

**Secretaría de la Función Pública**  
**COMISIÓN PERMANENTE DE CONTRALORES**  
**ESTADOS — FEDERACIÓN**

**Guía para la Integración de Expedientes  
Derivados de Auditoría, que Promuevan  
el Inicio de Procedimiento  
de Responsabilidad Administrativa**

**GOBIERNO  
FEDERAL**

**SFP**

COMISIÓN  
PERMANENTE DE  
CONTRALORES  
ESTADOS — FEDERACIÓN

Noviembre de 2011



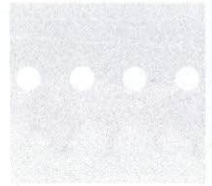
**COMISIÓN  
PERMANENTE DE  
CONTRALORES  
ESTADOS-FEDERACIÓN**



Dale más valor a México  
***¡Se Honestó!***

## ÍNDICE

<b>Título</b>	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>I. ALCANCE</b>	<b>9</b>
I. 1. Objetivo General	9
I. 2. Objetivos Específicos	9
<b>II. INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE</b>	<b>10</b>
II. 1. Actividades.	10
II. 2. Antecedentes.	13
II. 3. Documentación de los Hechos.	14
<b>III. ELABORACIÓN DEL INFORME</b>	<b>15</b>
III. 1. Proemio.	16
III. 2. Antecedentes.	17
III. 3. Hechos.	18
III. 4. Precisión de las Irregularidades.	20
III. 5. Presuntos Responsables.	20
III. 6. Daños y/o Perjuicio Patrimonial y Lucro Indevido.	21
III. 7. Conclusión.	21



## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, prevé la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Lo anterior, con la finalidad de impulsar la consolidación de una administración pública ética, eficaz, transparente y responsable, que combata y castigue la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad, con la firme convicción de incrementar la credibilidad y la confianza ciudadana en el Estado de Derecho.

La actividad desarrollada por el Estado en materia disciplinaria incluye una serie de reformas constitucionales y legales que conducen al establecimiento de un marco jurídico encabezado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el fuero federal, y sus correlativos en cada una de las entidades federativas, por cuanto hace al ámbito local, al cual deben circunscribirse los órganos fiscalizadores de los diferentes niveles de Gobierno, para iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa derivados de la detección de irregularidades cometidas o consentidas por el servidor público.

En cuanto al procedimiento a seguir, las leyes de responsabilidades aludidas lo contemplan de manera muy concisa, estableciendo de manera expresa que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas por la ley, así como en la apreciación de pruebas, se deberán observar (supletoriamente) disposiciones del código adjetivo, tanto penal como civil, según se trate de la Federación o las entidades federativas.

En este escenario, siendo congruentes con las atribuciones constitucionales que le corresponde a cada uno de los órdenes de gobierno, la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Estatales de Control y la Contraloría General

del Distrito Federal, elaboraron la presente Guía que tiene por objetivo constituirse en un documento de consulta general para los auditores que revisan los recursos federales transferidos a las entidades federativas, en los casos en los que derivados de los hallazgos se presuman responsabilidades administrativas de los servidores públicos responsables de su manejo.



## **I. ALCANCE**

### **I. 1. OBJETIVO GENERAL**

Establecer una fuente de consulta a la que puedan recurrir los auditores que revisan los recursos federales transferidos a los estados, y municipios, y al Distrito Federal y sus órganos político-administrativos, en los trabajos relativos a la integración de expedientes de probable responsabilidad administrativa, derivados de dichas auditorías, con el fin de proporcionar los elementos probatorios necesarios para que las áreas que tienen a su cargo esta función, adscritas a los Órganos Estatales de Control y a la Contraloría General del Distrito Federal, puedan sustentar de manera fundada y motivada, sin demora, el inicio de los procedimientos.

### **I. 2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Esta Guía es un instrumento de consulta para los Órganos Estatales de Control y la Contraloría General del Distrito Federal, quienes deberán apegarse a lo establecido en las leyes aplicables de la materia que corresponda a su fuero, con el fin de que realicen su trabajo con la máxima diligencia, eficacia, eficiencia y confidencialidad. Sus objetivos específicos son:

1.- Proporcionar un instrumento de apoyo que facilite y estandarice la debida integración de los expedientes e informes derivados de las auditorías, para iniciar los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sustentados con la suficiente evidencia documental que soporte la irregularidad detectada.

2.- Disponer de los elementos indispensables para la elaboración del informe respectivo y, con ello, dar vista a las áreas que tienen a su cargo la instrucción de los procedimientos de responsabilidades administrativas para que, conforme a sus atribuciones, den inicio, tramiten y resuelvan lo que en derecho proceda.

3.- Facilitar la reducción de tiempos en la integración de los expedientes de presunta responsabilidad administrativa y en la elaboración de su respectivo informe.

4.- Promover la unificación de criterios en la integración de expedientes, evitando la discrecionalidad.

Esta Guía contiene diversos elementos de carácter enunciativo más no limitativo, por lo que los auditores realizarán todas las acciones que consideren necesarias de acuerdo al caso específico, a efecto de integrar debidamente los expedientes e informes de presunta responsabilidad administrativa.

## II. INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE

El servidor público que audite recursos federales transferidos a los estados y municipios, y al Distrito Federal y sus órganos político-administrativos, debe contar con los elementos técnicos, la experiencia y el conocimiento de los hechos, que le permitan una mejor apreciación de las evidencias que se obtengan y sustenten un expediente derivado de auditoría, para promover el inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

### II. 1. ACTIVIDADES

El auditor ordenará de manera cronológica la evidencia documental relacionada con los hechos y las irregularidades detectadas. Para tal efecto, se recomienda realizar las siguientes actividades:

**PRIMERA:** Analizar los documentos que conformarán el expediente de mérito, a efecto de esquematizar la cronología de los hechos que dieron origen a la irregularidad administrativa, así como la identificación de los presuntos responsables.

**SEGUNDA:** Ordenar de manera cronológica la evidencia documental relacionada con los hechos y las irregularidades detectadas en la auditoría, que constituyen la presunta responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados.

**TERCERA:** Integrar el expediente por legajos no mayores a 500 fojas cada uno, ya que los mismos constituirán un anexo del informe, los cuales deberán enumerarse y quedar identificados con separadores debidamente rotulados por cada irregularidad.

**CUARTA:** En la integración del expediente deberán considerarse los siguientes aspectos:

- a) Es importante recabar todos los documentos presupuestarios, contables, administrativos, legales y de operación o de cualquier otra índole, que se involucren con el proceso revisado y se relacionen de manera directa con la irregularidad.
- b) Recopilar documentos originales. En el caso de que esto no sea posible, se requerirá a la entidad auditada que proporcione dicha documentación en copias certificadas por el servidor público facultado para ello o por notario público.
- c) No integrará al expediente de mérito, documentos incompletos, ilegibles o copias fotostáticas simples.



- d) En su caso, y de acuerdo a la modalidad de la auditoría que se esté llevando a cabo, se agregarán actas administrativas o circunstanciadas, minutas, compulsas o cualquier otra constancia, generada o recabada por el auditor, en razón de la irregularidad detectada; documentos que servirán para fortalecer las evidencias que acrediten los actos u omisiones advertidos dentro del desarrollo de la auditoría.
- e) Incluir un ejemplar de las normas, manuales, lineamientos, convenios, reglas de operación u otra normatividad, que tuvo vigencia en la fecha en que se suscitó la irregularidad. Lo anterior debe realizarse siempre que la irregularidad haga referencia a la inobservancia de dichos instrumentos jurídicos, o bien, tengan relación con la operación del programa y el ejercicio del recurso federal.
- f) Con base en la fecha en que se suscitó la irregularidad, deberán anexarse los documentos que acrediten el puesto, cargo o comisión, así como las facultades o funciones de las personas señaladas como presuntos responsables.
- g) En caso de que el presunto responsable no haya tenido el carácter de servidor público durante el acto administrativo que dio origen a la irregularidad, debe acreditarse la personalidad con que se ostentó con los documentos respectivos (contratos, actas constitutivas de personas morales, actas circunstanciadas, recibos de pago de servicios, nombramientos y movimientos internos de personal, como son altas y bajas). Cabe señalar que dichos documentos deberán corresponder a la fecha en que se suscitó el acto u omisión motivo de la irregularidad.
- h) Deberá obrar en el expediente el documento que acredite la remuneración de la persona señalada como presunto responsable, además de su domicilio particular y laboral (actualizado a la fecha del informe de



presunta responsabilidad administrativa de servidores públicos), así como su grado de estudios, en caso de que proceda.

- i) Todas las fojas que conforman el expediente deberán ser foliadas, con excepción de las que estén en blanco. Los reversos que no contengan información deberán cancelarse con la leyenda "SIN TEXTO". Si la foja tiene adherido otro documento, ficha de depósito o cualquier otro, éste también debe foliarse en lo individual. Se tendrá que cuidar que el folio sea consecutivo y no se repita.
- j) Los anexos no deben incorporar anotaciones ajenas al contenido del documento correspondiente.
- k) Deben incorporarse únicamente los documentos que tienen relación directa con la irregularidad.
- l) Integrar el expediente por bloques de documentación, cada uno de los cuales constituirá un anexo, mismos que deberán enumerarse y quedar identificados con separadores debidamente rotulados.
- m) Los documentos bancarios que se integren a los expedientes de presunta responsabilidad administrativa, deberán ser certificados por la institución bancaria que los haya generado.

## II. 2. ANTECEDENTES

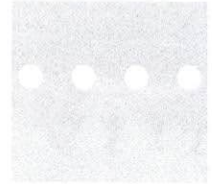
La integración de las constancias, evidencias y, en general de cualquier tipo de documento que debe obrar en el expediente, se hará en orden cronológico, el cual prevalecerá hasta el final. Lo anterior facilitará la elaboración del informe respectivo, que será remitido a las áreas que tienen a su cargo la instrucción de los procedimientos de

responsabilidades administrativas. En razón de lo anterior, el orden de integración en el apartado de Antecedentes es el siguiente:

- a) El primer documento corresponderá al instrumento que dé origen a la transferencia de los recursos federales. El segundo será la notificación de intervención de auditoría, siguiendo con el acta de inicio de la misma, así como los oficios mediante los cuales se hacen los requerimientos de información. En caso de contar con oficios de ampliación del período de la auditoría o de la cantidad de auditores comisionados o personas físicas contratadas por honorarios y/o sustitución de los mismos, se deberán adjuntar las actas respectivas. Cuando la auditoría haya concluido, se deberá agregar el acta de cierre.
- b) Cédulas de observaciones que darán origen al procedimiento disciplinario respectivo.
- c) Incluir un ejemplar de la normatividad (convenios, reglas de operación, manuales, lineamientos, etcétera) que tenga relación con la operación del programa y el ejercicio del recurso federalizado.

### II. 3. DOCUMENTACIÓN DE LOS HECHOS

En este apartado se incorporarán en forma cronológica, para su mejor comprensión, todos los documentos presupuestarios, contables, administrativos, legales y de operación, que se involucren con el proceso revisado y se relacionen con la irregularidad. Se deben preferir documentos originales o copias certificadas por autoridad competente. No se deben integrar al expediente documentos incompletos, ilegibles, ni copias fotostáticas simples.



En su caso, agregar constancias (actas administrativas, compulsas, minutas, actas circunstanciadas u otros documentos de naturaleza análoga) generadas y/o recabadas por el auditor, de las que se adviertan actos u omisiones detectados dentro del desarrollo de la auditoría, que estén relacionadas con las irregularidades.

Asimismo, en los anexos no se deben incorporar anotaciones ajenas al contenido del documento.

Se debe adicionar la documentación que acredite la calidad de los servidores públicos presuntamente responsables, como son: contratos, nombramientos, movimientos internos del personal (altas y bajas) y comprobantes de remuneraciones, vigentes en la fecha en que ocurrieron los hechos, así como su domicilio particular actualizado y grado de estudios.

### **III. ELABORACIÓN DEL INFORME.**

El informe debe (n) suscribirlo el o los auditores que llevaron a cabo la auditoría, señalando su nombre, cargo, puesto o comisión.

La estructura del informe debe contemplar los siguientes apartados:

1. Proemio.
2. Antecedentes.
3. Hechos.
4. Precisión de las irregularidades.

5. Presuntos responsables.
6. Daño y/o perjuicio patrimonial y lucro indebido.
7. Conclusión.

### III. 1. PROEMIO.

En este apartado se señalará lo siguiente:

- a) Nombre completo y cargo del auditor o los auditores que emite(n) el informe.
- b) Denominación del área auditada y su domicilio.
- c) Los períodos o ejercicios fiscales revisados.
- d) Las fechas en que ocurrieron las irregularidades.
- e) Si los presuntos responsables son servidores públicos, se indicará su nombre, cargo, puesto o comisión; su área de adscripción y las facultades o funciones en el momento en que se suscitaron los hechos. En el caso de los particulares, se citarán su nombre o razón social y domicilio.
- f) Las consecuencias derivadas de la irregularidad; el daño o perjuicio que se causó al patrimonio de la entidad federativa o de la Federación y, en su caso, el lucro indebido.



### III. 2. ANTECEDENTES

En este apartado se narrarán de manera cronológica y detallada los actos desarrollados en la auditoría, por lo que deberán anexarse los documentos siguientes:

- a) El instrumento que dio origen a la transferencia de los recursos federales.
- b) Los oficios de intervención de auditoría.
- c) El acta de inicio de auditoría.
- d) Los oficios, actas administrativas o circunstanciadas, minutas, compulsas o cualesquiera otra constancia trascendente que en su caso se haya generado durante el desarrollo de la auditoría.
- e) Las cédulas de observaciones que tengan relación directa con la irregularidad.
- f) El documento en el que conste la notificación de la lectura de observaciones al área auditada.
- g) Los documentos enviados para dar atención a las observaciones.
- h) La notificación al área auditada sobre la procedencia de la solventación total o parcial de las observaciones o, en su caso, no solventación de las mismas.
- i) El acta de cierre de auditoría.

- j) En caso de sustitución de los auditores comisionados o de las personas físicas contratadas por honorarios, se precisará el motivo, adjuntando los oficios de notificación respectivos.

### III. 3. HECHOS

En este capítulo se describirán en forma pormenorizada todas y cada una de las circunstancias que tengan relación directa o indirecta con la comisión de las irregularidades, señalando y relacionando todos los documentos integrados en el expediente, para el cual se deberá de considerar lo siguiente:

- a) La forma en que se llevaron al cabo las irregularidades, es decir, la observación debe expresar las circunstancias de modo (cómo), tiempo (cuándo) y lugar (dónde) en que se suscitaron las mismas; de tal manera que éstas no constituyan hechos genéricos o subjetivos.
- b) Cada observación debe hacer referencia a los documentos públicos o privados, informes, papeles de trabajo, actas administrativas o circunstanciadas, minutas, compulsas, convenios u otros, por los cuales se llega a la conclusión de que se incurrió en una irregularidad administrativa, es decir, debe precisarse qué pruebas sustentan o acreditan la irregularidad y que ésta es atribuible a la persona que se señale como presunto responsable.
- c) Al mencionar las documentales a que se alude en el inciso que antecede, se deberá citar el número de anexo que le corresponde.



- d) Señalar el nombre completo, puesto, cargo o comisión de las personas que se consideren presuntos responsables, dada su participación en los hechos irregulares; además de las facultades o funciones inherentes a dicho puesto, cargo o comisión.
- e) Por cada observación deberán precisarse las fracciones, incisos o párrafos de los preceptos jurídicos que se consideren vulnerados, realizando la transcripción de los mismos.

Los ordenamientos jurídicos deben enunciarse de acuerdo a su jerarquía, es decir, en primer término se hará referencia a la ley (materia, acto o procedimiento) que se considera transgredida; posteriormente, debe citarse el reglamento interior del área auditada, seguido por los manuales de organización y de procedimientos de la misma, u otra normatividad interna de la dependencia o entidad y, finalmente, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado correspondiente, respecto de las obligaciones que se presume fueron incumplidas o inobservadas, dadas las conductas irregulares que se atribuyan en la observación.

- f) De igual manera, deberá verificarse que la información sobre cifras y datos a que haga referencia el informe, sea coincidente con las cédulas sumarias y analíticas.
- g) Es conveniente que si un dato se compone de otros, se incluya una cédula analítica de la integración de dicho dato.
- h) Siempre que se haga referencia a una cifra o cantidades, éstas deberán escribirse con número y letra dentro de un paréntesis.



- i) Cuando se requiera citar textualmente la información de algún documento, deberá utilizarse letra cursiva y entrecomillar el texto, cuidando que dicha redacción concuerde con lo señalado en el documento que se cita.
- j) De la misma manera, siempre se verificará que los montos, cifras, números y datos que se mencionen en el informe, concuerden con los elementos que los soporten.
- k) Cuando se detecte un daño o perjuicio causado al patrimonio o hacienda pública del estado o de la Federación, se deberá cuantificar el monto al que asciende; precisando además al presunto responsable del mismo.
- l) No debe transcribirse todo el contenido de la cédula de observaciones, basta con citar el título y una breve descripción de los hechos de los que derivó el hallazgo de la irregularidad.

### III. 4. PRECISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES

En este capítulo se enunciarán y detallarán de manera concisa las irregularidades, no obstante que éstas ya se hayan descrito ampliamente en el apartado de hechos.

### III. 5. PRESUNTOS RESPONSABLES

Se mencionarán los nombres de la persona o personas señaladas como presuntos responsables de la irregularidad detectada en la observación, así como su cargo, puesto o comisión, y el área en que dicha persona se encontraba adscrito en la fecha en que se suscitó la irregularidad. Además se hará una breve descripción de la conducta realizada por cada uno de los presuntos responsables.



Cuando se detecte un daño o perjuicio causado al patrimonio o hacienda pública del estado o de la Federación, deberá cuantificarse el monto al que asciende el mismo.

Las conductas irregulares de los servidores públicos que se señalen en este apartado, deben de concordar con las descritas en los rubros de hechos y precisión de las irregularidades.

### **III. 6. DAÑOS Y/O PERJUICIO PATRIMONIAL Y LUCRO INDEBIDO**

Se señalará el monto del daño o perjuicio ocasionado al patrimonio o hacienda pública del estado o de la Federación, así como el lucro o beneficios adicionales que en su caso pudieron haberse generado, los que deberán sustentarse en los dictámenes contables respectivos que obren en el expediente de presunta responsabilidad administrativa.

En el supuesto de que no exista daño o perjuicio, se deberá indicar dicha situación.

### **III. 7. CONCLUSIÓN**

Comprende una síntesis de los hechos principales que constituyen las irregularidades, la normatividad infringida, así como los daños y/o perjuicios ocasionados y, en su caso, lucro indebido obtenido.

En este sentido, se debe cuidar que las irregularidades y los montos que ahí se establezcan, sean idénticos a los señalados en todos los rubros del informe de presunta responsabilidad administrativa de servidores públicos.

Guía para la Integración de Expedientes Derivados de Auditoría,  
que Promuevan el Inicio de Procedimiento de Responsabilidad Administrativa  
Se imprimió en Noviembre de 2011, en Colours Impresores, Ramón Corona No. 304,  
Colonia Cuauhtémoc, C.P. 50130, Toluca, Estado de México, Telefono: (722) 167 06 10  
La Edición consta de 400 ejemplares y estuvo al cuidado de la Coordinación Nacional de  
la Comisión Permanente de Contralores Estados - Federación