual dependen jerárquica y funcionalmente.
- Se han perfeccionado sus atribuciones para detectar y evaluar riesgos en las áreas fiscalizadas.
- Son competentes para conocer de inconformidades en materia de Servicio Profesional de Carrera (Quejas) y de adquisiciones y obra pública. (Responsabilidades)
- Realizan investigaciones para determinar el incumplimiento de servidores públicos a sus obligaciones.

Asimismo el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala en su fracción VII, como autoridad entre otras facultadas para aplicar dicha Ley a:

- La Auditoría Superior de la Federación

Naturaleza del Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

D i s p o s i t i v o

- Triángulo Procesal.
- Partes ejercitan la acción ante la autoridad
- Actuar de la autoridad se encuentra acotado
- Existe una *litis* que se dirime.

I n q u i s i t i v o

- Relación vertical
- La autoridad conduce todo el procedimiento
- Autoridad goza de amplias facultades para investigar
- No existe una litis sino una imputación

Flujo Previo al Inicio del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades

Área de Auditoría

a) Practica auditoría

b) Levanta Observaciones

c) Da seguimiento

d) Solventa / Redacta Informe de Presunta Responsabilidad

TURNA EL INFORME AL ÁREA DE RESPONSABILIDADES

Área de Quejas

1) Toma conocimiento de la conducta: Queja o Denuncia

2) Investiga e integra

3) Dicta acuerdo de archivo / Redacta acuerdo de turno a responsabilidades

TURNA ACUERDO AL ÁREA DE RESPONSABILIDADES

Obligaciones de todo servidor público contenidas en el artículo 8 de la LFRASP

• I, II, III, V, VI
• XI, XII, XIII, XIV, XX, XXIII
ADECUADO DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y CUIDADO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS
CORRUPCIÓN
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA
RESPETO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD
• IV, VII, XV, XVI, XVIII, XIX, XXI
• VIII, IX, X, XVII, XVIII, XXIV

Las sanciones Administrativas contenidas en la LFRASP Artículo 13

- Amonestación privada.
- Amonestación pública.
- Suspensión del empleo (entre 3 días y un año).
- Destitución
- Sanción económica
- Inhabilitación (de 6 meses a 20 años).

Artículo 15 fracción XVI de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, párrafo tercero.

Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

También promoverá y dará seguimiento ante las autoridades competentes del fincamiento de otras responsabilidades a las que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y presentará denuncias y querellas penales.

Artículo 50 fracción II de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad.

Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de la información en los casos previstos en esta Ley.

El artículo 53 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de las entidades fiscalizadas y de la Auditoría Superior de la Federación, no eximen a éstos ni a los particulares, personas físicas o morales, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Jurisprudencia

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

(Apoyo en Manual)

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Orígenes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

- Ha sido considerada como uno de los elementos clave del Estado de derecho.

- Tiene como antecedente remoto el status de "Irresponsabilidad del Estado".

Orígenes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

Es válido afirmar que los pilares fundamentales del derecho administrativo son: el principio de legalidad y el principio de responsabilidad patrimonial del Estado.

Reforma constitucional de fecha 14 de junio de 2002

-Se adiciona al artículo 113 de la CPEUM un nuevo párrafo segundo:

-La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su **actividad administrativa irregular**, cause en los bienes o derechos de los particulares, será **objetiva y directa**. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

-Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2004.
-Regulación Federal más importante de esta materia.

Ámbito de aplicación de la Ley

-Reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-Tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Actividad Administrativa Irregular

-Artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

-Aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Finalidades de la responsabilidad patrimonial del Estado

-Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer al Estado de Derecho.

-Elevar la calidad de los servidores públicos.

-Profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social.

Responsabilidad Civil

Consiste en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto puedan dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. Es decir se traduce en la obligación de reparar el daño por parte de su causante frente a la persona concretamente perjudicada.

Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño, cargo o comisión, o con motivo de ellos, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley.

Derecho del Estado de repetir contra los Servidores Públicos (Artículo 31 de la LFRPE)

El Estado tiene derecho a repetir de sus servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la LFRASP, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya sido grave.

El monto que se exija al servidor público por este concepto debe formar parte de la sanción económica que se le aplique.

Monitoreo de los Resultados

Son las acciones que realiza la Auditoría Superior ante las diferentes Instancias con motivo del fincamiento de responsabilidades civiles, administrativas y penales establecidas en las leyes correspondientes.

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala

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:

I. 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.

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 deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos 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.

Autonomía Procesal (Art. 6 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)

Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas.

No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

J u r i s p r u d e n c i a

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS

(Apoyo en el Manual)

Supervisión al Seguimiento de Auditorías

- Acción determinada que puede derivar en un pliego de Observaciones.

En caso de que las entidades fiscalizadas no presenten los elementos necesarios para la atención o solventación de las acciones determinadas, la Auditoría Superior de la Federación procederá en relación con la solicitud de aclaración no atendida, a fincar un pliego de observaciones.

El Pliego de Observaciones su función es determinar en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos ocasionados por servidores públicos o particulares personas físicas o morales, a la Hacienda Pública Federal para el efecto de su resarcimiento

Orden y estructura del expediente técnico del Pliego de Observaciones

Antecedentes relativos a la auditoría

Índice
Orden de Auditoría.
Acta de Inicio.
Oficio de Solicitud de Información en su caso.
Acta de Conclusión.
Cédulas de trabajo. (Analíticas, De Resultados y Sumarias).
Informe de Resultados.
Normatividad interna infringida.

EJERCICIO 4

Los participantes del curso, escogerán un caso real o ficticio en relación con una Auditoría de Seguimiento para el efecto de llevar a cabo su análisis y estudio con base en los conocimientos adquiridos en el Curso Taller, lo que generará una retroalimentación en primera instancia de los propios participantes, así como la uniformidad de sus criterios para la solventación de las Observaciones en la revisión de Seguimiento, o bien para la procedencia del Pliego de Observaciones.

DESARROLLO DEL EJERCICIO

-Se formaran equipos de 5 participantes como máximo.

-Una vez seleccionado el caso práctico se nombrará un Auditor Responsable de la Auditoría para que sea éste quien coordine la dinámica de trabajo, del caso en estudio.

-Un equipo estudiará y expondrá la acción de Solventación de la Observación o bien del Fincamiento del Procedimiento Resarcitorio.

-Un equipo más analizará y expondrá si es procedente la formulación de una Denuncia Penal en el caso en estudio.

-Otro equipo analizará y explicará si es o no procedente promover ante la Contraloría Interna, una denuncia para la instrumentación del procedimiento administrativo disciplinario.

Conclusiones, recomendaciones y planes de acción

Aspectos Generales

Los argumentos y documentación que el sujeto de fiscalización haga valer en esta etapa, representan las opiniones por escrito efectuadas por los funcionarios o empleados a cargo de las actividades objeto de la auditoría.

Estudio y Valoración de la Información presentada en el Seguimiento

En el proceso de evaluación y valoración de información y documentación del sujeto de fiscalización deben considerarse los aspectos siguientes:

-La documentación adicional, no conocida anteriormente por el auditor.
-La argumentación hecha valer por los servidores públicos del sujeto de fiscalización.
-La receptividad concedida a la comunicación de las observaciones.
-La prontitud en el inicio de acciones preventivas y correctivas.

ASF | Auditoría Superior de la Federación

CÁMARA DE DIPUTADOS

UNIDAD GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior

MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN