



LA CONTRALORÍA MUNICIPAL

MANUAL BÁSICO

La contraloría municipal

Manual básico

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO
LA CONTRALORÍA 7

CAPÍTULO SEGUNDO
EL CONTROL INTERNO 23

CAPÍTULO TERCERO
LA EVALUACIÓN 31

CAPÍTULO CUARTO
EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO 47

CAPÍTULO QUINTO
EL SISTEMA DE AUDITORÍAS 57

CAPÍTULO SEXTO
EL SISTEMA DE QUEJAS, DENUNCIAS Y SUGERENCIAS 67

CAPÍTULO SÉPTIMO
EL SISTEMA DE CONTROL DE SITUACIÓN PATRIMONIAL 73

CAPÍTULO OCTAVO
EL PROCESO DE ENTREGA-RECEPCIÓN 79

CAPÍTULO NOVENO
EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA 91

CAPÍTULO DÉCIMO
LA CONTRALORÍA SOCIAL 101

CAPÍTULO UNDÉCIMO
EL PROCESO DE LA OBRA PÚBLICA 109

CAPÍTULO DUODÉCIMO
PROCESOS CLAVE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 119

APÉNDICE
ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, MÉXICO.
125

Introducción

La contraloría municipal es un órgano de control institucional. Su función es la de vigilar que los servidores públicos observen la ley en el desempeño de sus atribuciones. Debe asimismo evaluar que los planes, programas, proyectos y demás compromisos y propósitos institucionales fijados por la administración pública se cumplan a cabalidad. Así también debe velar por el buen uso y aprovechamiento del patrimonio y la hacienda públicos en beneficio del interés colectivo. Y como fin ulterior, ha de fomentar la vocación y dignificación del servicio público, la cultura de la prevención, la transparencia y la rendición de cuentas, así como el combate a la corrupción.

El trabajo de la contraloría ha de ser metódico, sustentado invariablemente en normas, técnicas, procedimientos y disciplina que acrediten su profesionalismo, imparcialidad y objetividad. Dicho trabajo debe quedar debidamente documentado para su posterior valoración y perfeccionamiento continuo.

Los mecanismos de que disponga una contraloría municipal para ejercer su función han de ser eficaces, basados esencialmente en sistemas que provoquen la mejora de los servicios y funciones públicas. Por sistemas debemos entender que todos los procesos de la contraloría deben ser circulares y concluyentes, es decir, que deben acabar de algún modo en un tiempo prudente, bien en una recomendación de mejora para su seguimiento, bien en la mejora inmediata de un proceso, bien en una sanción a algún servidor público, bien en el resarcimiento de un daño o un perjuicio, o en cualquier otro estadio que implique necesariamente un cambio en la administración pública para su desarrollo.

Esos sistemas deben favorecer en todo tiempo el interés colectivo, rumbo que debe trazarse la contraloría para el ejercicio de sus funciones y resoluciones. Para ello debe incitar la lealtad al patrimonio público, la hacienda pública y en general a los valores públicos.

Por otro lado, la contraloría municipal, en su faceta preventiva, debe ser promotora de las mejores prácticas de gobierno, impulsando programas que alienten la cultura de la prevención, la capacitación continua, y la autorregulación. Sus recomendaciones deben dirigirse en ese sentido.

Los colaboradores de la contraloría durante el desempeño de su trabajo habrán de observar los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, pero sobre todo los de autonomía técnica y lógica sistémica. Jamás se debe renunciar a la observación, a la investigación, al señalamiento, ahí radica la esencia del control, y su razón de ser es la mejora de los procesos de la administración pública para provecho de la colectividad.

Los colaboradores de la contraloría deben capacitarse continuamente, pues nunca deben de perder de vista que deben ser mejores que los servidores públicos que revisan.

C.P. José Cruz Hernández Moreno
Contralor Municipal de León, Guanajuato.

Presidente de la Alianza de Contralores
Estado-Municipios de Guanajuato

Capítulo Primero

La contraloría

Breve reseña histórica de la contraloría ● Definición y función pública de la contraloría municipal ● Perfil del contralor ● Perfil de los colaboradores ● Fundamentales del órgano de control municipal ● Principios rectores de la contraloría ● El Plan Anual de Trabajo ● Informes periódicos del contralor.

Breve reseña histórica de la función de contraloría

La función de contraloría es una actividad que se ha desarrollado desde tiempos remotos. Parte de la necesidad de mantener vigilados los procesos que son ejecutados por personas distintas a las que toman las decisiones principales o de aquellas que son beneficiarias de tales procesos.

Desde la edad media, se tiene documentada la actividad de veedor o interventor, una suerte de funcionario revisor que a nombre de las Coronas Europeas, inspeccionaba el cumplimiento de ciertas ordenanzas reales.

En México la contraloría tiene su antecedente histórico en el Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretaría de Estado de 1917, adscrito directamente al Despacho del Presidente de la República. Surgió como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la administración pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Actualmente, es la Secretaría de la Función Pública quien cumple esa misión.

En Guanajuato, las funciones de contraloría aparecen por vez primera en 1980, con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato. De ese modo nace la Contraloría General del Estado, teniendo como responsabilidades la de establecer y operar un sistema de control para la eficiencia en la aplicación del gasto público, así como la evaluación del presupuesto de egresos, las políticas y los programas gubernamentales. La actual Secretaría de la Gestión Pública es el resultado de su evolución.

En el ámbito municipal, es en León e Irapuato, donde aproximadamente desde 1983, se contempla ya la figura de contraloría en la estructura orgánica municipal. No obstante, es hasta 1988, en que el H. Ayuntamiento de León, incorpora a esta dependencia en su reglamento interno como parte de la administración pública, dependiendo su nombramiento directamente del alcalde. Dentro de sus atribuciones legales se le confiere la de organizar y coordinar el sistema administrativo municipal, apoyando a la administración pública en sus funciones de vigilancia del presupuesto, políticas y planes municipales por medio de revisiones y auditorías.

A partir de 1997, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, incluye al contralor municipal como parte de la estructura básica de los municipios de la entidad, asignándole atribuciones específicas de control, evaluación y desarrollo administrativo. Es propuesto por la primera minoría del Ayuntamiento a través de una terna, y nombrado por la mayoría calificada del mismo.

Definición y función pública de la contraloría

Contraloría es un americanismo que deriva del vocablo contralor, mismo que a su vez proviene del francés *contrôleur*, cuyo significado al español equivale a interventor o revisor. Es decir, que de acuerdo a su origen etimológico, contralor es aquella persona que autoriza y fiscaliza ciertas operaciones para asegurar su corrección. La contraloría por tanto, es la institución u oficina desde la cual despacha el contralor para cumplir con tal encomienda.

En términos administrativos, la contraloría municipal es un órgano de control cuya función general consiste en vigilar de modo permanente y consistente el cumplimiento de la Ley que rige a la municipalidad y sus propósitos institucionales, el cuidado y aprovechamiento del patrimonio público, así como el ejercicio legal y honesto de la hacienda pública.

De acuerdo a la Ley, la función pública de la contraloría municipal es la de promover y verificar el control interno, la evaluación y el desarrollo administrativo del municipio. Para ello, ha de practicar auditorías permanentes, operar un sistema de quejas y denuncias, intervenir en los procesos clave de la administración pública, verificar la situación patrimonial de los servidores públicos, y en general evaluar el desempeño de los servidores públicos municipales.

Perfil del contralor municipal

Para ejercer el cargo de contralor municipal, la Ley prevé ciertos requisitos que deben ser cubiertos previamente por los candidatos propuestos a ejercer tal responsabilidad pública. Una vez que se es designado por la autoridad correspondiente, el contralor nombrado debe desarrollar en su función pública las siguientes aptitudes:

Profesionalismo. Debe ajustarse a un plan ordenado de trabajo e informar de su ejercicio periódicamente, apegándose con estricta disciplina a la técnica, los procedimientos y las normas de calidad pertinentes a su función de control y evaluación.

Vocación por el servicio. Debe asumir y fomentar los valores públicos, la defensa de lo colectivo, la mejora de los servicios y el desarrollo de la función pública.

Legalidad. Debe conocer y acatar las leyes que revisa, fomentar su estudio y aplicación, así como su estricto ejercicio a favor del interés general.

Lealtad. Debe ejercer su cargo obrando siempre a favor del patrimonio público, la hacienda pública, y en general del interés público.

Honestidad. Debe conducirse con rectitud y decoro en el ejercicio de su responsabilidad, dando muestra de compromiso con el cargo y de dignidad en el servicio público.

Liderazgo. Debe asumir la responsabilidad de promover las mejores prácticas de gobierno, predicando con el ejemplo.

Razonabilidad. Debe exhibir en sus juicios, resoluciones, dictámenes y demás opiniones, cautela y ecuanimidad; siempre velando por la buena marcha de la administración pública municipal.

Perfil de los colaboradores de la contraloría

Los colaboradores de la contraloría municipal, amén de cubrir requisitos previos de selección profesional, deben observar y desarrollar las siguientes capacidades durante el ejercicio de su función:

Profesionalismo.- Disciplina en la programación, ejecución, conclusión y seguimiento de las funciones, con apego a las normas y manuales de procedimientos respectivos.

Criterio profesional.- Firmeza en la detección de hallazgos y evidencias, con base en la técnica, la experiencia y la prudencia.

Escepticismo profesional.- Sagacidad y prudencia para detectar áreas de riesgo, de conflicto u oportunidad durante el ejercicio de sus funciones.

Transparencia.- Claridad y pulcritud en las actuaciones, apegados a la normatividad y a los manuales de procedimientos.

Legalidad.- Conocimiento pleno de las leyes y normatividad relativas, como base fundamental de su trabajo.

Confidencialidad.- Discreción en cuanto a los hallazgos detectados y las evidencias soporte, en tanto no se genere el informe o resolución respectiva, y en relación a la información que por ley tenga el carácter de reservada y confidencial.

Competencia.- Eficacia en la función, así como el desarrollo de aptitudes y habilidades para su optimización.

Capacitación continua.- Disponibilidad y consistencia en la captación de conocimientos relativos a su función, de cuando menos 80 horas anuales, sin perder de vista nunca que deben ser mejores que los servidores que revisan.

Control de calidad.- Diligencia para documentar todo su trabajo, así como disponibilidad para la supervisión y la evaluación externa.

Fundamentales del órgano de control

La contraloría municipal, como promotora e impulsora de las mejores prácticas de gobierno, debe fundar su actuación en los siguientes propósitos institucionales:

Misión

Prevenir y provocar la mejoría de la administración pública municipal a través de la promoción de controles internos, la evaluación de la gestión y sus resultados, la ética y la vocación por el servicio público.

Visión

Promover el desarrollo administrativo y la rendición de cuentas de la administración pública municipal, por medio de la prevención, la verificación, la participación ciudadana y el fomento de la responsabilidad pública.

Mística

Ganar la confianza ciudadana por medio de la prevención y combate de la corrupción, el enriquecimiento ilícito, la deficiencia en la prestación de los servicios públicos, y cualquier otra actuación de los servidores públicos que atente en contra de los valores públicos.

Valores

- ✓ *Profesionalismo.* El trabajo de los colaboradores de la contraloría ha de estar basado en la técnica, el método y la disciplina que les provee la capacitación continua; además de estar programado, supervisado, y debidamente documentado.
- ✓ *Imparcialidad.* Los colaboradores de la contraloría actuarán en el ejercicio de su actividad pública orientados únicamente por el interés público, la ley, el patrimonio y la hacienda públicas, alejados de cualquier prejuicio que sesgue su función.

- ✓ *Legalidad.* Los colaboradores de la contraloría han de conocer la ley y revisar su observancia en beneficio del interés público.
- ✓ *Objetividad.* La búsqueda de la verdad ha de ser el faro que guíe el trabajo de los colaboradores de la contraloría.
- ✓ *Transparencia.* El trabajo de los colaboradores de la contraloría ha de ser claro, preciso, consistente, evaluable y de utilidad pública.
- ✓ *Optimización.* Los colaboradores de la contraloría han de conducirse por resultados, por la contundencia de sus investigaciones y resoluciones. Han de asumir la eficacia como una máxima de su quehacer público.

Principios rectores de la contraloría

El contralor y los demás servidores públicos que colaboren en la contraloría municipal, deben observar cinco principios rectores en su desempeño:

Objetividad. Cualidad de reconocer aquello que existe, lo que es verdadero o real, con independencia del criterio, pensamiento o sentimiento del sujeto que lo valora.

Imparcialidad. Cualidad de juzgar un asunto sin anticipación o prevención, sin pronunciarse en contra o a favor en tanto no se cuente con los elementos suficientes de juicio.

Independencia. Cualidad de sostener opiniones sin intervención ajena, o influenciados por impedimentos personales, organizacionales u externos que las sesguen.

Autonomía técnica. Cualidad de emitir opiniones técnicas definitivas sin intermediación o sujetas a auscultación o juicios intermedios preliminares, basadas únicamente en un método científico o técnico, preferentemente propio.

Lógica sistémica. Cualidad de emitir opiniones integradoras, atendiendo a la existencia de un todo, sin aislar la situación que se valora, de aquella de la que deriva o forma parte.

El Plan Anual de Trabajo

El Plan Anual de Trabajo de la Contraloría, es el instrumento programático que habrá de regir la actuación del órgano de control durante un año de actividades. Debe erigirse como un modelo de planeación para toda la administración pública municipal.

Dicho plan deberá contener cuando menos los siguientes apartados:

1. PREÁMBULO

a. *Descripción de la función pública de la contraloría municipal.* En donde se indiquen las responsabilidades públicas de la contraloría municipal de acuerdo a lo estipulado por la Ley y demás normatividad aplicable.

b. *Compromisos trianuales de la contraloría.* En donde se precisen los compromisos que el contralor asume con carácter permanente durante su gestión. En este apartado se pueden incluir la misión, visión, mística y valores del órgano de control.

2. PLAN ANUAL DE TRABAJO

c. *Presentación del plan anual.* En donde se señale el fundamento legal de la formulación del plan, así como los compromisos que habrán de cubrirse en un año de calendario.

d. *Objetivos del plan de trabajo.* En donde se plasmen los propósitos institucionales que habrán de servir de ejes para la actuación del contralor y sus colaboradores.

e. *Estrategias del plan de trabajo.* En donde se den a conocer las tácticas, instrumentos y mecanismos que aseguren el cumplimiento de los objetivos del plan. En este apartado se pueden incluir las normas, guías y manuales sobre las cuales se soportará el trabajo de los colaboradores de la contraloría.

f. *Programa anual de actividades generales.* En donde se describan las actividades generales que habrán de dar cumplimiento a las obligaciones públicas de la contraloría municipal establecidas en la Ley. Dichas actividades pueden ser clasificadas por áreas de trabajo, por tipo de actividad, por fecha de realización, por ordenamiento legal, etcétera. Además puede referenciarse el fundamento legal de cada una de ellas.

g. *Programa anual de auditorías y revisiones.* En donde se establezcan las auditorías y revisiones que se practicarán durante el año, incluyendo su cronograma. Dicho programa deberá incluir para cada revisión, el tipo de auditoría a practicarse, el ente público a auditar, el periodo de la revisión, el objetivo de la revisión, el universo y alcance de la revisión, así como la estadística que producirá la revisión.

3. DESCRIPCIÓN PROGRAMÁTICA

h. *Programa operativo anual (POA).* En donde se indiquen los procesos de la contraloría y sus objetivos que tienen vínculo directo con el Plan de Gobierno y el Plan Municipal de Desarrollo.

i. *Estructura programática y de resultados.* En donde se establezcan los principales funciones y procesos de la contraloría municipal a desarrollarse en un año de calendario, incluyendo los responsables de su ejecución, las metas, objetivos, indicadores, los resultados esperados y la valuación estimada de dichos procesos.

j. *Indicadores y metas de desempeño.* En donde se proyecten de modo particular las metas e indicadores de mayor peso específico o de mayor impacto para la contraloría municipal, que habrán de servir para evaluar su actuación institucional.

k. *Programa anual de capacitación.* En donde se precisen los objetivos, estrategias, módulos y calendario de la capacitación continua que habrán de recibir los colaboradores de la contraloría municipal durante el año.

l. *Programa anual de evaluación.* En donde se indiquen con claridad los parámetros objetivos y subjetivos que habrán de servir para evaluar, tanto individual como institucionalmente, a los colaboradores de la contraloría.

m. *Otros programas.* En donde se proyecten algunos otros programas de impacto para el desarrollo administrativo de la contraloría municipal.

Informes periódicos del contralor

El contralor deberá informar periódicamente de sus actividades, partiendo del Programa Anual de Trabajo como referencia obligada.

El informe deberá contener cuando menos cuatro apartados generales, a saber;

- a. **Desarrollo de las funciones públicas.** En donde se describan las actividades llevadas a cabo durante el periodo, con base a las responsabilidades públicas que la Ley le atribuye a la contraloría municipal.
- b. **Irregularidades detectadas.** En donde se revelen los hallazgos descubiertos durante el periodo, que impliquen incumplimientos a las normas o daños y perjuicios ocasionados al patrimonio y hacienda públicos.
- c. **Recomendaciones emitidas.** En donde se precisen las recomendaciones propuestas por la contraloría para la mejora de procesos, servicios y en general de la función pública municipal.
- d. **Reporte de sistemas y avances programáticos (Anexos).**
 - a. Reporte del sistema de auditorías;
 - b. Reporte del sistema de quejas, denuncias y sugerencias;
 - c. Reporte del sistema de verificación patrimonial;
 - d. Reporte de los procesos de entrega-recepción;
 - e. Reporte de los procedimientos de responsabilidad administrativa;
 - f. Reporte de contraloría social;

- g. Avance del programa anual de capacitación y evaluación de la contraloría;
- h. Avance general programático de metas, presupuesto y resultados.

Capítulo Segundo

El control interno

¿Qué es el control? ● ¿Qué es el control interno? ● ¿Por qué son necesarios los controles? ● Tipos de controles ● Objetivos del control interno ● Componentes del control interno ● El ambiente de control
Detección y evaluación de riesgos ● Las actividades de control
Información y comunicación ● Supervisión y monitoreo
Recomendaciones.

El control interno

¿Qué es el control?

El control es ante todo el respeto a los planes. Es un elemento esencial del proceso administrativo, que tiene por objeto regular las actividades de una organización para alcanzar los objetivos previstos en un plan.

El control de los procesos puede ser externo o interno. Es externo cuando la regulación del proceso es impuesto por alguna autoridad ajena a la organización. Es interno cuando dicho control es adoptado como mecanismo de autorregulación para alcanzar metas y objetivos trascendentales para la vida de dicha organización.

La existencia de autorregulación es prueba en sí misma de compromiso, responsabilidad, lealtad, ética, honestidad, profesionalismo, pasión, vocación y desarrollo de cualquier organización. El control interno por tanto es sinónimo de voluntad de cambio y permanencia.

En la actividad pública, el control interno es una actitud de los servidores públicos hacia la prevención en el cuidado del patrimonio y hacienda públicos.

¿Qué es el control interno?

El control interno o sistema de control interno es el conjunto de acciones, actividades, normas, políticas, planes, métodos coordinados y medidas preventivas adoptadas al interior de la administración pública municipal con el fin de garantizar el cumplimiento de sus propósitos institucionales, salvaguardar su patrimonio y verificar la confiabilidad de los informes generados para la toma de decisiones.

El control interno es un proceso aplicado por todos los niveles jerárquicos y el personal de la administración pública. Sirve para asegurar en forma razonable la ejecución de sus operaciones en forma eficiente y efectiva, la confiabilidad de la información financiera y de gestión, la protección de los activos y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.

¿Por qué son necesarios los controles?

Para prevenir el mal uso o aprovechamiento de los recursos y el patrimonio públicos, así como garantizar el cumplimiento de los fines y propósitos institucionales.

Tipos de controles internos

a. *Preventivos*. Anticipan eventos no deseados antes de que sucedan. Estos controles son más rentables, pues quedan incorporados en los sistemas y evitan costos de corrección o retroceso;

b. *Detectivos*. Identifican los eventos en el momento en que se presentan. Son más costosos que los preventivos, pues miden la efectividad de estos últimos, aunque algunos errores no pueden ser evitados en la etapa preventiva. Estos controles incluyen revisiones y comparaciones (registro de desempeño) conciliaciones, confirmaciones, conteos físicos de inventarios, análisis de variaciones, técnicas automatizadas, límites de transacciones, contraseñas, edición de reportes y auditoría interna.

c. *Correctivos*. Aseguran que las acciones correctivas sean tomadas para revertir un evento no deseado. Incluyen acciones y procedimientos de corrección (la recurrencia), a través del suministro de documentación y reportes que informan a la gerencia, supervisando los asuntos hasta que son corregidos o solucionados.

d. *Directivos*. Son acciones positivas a favor de que sucedan ciertos acontecimientos que favorecen el Control Interno. A diferencia de los preventivos, detectivos y correctivos que se focalizan en evitar eventos no deseados.

Objetivos del control interno en el sector público

a. Promover la efectividad, eficiencia y economía de las operaciones y calidad en los servicios.

Este objetivo se refiere a la adopción de controles internos para asegurar que se ejecuten las operaciones de acuerdo a criterios de efectividad, eficiencia y economía.

b. Proteger y conservar los recursos contra cualquier pérdida, dispendio, uso indebido, acto irregular o ilegal (lucha anticorrupción).

Ese objetivo es relacionado con las medidas adoptadas por la entidad pública para prevenir o detectar operaciones no autorizadas, acceso no autorizado a recursos o apropiaciones indebidas, que podrían resultar en pérdidas significativas para la entidad incluyendo los casos de dispendio, irregularidad o uso ilegal de recursos.

c. Cumplir las leyes, reglamentos y normas gubernamentales (Legalidad).

Este objetivo se refiere a que la entidad pública, mediante políticas y procedimientos asegura que el uso de recursos públicos sea consistente con las disposiciones establecidas en leyes y reglamentos, y de conformidad con las normas relacionadas con la gestión gubernamental.

d. Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad. (Rendición de cuentas y acceso a la información pública).

Este objetivo tiene relación con las políticas, métodos y procedimientos dispuestos por la entidad pública para asegurar que su información financiera elaborada es válida y confiable, al igual que sea revelada razonablemente en los informes.

Componentes del control interno

Los componentes del control interno son:

- a. Ambiente de control
- b. Detección y evaluación de riesgos
- c. Actividades de control
- d. Comunicación e información, y
- e. Supervisión y monitoreo

Ambiente de control

El entorno de control marca la pauta del funcionamiento de una organización e influye en el convencimiento de sus empleados respecto al control. Es la base de todos los demás componentes del control interno, aportando disciplina y estructura. Los factores del entorno del control incluyen la integridad, los valores éticos, la capacidad de los empleados, la filosofía de la dirección y el estilo de gestión, la manera en que la dirección asigna la autoridad así como las responsabilidades.

Detección y evaluación de riesgos

La entidad debe conocer y abordar los riesgos con los que se enfrenta. Ha de fijar objetivos, integrados en las diferentes actividades para que la entidad funcione en forma coordinada.

Lo impactos positivos y negativos deben examinarse, individualmente o por categoría, en toda la entidad.

Los riesgos se evalúan con un doble enfoque:

Riesgo inherente.- es aquel al que se enfrenta una entidad en ausencia de acciones de los directivos para modificar su probabilidad o impacto.

Riesgo residual.- es aquel que permanece después de que los directivos desarrollen sus respuestas a los riesgos.

Las actividades de control

Las actividades de control son las políticas y los procedimientos que ayudan a asegurar que se llevan a cabo las instrucciones de los directivos. Así como también ayudan a asegurar que se tomen las medidas necesarias para controlar los riesgos relacionados con la consecución de los objetivos de una entidad a todos los niveles y en todas las funciones.

Las actividades de control tienen lugar a través de la organización de la entidad, a todos los niveles y en todas las funciones.

Información y comunicación

Todas las actividades están envueltas en sistemas de información y comunicación. Esto permite que el personal de la entidad capte e intercambie la información requerida para desarrollar, gestionar y controlar sus operaciones.

La información se necesita a todos los niveles de la organización de la entidad para identificar, evaluar y responder a los riesgos y por otra parte dirigirla a conseguir sus objetivos.

Supervisión y monitoreo

Durante las actividades de gestión, tienen lugar un monitoreo permanente a todos los niveles.

Los sistemas de control interno requieren supervisión para comprobar que se mantiene en adecuado funcionamiento del sistema. Esto se consigue mediante actividades de supervisión continua evaluaciones periódicas o una combinación de ambas.

Recomendaciones a los servidores públicos para el cuidado del patrimonio y la hacienda pública del municipio y el cumplimiento de los propósitos institucionales.

- Asimile la normatividad y propósitos institucionales que regulan el área a la que está adscrito;
- Utilice los manuales de procesos para ejecutar sus actividades;
- Asegúrese de que sus actividades sean planeadas y programadas por un superior jerárquico, y éstas se sustenten en un fundamento legal;
- Asegúrese de contar con un resguardo individual de los bienes y fondos que tiene asignados;
- Evite intercambiar bienes con otros servidores públicos. Cuando lo haga, asegúrese de contar con los recibos correspondientes;
- Racionalice los insumos que le proporcionan para llevar a cabo sus actividades;
- Asegúrese de reportar, comunicar e informar a su superior jerárquico de modo periódico, de las actividades que realiza, de los problemas y conflictos que se presentan en el desempeño de sus funciones e incluso de las sugerencias que propone para mejorar;
- Asegúrese de que sus actividades sean supervisadas y validadas por un superior jerárquico;
- Documente todos los procesos de su función pública, en la medida de lo posible;
- Justifique ampliamente el aprovechamiento del tiempo y los bienes que tiene asignados.

Capítulo Tercero

La evaluación

¿Qué es la evaluación? • ¿Por qué es necesaria la evaluación? • ¿Para qué sirve la evaluación? • Eficiencia, eficacia y economía • Los planes y programas • El objetivo • La meta • Los indicadores • El programa operativo anual • El presupuesto programático • Recomendaciones para acreditar un buen desempeño.

La evaluación

¿Qué es la evaluación?

La evaluación es el proceso administrativo público que tiene por objeto medir en forma permanente la planeación (ex-ante), el avance (concomitante) y los resultados (ex-post) de los programas y la gestión gubernamentales, con la finalidad de prevenir posibles desviaciones y aplicar medidas oportunas cuando se detecten, en el afán de retroalimentar la formulación e instrumentación de dichos programas.

Evaluar es darle valor a algo. Valor es el grado, aptitud o alcance de una cualidad atribuible a una cosa; es la fuerza, actividad, eficacia o virtud de esa cosa para producir sus efectos.

El proceso de evaluación consiste en comparar los resultados esperados de una acción con los efectos realmente obtenidos.

Por tanto, el proceso de evaluación se compone de dos momentos básicos:

- a. La fijación de los resultados esperados o proceso de planificación; y
- b. La medición de los efectos o proceso de calificación;

El proceso de planificación consiste en establecer los objetivos de un proceso y determinar las metas que habrán de cubrirse en un periodo, a través de indicadores que midan eficazmente la acción, así como la designación de los responsables de su ejecución.

El proceso de calificación consiste en dictaminar la suficiencia o insuficiencia de un resultado respecto a su meta y objetivos esperados.

La evaluación puede ser individual, grupal o institucional. Del mismo modo, puede ser inferencial o deductiva.

¿Por qué es necesario evaluar a los servidores públicos?

Para cerciorarnos de que los recursos públicos administrados por los empleados de gobierno, se están aprovechando eficiente, económica y eficazmente en los fines públicos, y están impactando en los resultados esperados.

¿Para qué sirve la evaluación?

La evaluación es un proceso que nos permite entre otras cosas:

- a. Fijar parámetros para la rendición de cuentas y el avance programático;
- b. Clarificar el trabajo institucional y de los servidores públicos;
- c. Impulsar la gestión por resultados;
- d. Medir en forma permanente el avance y los resultados de los planes y programas, para prevenir desviaciones y aplicar correctivos cuando sea necesario;
- e. Retroalimentar la formulación e instrumentación de los planes y programas;
- f. Mejorar el desempeño institucional e individual de los servidores públicos;
- g. Detectar áreas de riesgo o puntos de conflicto para abatirlos;
- h. Detectar áreas de oportunidad o mejora para desarrollarlas;
- i. Estimular a los servidores públicos con recompensas e incentivos;
- j. Rotar y promover a los servidores públicos;
- k. Detectar necesidades de capacitación;

En la administración pública, la evaluación tiene como finalidad determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que han sido empleados los recursos públicos destinados a alcanzar los objetivos públicos previstos con las metas presupuestarias asignadas.

La contraloría municipal tiene como función calificar el desempeño de los servidores públicos.

Eficiencia, eficacia y economía

En la administración pública todo recurso proveniente del erario público debe ser administrado de forma eficiente, eficaz y económica, a efecto de alcanzar la optimización entre los recursos escasos de los contribuyentes y las necesidades múltiples de servicios colectivos.

Eficiencia significa aprovechar al máximo el dinero público disponible a efecto de conseguir los fines públicos. Se administran eficientemente los recursos públicos cuando los objetivos y las metas programadas se cumplen en la forma y plazos previstos.

Eficacia equivale a obtener resultados contundentes en la aplicación del dinero público. Se administran eficazmente los recursos públicos cuando los efectos de las políticas públicas se ajustan a los parámetros predecibles y a los efectos esperados.

Economía entraña administrar con disciplina, razonabilidad y congruencia el dinero público, empleándolo estrictamente en los fines públicos. Se administra con economía los recursos públicos cuando se suministran en forma oportuna y suficiente, produciendo los efectos esperados en su presupuestación y programación.

La contraloría municipal tiene por obligación evaluar estos parámetros en el ejercicio del gasto público.

Los planes y programas

Un plan es una intención, un propósito, un proyecto. Un programa es una serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo ese proyecto.

En las organizaciones, un plan es un modelo sistemático de una actuación que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla. El programa es el sistema en marcha por medio del cual se materializa el plan.

La planeación no es otra cosa que pensar en el futuro. La programación es diseñar estrategias específicas para crear ese futuro.

La administración pública se vale de diversos instrumentos de planeación para alcanzar sus fines públicos, tales como:

- Planes de desarrollo de largo plazo
- Planes de gobierno de periodo limitado
- Planes operativos anuales
- Programas derivados

Estos planes y programas, para que realmente resulten eficaces, deben desagregarse en objetivos y metas específicas que concreten los efectos esperados de sus propósitos.

La contraloría dar seguimiento al plan municipal de desarrollo y al plan de gobierno.

El objetivo

Es el estadio, zona o punto que se pretende alcanzar u ocupar como resultado de una operación o actividad.

La idea de formular un objetivo es la de eliminar el mayor número de elementos azarosos o de incertidumbre en la gestión de un resultado determinado.

El establecimiento de un objetivo nos permite, entre otras cosas:

- a. Definir claramente las intenciones, pensamientos, propósitos y proyectos;
- b. Dirigir el rumbo de nuestros esfuerzos a sitios deseados o esperados;

- c. Producir consecuencias con acciones causadas por voluntad propia;
- d. Anticipar eventos y momentos perfectamente predecibles para optimizar tiempo y recursos disponibles en la ejecución de una tarea;
- e. Aprovechar condiciones presentes para influir en los resultados futuros;
- f. Prevenir riesgos y contingencias, y en general promover la cultura de la prevención;
- g. Controlar las actividades de la organización y facilitar su evaluación.

Para diseñar un objetivo se deben tomar en cuenta los siguientes factores:

- a. *La causalidad.* Es el motivo de la acción. Debe quedar perfectamente identificado el origen de la acción, es decir, la causa por cual se desea emprender una tarea de cambio. Esta identificación puede ser tácita o expresa.
- b. *El resultado o consecuencia.* Es la solución, respuesta o satisfacción de la causa o problema que motiva la acción. Por tanto, debe visualizarse el escenario futuro que se desea construir con la acción, atendiendo a la naturaleza de la causa que le da origen.
- c. *La expectativa.* Es el beneficio esperado de la acción. Debe basarse en la posibilidad razonable de que algo suceda.
- d. *El acotamiento.* Son las condicionantes de la acción, producto de la elección o alternativa decidida.
- e. *La focalización.* Es el compromiso de la acción, hacia donde se concentrarán los esfuerzos.

El objetivo es un enunciado que describe una acción, por tanto, debe redactarse en modo infinitivo, de tal suerte que se vincule claramente la solución con el compromiso.

La meta

Una meta, es el fin o límite hacia el que se dirigen las acciones o deseos de alguien.

La finalidad de fijar una meta es la de precisar el alcance de un objetivo en un periodo determinado. Por lo general se expresa en términos cuantitativos, aunque también se pueden establecer metas cualitativas medibles.

Las metas cumplen tres funciones principales:

1. Precisan el estado futuro que la organización quiere alcanzar en un periodo determinado, por lo que constituyen parámetros específicos que deben ser conseguidos por sus miembros;
2. Proporcionan una lógica o razón perfectamente identificable, fija y determinada, que justifican la existencia de la organización; y
3. Proporcionan un conjunto de estándares con los que se puede evaluar el rendimiento organizativo.

El establecimiento de una meta provee a una organización, entre otras cosas, de:

- a. *Guía direccional.* Todos los miembros saben hacia donde se dirigen;
- b. *Motivación.* Todos los miembros ansían beneficios y satisfacciones con los resultados;
- c. *Legitimación.* Todos los miembros justifican internamente su trabajo;
- d. *Unificación de esfuerzos.* Todos los miembros se sienten unidos e identificados con una misma causa;
- e. *Estandarización.* Todos los miembros adquieren un patrón o modelo de comportamiento organizativo;
- f. *Eficacia.* Todos los miembros conocen los efectos esperados de su actuación.

Para diseñar una meta se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a. La meta debe tener relación con la acción enunciada en el objetivo;
- b. La meta debe ser medible y cuantificable;
- c. La meta debe ser posible y alcanzable en el periodo para el cual se establece.

Los indicadores

Los indicadores son unidades de medida que permiten evaluar el desempeño de los servidores públicos, ya sea individual, grupal o institucionalmente.

El indicador es una expresión matemática que permite valorar cuantitativamente lo que una acción contribuye al logro de una meta y su objetivo estratégico.

¿Por qué medir y para qué?

Si no se mide lo que se hace, no se puede controlar y si no se puede controlar, no se puede dirigir y si no se puede dirigir no se puede mejorar.

Atributos de los indicadores

Los indicadores, a efecto de que sean eficaces, deben reunir las siguientes cualidades:

- **Medibles:** El medidor o indicador debe ser medible. Esto significa que la característica descrita debe ser cuantificable en términos ya sea del grado o frecuencia de la cantidad.
- **Entendibles:** El medidor o indicador debe ser reconocido fácilmente por todos aquellos que lo usan.
- **Controlables:** El indicador debe ser controlable dentro de la estructura de la organización.

Tipos de indicadores

Un medidor o indicador puede ser de proceso o de resultados. En el primer caso, se pretende medir que está sucediendo con las actividades, y en segundo se quiere medir las salidas de los procesos o sus resultados.

También se pueden clasificar los indicadores en indicadores de *eficacia* o de *eficiencia*.

El indicador de eficacia mide el logro de los resultados propuestos. Indica si se hicieron las cosas que se debían hacer, los aspectos correctos del proceso. Los indicadores de eficacia se enfocan en el qué se debe hacer, por tal motivo, en el establecimiento de un indicador de eficacia es fundamental conocer y definir operacionalmente los requerimientos del proceso para comparar lo que entrega el proceso contra lo que él espera. De lo contrario, se puede estar logrando una gran eficiencia en aspectos no relevantes.

Los indicadores de eficiencia miden el nivel de ejecución del proceso, se concentran en el cómo se hicieron las cosas y miden el rendimiento de los recursos utilizados por un proceso. Tienen que ver con la productividad.

El programa operativo anual (POA)

El sistema de presupuesto por programas, divide su estructura en funciones, programas, y proyectos, siendo en esta última clasificación donde surge la conceptualización del Programa Operativo Anual (POA).

El programa operativo es un programa concreto de acción de corto plazo, que emerge del plan de largo plazo, y contiene los elementos (objetivo, estrategia, meta y acción) que permiten la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible el cumplimiento de las metas y objetivos de un proyecto específico.

Los programas operativos se confeccionan en términos de unidades físicas de producto final o volumen de trabajo. Calculando los costos sobre los resultados esperados y distribuyendo los recursos financieros necesarios por partidas, según el objeto del gasto (clasificación contable), para solventar los costos a través de un presupuesto.

Los costos acumulados de cada proyecto darán como resultado el costo total de cada proyecto, y sucesivamente de programa y función, así como el costo total de cada dependencia; proporcionando con esta valoración los elementos necesarios para la toma de decisiones respecto de la distribución de recursos que realizan los órganos de gobierno de la Universidad, ya que se conoce la magnitud de las erogaciones presupuestarias en todos y cada uno de los niveles, así como de las unidades a las que se destinan los recursos.

Esta herramienta de planeación, organización y control de nuestras actividades cotidianas, ofrece en el corto plazo la certidumbre de las acciones a realizar; la despolitización de la misma; claridad en la relación costobeneficio; hace posible el seguimiento del avance de metas y la participación en bolsas de recursos para los proyectos que trabajan con mayor eficiencia.

Los objetivos del POA son:

- Uniformar la conceptualización y presentación de los programas de trabajo, permitiendo realizar estudios comparativos entre las actividades que realizan las diferentes unidades administrativas.
- Evaluar los beneficios y los costos de cada programa, permitiendo con ello fijar prioridades de acción.
- Estudiar el grado de compatibilidad y consistencia interna de cada programa, a través de la relación de las metas cualitativas y cuantitativas con el resultado final de las tareas realizadas.
- Establecer coeficientes de rendimiento de los recursos para medir la eficiencia con que se utilizan y determinar la consistencia entre las metas y los medios empleados para lograrlas.
- Facilitar la coordinación entre la planeación operacional (de corto plazo), con el Plan Institucional de Desarrollo (de mediano y largo plazo).
- Identificar y medir los costos de los resultados finales, tanto unitariamente como a nivel general, facilitando la integración del presupuesto anual.
- Desarrollar una herramienta que facilite la contabilización de los gastos y la generación de estados financieros que permitan la evaluación económica y global de la institución.

El presupuesto por programas

Según la División Fiscal de las Naciones Unidas, el pre-supuesto por programas "es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más que a las cosas que adquiere..."

El Presupuesto por programas es un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución.

Programa es el proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios. Todo ello en aras de lograr los objetivos y prioridades de largo y mediano plazo fijados en los planes y programas gubernamentales

La suficiencia programática es la sustentación lo suficientemente amplia de un presupuesto a fin de que abarque *todas* las responsabilidades del gobierno.

Ventajas de elaborar un Presupuesto por Programas:

- Mejora la planeación del trabajo, puesto que se hacen estimaciones sobre la actividad de cada programa.
- Permite priorizar las actividades.
- Permite apreciar el cumplimiento de los programas.
- Se detectan funciones que se duplican.
- Permite evaluar la eficiencia en operación de las dependencias.
- Disminuye costos.
- Es más comprensible para la autoridad y para la sociedad.

¿Qué se debe tener en cuenta para la elaboración del presupuesto programático?

I.- Etapa de identificación de facultades y obligaciones:

1.- Identificar las facultades y obligaciones que derivan de la Constitución y las leyes:

- a. Servicios públicos
- b. Funciones públicas

2.- Identificar los instrumentos de planeación vigentes:

- a. Planes de Desarrollo.
- b. Planes de Gobierno
- c. Programas sectoriales derivados de los planes de gobierno

3.- Identificar la estructura administrativa:

- a. La que deriva por mandato de Ley.
- b. La operable al momento de la presupuestación.

4.- Identificar el marco normativo de cada dependencia y entidad gubernamental.

II.- Etapa de identificación de actividades generales:

1.- Servicios y funciones públicos:

- a. Educación
- b. Salud
- c. Defensa nacional
- d. Agua potable
- e. Alumbrado público.
- f. Acceso a la información.

2.- Instrumentos de planeación:

- a. Desarrollo urbano y obra pública.

3.- Estructura administrativa:

- a. Ayuntamiento
- b. Secretaría del Ayuntamiento
- c. Secretaría de seguridad pública...

4.- Competencia y atribuciones:

- a. En materia hacendaria
- b. En materia de acceso a la información

III.- Etapa de ordenación y jerarquización:

- 1.- Agua potable
- 2.- Salud
- 3.- Seguridad pública
- 4.- Urbanización...

IV.- Etapa de planeación por actividad:

- 1.- Diagnóstico de la necesidad que ha de satisfacerse.
- 2.- Tendencias estadísticas de su amplitud, evolución y respuesta a medidas anteriores (histórico).
- 3.- Evaluación de las alternativas
- 4.- Metas concretas (objetivos a alcanzar)

V.- Etapa de programación:

- 1.- Definir las acciones en función de las actividades prioritarias, incluyendo objetivos, metas y costos.
- 2.- En el proceso de programación, además debe considerarse la expectativa de recursos para el gasto.

Recomendaciones a los servidores públicos para acreditar un buen desempeño en la función pública

- No pierda de vista la misión, visión y principios de la institución;
- Asimile los objetivos generales de la organización y de cada uno de los programas que deba operar;
- Procure superar las metas que se fijan en su área con anticipación a las fechas de corte;

- Acostúmbrese a programar y organizar las tareas que ha de desempeñar con posterioridad;
- Préstele debida atención a los indicadores, son su mejor punto de referencia para su desempeño;
- Repase la mecánica de los procesos antes de ejecutarlos;
- Facilite la fiscalización, auditorías y demás revisiones;
- Aproveche honestamente toda capacitación que se le proporcione por parte de la institución;
- Promueva hábitos que le permitan aprovechar al máximo el tiempo de que dispone para realizar sus tareas;

Capítulo Cuarto

El desarrollo administrativo

¿Qué es el desarrollo administrativo? ● La cultura de la prevención
Las áreas sensibles de la organización ● Los programas de mejora ● La
gestión por resultados ● Las recomendaciones de la contraloría ● La
contraloría como promotora de las mejores prácticas de gobierno.

El desarrollo administrativo

¿Qué es el desarrollo administrativo?

El desarrollo administrativo o sistema de desarrollo administrativo, es el conjunto de acciones, actividades, normas, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter operativo y organizacional, para la gestión y manejo de los recursos públicos de la administración municipal, orientado a fortalecer la capacidad funcional y el desempeño institucional de los servidores públicos.

Desarrollar un proceso significa mejorarlo, progresarlo, evolucionarlo, adaptándolo cada vez a su circunstancia, en aras de mantenerlo en condiciones óptimas de funcionamiento de modo permanente.

El proceso administrativo de todo ente organizativo comprende las fases de planeación, organización, ejecución y control. El desarrollo administrativo es por tanto la mejora continua del proceso administrativo en todas sus fases.

- a. El desarrollo administrativo de la planeación compromete la mejora continua de las actividades de previsión y programación;
- b. El desarrollo administrativo de la organización abarca la mejora continua de las estructuras orgánicas y su funcionamiento;
- c. El desarrollo administrativo de la ejecución entraña la mejora continua del proceso de dirección y coordinación;
- d. El desarrollo administrativo del control implica la mejora continua del proceso de supervisión y evaluación.

La cultura de la prevención

La prevención es un estadio de alerta hacia los riesgos latentes y predecibles.

Es una cultura organizacional para la detección oportuna de riesgos y desafíos institucionales, que nos permite anticipar eventos futuros de probable conflicto.

La cultura de la prevención es un sistema de alerta permanente contra riesgos, que abarca todos los procesos de una organización, incluyendo los de verificación, evaluación y control, en donde se inserta el de auditoría.

Prevenir es visualizar un mejor futuro a partir de buenas prácticas y hábitos en el presente.

Los buenos hábitos son la fuente de la que emana y se edifica toda una cultura organizacional de prevención.

Las áreas sensibles de la organización

¿Cuáles son las áreas sensibles de una organización?

La comunicación interna. Del modo en que una organización comunica sus propósitos y funciones, es también del modo en que los involucrados en los procesos responden a los llamados de sus superiores.

Los controles internos. Sin adecuadas medidas preventivas de control no es posible garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos de la organización, ni mucho menos salvaguardar su patrimonio. A menores controles eficaces, el riesgo de equivocarse aumenta considerablemente.

La evaluación del desempeño. Para garantizar que un miembro de una organización haga lo que se le dice y lo que debe de hacer, es necesario corroborarlo sistemáticamente, a través de la supervisión y la rendición de informes, que permitan comparar su desempeño por periodos equiparables.

La capacitación. No puede haber mejoría sin actualización y el suministro de conocimientos nuevos.

Los programas de mejora

¿Qué es un programa de mejora?

Un programa de mejora es un plan de tareas específicas que deberán cumplir los servidores públicos de una unidad administrativa en un tiempo-calendario determinado, con objeto de mejorar las prácticas de alguno o algunos de los procesos relacionados con la vida interna de la organización.

El programa de mejora es un documento de planeación y programación a modo de proyecto, que plasma las políticas, acciones y actividades concretas que habrán de llevarse a cabo por parte de un ente, con objeto de abatir las deficiencias detectadas en sus procesos, en aras de mejorarlos y fomentar el desarrollo administrativo del mismo.

Este programa puede ser derivado de una recomendación de algún órgano de control, de una auditoría interna o externa, o por el sólo hecho de promover el desarrollo administrativo del área y su constante mejoría.

Un programa de mejora no necesariamente proviene de alguna deficiencia detectada en la operación del área. Los programas de mejora reflejan el compromiso de los servidores públicos con el desarrollo administrativo de sus adscripciones.

Los planes de mejora parten del deber ético de las sociedades de mejorar cada día, incluyendo su gobierno.

¿Quién lo hace?

El programa de mejora lo hacen los propios servidores públicos involucrados en los procesos. Al final de cuentas son ellos los beneficiarios directos del plan, puesto que éste pretende abonar al desarrollo administrativo del área en que laboran. No obstante, se recomienda la constitución de un comité o equipo de trabajo que formule y le de seguimiento al plan.

Ese equipo de trabajo o comité no debe incorporar a demasiadas personas (no más de siete). Se sugiere que lo integren servidores públicos con liderazgo, o aquellos mandos intermedios sobre los que recae la comunicación del área, tales como coordinadores, subdirectores, jefes, etcétera. Ese equipo debe establecer un calendario de programación, implementación y seguimiento del plan de mejora.

¿Cuál es la estructura de un plan de mejora?

Un programa de mejora debe incluir los siguientes apartados:

1. *Introducción.* En dónde se señalarán los objetivos, alcance y propósitos del plan.
2. *Tareas específicas a realizar.* En dónde se establecerán las acciones concretas que habrán de efectuarse para alcanzar los propósitos del plan. Debe precisar:
 - a. Área de oportunidad o mejora;
 - b. Diagnóstico (en su caso);
 - c. Justificación de la mejora;
 - d. Tarea específica;
 - e. Resultado esperado;
 - f. Responsables de realizarla;
 - g. Cronograma de cumplimiento.
3. *Evaluación y seguimiento.* En dónde se acordarán las fechas de corte para la revisión de la buena marcha del plan.

¿Qué es el área de oportunidad o sitio de mejora?

Es el punto que se desea abatir, cambiar o mejorar. Puede ser un punto de conflicto o de oportunidad. Es decir, puede referirse a un problema o deficiencia detectados que afecten la función pública y los propósitos institucionales o simplemente es el punto que desea abordarse para desarrollarlo.

El área de oportunidad o sitio de mejora debe definirse adecuadamente para evitar que las tareas que lo desarrollen no se efectúen en vano o el tiempo empleado en ellas se dilapide.

¿Qué aspectos debe cubrir un plan de mejora?

Puede cubrir tantos aspectos como procesos se operen en la unidad administrativa. Sin embargo, por eficacia y economía, se recomienda que un plan de mejora abarque solamente aquellos procesos que desean perfeccionarse a la brevedad posible.

Por lo regular un plan de mejora considera aspectos axiales de la organización, tales como:

- a. Comunicación interna;
- b. Controles internos;
- c. Evaluación del desempeño;
- d. Manuales de procesos;
- e. Capacitación;
- f. Imagen institucional;
- g. Calidad en el servicio;
- h. Alto desempeño;
- i. Manejo de conflictos.

¿En qué tiempo debe efectuarse un plan de mejora?

Más que el tiempo, en un programa de mejora lo que importan son los resultados. Es decir, la eficacia de las tareas para mejorar los procesos. Empero, un plan de esta naturaleza no debe superar un año de calendario. Los programas de mejora más eficaces pueden llegar a mejorar un proceso entre uno a dos trimestres.

¿Quién debe cumplir el plan de mejora?

Todos los involucrados en los procesos, los altos mandos inclusive.

¿Quién impulsa el plan de mejora?

Todos los involucrados en los procesos, pero primordialmente los altos mandos, sin los cuales no es posible sortear las barreras con que pudieran enfrentarse las posibles soluciones. La seriedad de un programa de mejoran radica en el grado de compromiso de los directivos del área a mejorar.

La gestión por resultados

La Gestión por Resultados es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

La gestión por resultados es una actitud de generar productos palpables con la actividad pública que se desarrolla y los recursos que se invierten en ella por parte de los servidores públicos. Es una forma de rendir cuentas claras a los contribuyentes.

Por otra parte, no se debe perder de vista que la ciudadanía solamente dispone de los resultados para evaluar a sus gobernantes. No le incumben ni interesan los procesos internos de la administración pública. El ciudadano común evalúa a sus autoridades con lo que tiene a la mano, con lo que ve y oye en la opinión pública, con lo que percibe en la calle y en su entorno, y eso solamente se alimenta con resultados.

Las recomendaciones de la contraloría

Las recomendaciones que emita la contraloría municipal, como consecuencia de todos sus procesos regulares y los programas especiales que implemente, deben promover el desarrollo administrativo del ente hacia el cual van dirigidas. Para tal fin, dichas recomendaciones deben atender las siguientes prevenciones:

- Deben implicar necesariamente un mecanismo de control o evaluación;
- Deben distinguir claramente el origen del problema que tratan de resolver y el estadio al que se desea transitar;
- Deben partir de la realidad operativa del ente revisado;
- Deben ser de fácil comprensión, lógicas y congruentes con la función pública del ente revisado;
- Deben ser sencillas de cumplir en el corto plazo;
- Deben promover cambios auténticos para la mejora del ente revisado;
- Debe de dárseles seguimiento para su eficacia. La integración de un Índice de Recomendaciones de la Contraloría abona a este trabajo, amén de que con la integración de dicho índice, se dispone de un bufete de criterios y soluciones para la mejora de la administración pública.

La contraloría como promotora de las mejores prácticas de gobierno

La contraloría debe erigirse como un órgano promotor de la eficiencia y la eficacia de la gestión gubernamental. El control interno y la evaluación del desempeño deben ser sus mejores instrumentos de acción.

Para su propósito debe persuadir sin cesar a los servidores públicos de adoptar la cultura de la prevención, la vocación por el servicio y la ética pública como mecanismos de cambio y permanencia.

La contraloría debe asumir el compromiso de dignificar el servicio público por medio de estrategias de prevención, tales como protocolos de atención ciudadana, códigos de conducta, manuales de servicio, etcétera.

Capítulo Quinto

El sistema de auditorías

El sistema de auditorías • ¿Qué es la auditoría? • Principios rectores de la auditoría • Fases de la auditoría • Hallazgos Papeles de trabajo • Evidencias • Muestreo.

El sistema de auditorías

Sistema de auditorías es el conjunto de revisiones programadas por la contraloría municipal para ejecutarse en un periodo determinado por medio de un método previamente establecido.

El método de auditoría que adopte o diseñe la contraloría municipal puede estar basado en Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, emitidas por las organizaciones de profesionales de auditoría. No obstante, resulta más apropiado aplicar un manual de auditoría preparado por órgano de control que se adapte a las circunstancias del entorno institucional.

El sistema de auditorías está comprendido por los siguientes tipos de auditoría, entre otros:

- Auditoría financiera y contable
- Auditoría de obra pública
- Auditoría de desempeño
- Auditoría organizacional
- Auditoría preventiva

¿Qué es la auditoría?

La auditoría es un método sistemático, a través del cual un sujeto independiente (auditor) lleva a cabo la revisión objetiva de un proceso (situación auditada), con el fin de emitir una opinión imparcial acerca de su razonabilidad (o fidelidad), sobre la base de un patrón o estándar previamente establecido.

Principios rectores de la auditoría

La práctica de cualquier auditoría precisa de ciertos principios rectores que rijan el actuar de los auditores.

Dichos principios son los siguientes:

Objetividad. La verdad y la realidad existencial deben imperar por encima de todo durante la revisión. Los auditores deberán buscar afanosamente esa verdad, documentándola debidamente, con pruebas suficientes, relevantes y consistentes.

Independencia. El conflicto de interés debe estar ausente durante la revisión. Los auditores se abstendrán de practicar alguna auditoría a entes con quienes tengan o hayan tenido alguna relación.

Imparcialidad. Los auditores deben evitar practicar alguna auditoría prejuzgados o influenciados por auditorías pasadas u opiniones públicas favorables o desfavorables al ente auditado. Han de enfocarse exclusivamente en el objetivo de auditoría.

Autonomía técnica. El auditor jamás debe renunciar a la observación, por más sencilla, simple o insignificante que esta parezca. La toma de decisiones con motivo de los hallazgos no le corresponde a él.

Lógica sistémica. El auditor ha de asimilar el universo de la revisión, la importancia de sus hallazgos para la revelación del ente y la trascendencia de sus conclusiones para la mejora de los procesos revisados.

Fases de la auditoría

Las fases de toda auditoría son las siguientes:

1. Planificación
2. Ejecución
3. Supervisión
4. Informe
5. Seguimiento

Todas las fases de la auditoría deberán *documentarse* apropiadamente mediante las *cédulas de auditoría* que al efecto apruebe el contralor municipal.

Planificación.- En esta fase el auditor deberá identificar y asimilar con toda precisión, el propósito de la auditoría, su objetivo, alcance y la metodología a utilizar para lograr su cometido.

La planificación es un proceso continuo, por lo que el proceso se agota hasta concluida la auditoría. A cada acción de auditoría corresponde una estrategia previa concertada.

Parte importante de la planificación lo es el establecimiento del **objetivo** de auditoría, en el cual se precisarán los parámetros o estándares que habrán de verificarse en la revisión.

Para que la planificación resulte eficaz deberá elaborarse un plan, un programa y un cronograma de la auditoría.

Ejecución.- En esta fase, el auditor procederá a efectuar las revisiones señaladas en el objetivo y alcance de la auditoría, mismas que deberán orientarse al tenor de las siguientes prevenciones:

1. Se debe planificar y supervisar adecuadamente el trabajo en todo momento, tantas veces como sea necesario ejecutar una acción de auditoría.
2. Se debe adquirir suficiente comprensión de la función pública del ente auditado, así como de los controles y sistemas de evaluación internos prevaletentes.
3. Se debe obtener evidencia suficiente, competente y relevante, a través de los diversos procedimientos aplicados, para sustentar razonablemente las opiniones vertidas en el informe de auditoría.

Supervisión.- Todo el trabajo de los auditores debe ser apropiadamente supervisado, tanto por el director de la auditoría, como por el contralor municipal, al menos dos veces de forma general.

La supervisión es el proceso mediante el cual la contraloría municipal se cerciora de que los procedimientos de auditoría programados en el plan de auditoría se han estado aplicando debidamente por parte de los auditores durante el proceso de revisión, y dentro de los tiempos programados.

La supervisión es una etapa preliminar del control de calidad de la auditoría.

Informe.- El informe, es el documento a través del cual, los auditores comunican los resultados de la auditoría. En él se deben revelar los hallazgos encontrados a partir de los elementos de criterios, condiciones, causas y efectos de los mismos.

Su contenido deberá incluir los objetivos, alcance y metodología utilizada; los resultados de la auditoría, incluso las conclusiones y recomendaciones que sean apropiadas; una referencia al cumplimiento de normas de auditoría o manuales utilizados en la revisión; el dictamen del contralor; así como la naturaleza de cualquier información privilegiada, reservada o confidencial que se haya omitido.

Un elemento esencial del informe lo es el **dictamen**, en el cual se refleje la opinión del contralor acerca de la razonabilidad en el cumplimiento de los parámetros comparados en la verificación, pudiendo este dictamen ser negativo o de plano con abstención de opinión.

Seguimiento.- La fase de seguimiento tiene como propósito, verificar que las propuestas de mejora y desarrollo administrativo recomendadas por los auditores se estén aplicando oportuna y eficazmente en el ente auditado.

La *solventación* es un proceso de la auditoría que sin ser una fase de ella cobra relevancia en la conclusión de la revisión. Se ubica entre la fase del informe y la de seguimiento. Tiene por objeto esclarecer los hallazgos detectados por los auditores, a efecto de que el sujeto de auditoría pueda defender su postura respecto a las observaciones. La solventación abona a la imparcialidad y objetividad de la auditoría.

En el mismo sentido, una vez concluida la fase de solventación, la auditoría gubernamental precisa de un *cierre jurídico* de la revisión, en donde se estudiarán las conclusiones para determinar si procede el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios u otras responsabilidades administrativas que derivan de los hallazgos, y que deben ser procesadas jurídicamente conforme a derecho.

Papeles de trabajo

Los papeles de trabajo son el conjunto de registros que documentan todo el proceso de auditoría. Constituyen el principal testimonio del trabajo que han realizado los auditores. Son asimismo el principal respaldo del informe de auditoría; sirven también para supervisar el trabajo de los auditores y revisar el control de calidad de la misma.

Los papeles de trabajo deben integrarse de tal forma y contener la suficiente información, que cualquier auditor experimentado que no haya tenido relación previa con la auditoría que documentan, conozca, a partir de ellos, la evidencia que respalda los dictámenes significativos y conclusiones de los auditores.

Hallazgos

Los hallazgos son los descubrimientos que los auditores hacen en relación a los objetivos de la auditoría. Se generan a partir de la comparación que se hace de los parámetros de revisión establecidos en el objetivo de auditoría y las condiciones en que se detectan los procesos de cumplimiento de tales parámetros en el momento de verificarse la auditoría.

Dichos descubrimientos se patentizan a través de la relación causa y efecto. Para describir y documentar un hallazgo, es necesario identificar sus cuatro elementos inmanentes:

1. Criterios
2. Condiciones
3. Causas
4. Efectos

Los **criterios**, son los parámetros deseados de funcionalidad o rendimiento del ente auditado.

Las **condiciones**, son el estado o situación que guardan los procesos respecto al grado de cumplimiento de las funciones y fines públicos del ente auditado, prevalecientes durante la revisión.

Las **causas**, son los factores que generan las diferencias entre los criterios y las condiciones.

Los **efectos**, son los impactos desencadenados o que pueden desencadenarse como consecuencia de las diferencias entre los criterios y las condiciones.

Para que un hallazgo se pueda catalogar como relevante, debe reunir los cuatro elementos característicos. De lo contrario, se desechará de plano del informe.

Evidencias

Las evidencias son las pruebas de que disponen los auditores para sustentar los hallazgos y respaldar sus dictámenes, conclusiones y el informe de auditoría.

Las evidencias deben ser suficientes, competentes y relevantes.

Una evidencia es **suficiente** sí, es capaz de convencer a una persona conocedora sobre la validez del aspecto considerado.

Una evidencia es **competente** sí, es exacta, confiable y consistente en los hechos, además de autorizada, auténtica y oportuna.

Una evidencia es **relevante** si, guarda una relación lógica de importancia respecto al aspecto considerado.

Para documentar el alcance de la suficiencia y relevancia de una evidencia, los auditores deberán valerse de métodos estadísticos de cálculo.

La competencia se integrará privilegiando las siguientes prevenciones:

1. Pruebas positivas por encima de las negativas;
2. Examen físico, cálculo e inspección directa por encima de las afirmaciones indirectas;
3. Examen de documentos originales por encima de las copias;
4. Testimoniales en ambientes privados y relajantes por encima de climas comprometedores;
5. Opiniones de personas imparciales y expertas por encima de opiniones de personas focalizadas o sin pericia o conocimientos;
6. Datos, informes y opiniones vertidos desde fuera del ente auditado que los obtenidos internamente.

Muestreo

Los criterios de selección y muestreo deberán observar las siguientes prevenciones:

- a. Universalidad. Siempre que se seleccione una muestra, ésta deberá provenir de un mismo universo.
- b. Aleatoriedad. La selección deberá hacerse mediante un procedimiento azaroso o metodológicamente indirigible e improbable.
- c. Consistencia. No pueden emplearse dos métodos distintos para el mismo universo y la misma muestra.
- d. Definitividad. Si de la muestra seleccionada se obtienen elementos adicionales no previstos, se deberá efectuar una nueva selección, empleando un método distinto. No se autoriza eliminar discrecionalmente los residuos;

e. Anterioridad. El método a utilizarse siempre se determinará previamente a la selección.

Se recomienda emplear los siguientes métodos de selección:

a. Insaculación. Para cuando se deban seleccionar servidores públicos;

b. Listado proporcional. Para cuando se seleccionen bienes.

Capítulo Sexto

El sistema de quejas, denuncias y sugerencias

El sistema de quejas, denuncias y sugerencias • Propósitos del sistema • La queja • La denuncia • La sugerencia • Formas de receptor una queja, denuncia o sugerencia • Datos esenciales para su tramitación • Directrices y prevenciones para la eficacia del sistema • Conclusión del proceso.

El Sistema de Quejas, Denuncias y Sugerencias

¿Qué es el Sistema de Quejas, Denuncias y Sugerencias?

El Sistema de Quejas, Denuncias y Sugerencias, es un mecanismo de participación social establecido en la Ley, por medio del cual los ciudadanos en ejercicio de sus derechos pueden ocurrir a la Contraloría Municipal a denunciar hechos y actos presuntamente irregulares de los servidores públicos municipales; asimismo efectuar propuestas de mejora a los servicios y funciones públicas.

¿Cuáles son los propósitos del sistema?

- Alentar la cultura de la denuncia ciudadana;
- Mantener alertas a los servidores públicos respecto a sus responsabilidades y deberes públicos;
- Combatir la corrupción, los actos ilícitos y el abuso de autoridad;
- Detectar deficiencias en la prestación de los servicios públicos, y a partir de ello, emprender acciones para la mejora de tales servicios;
- Impulsar la rendición de cuentas, la credibilidad y la dignificación del servicio público.

¿Qué es una queja?

Una queja es toda acusación interpuesta ante la contraloría por parte de un ciudadano en contra de un servidor público, quien en el ejercicio de sus funciones, presuntamente le ha ocasionado alguna molestia directa de forma injustificada

¿Qué es una denuncia?

Una denuncia es aquella noticia dada a conocer a la contraloría de la probable comisión de una falta administrativa o alguna irregularidad constitutiva de delito contra la administración pública, aún cuando no cause molestia directa al sujeto que informa del hecho.

¿Qué es una sugerencia?

Una *sugerencia* es la propuesta ciudadana dada a conocer a la contraloría, con objeto de mejorar la prestación de algún servicio público o algún proceso de la función pública.

¿De qué forma se puede atender una queja, denuncia o sugerencia?

- a. La presentación del escrito en las oficinas de la contraloría o a través de correo ordinario;
- b. La comparecencia personal en la oficina de la contraloría o del contralor;
- c. La atención telefónica mediante un protocolo ágil y sencillo;
- d. La atención vía internet o por correo electrónico;
- e. Los buzones ubicados estratégicamente en las distintas direcciones;
- f. A través de los contralores sociales o comités de contraloría social;
- g. Quejas y denuncias consignadas en medios informativos.

¿Qué datos esenciales se requieren regularmente para tramitar una queja o denuncia?

- a. Causa de la queja o denuncia
- b. Datos personales del quejoso o denunciante
- c. Datos del servidor público denunciado
- d. Características físicas del servidor público
- e. Descripción de hechos
- f. Testigos y pruebas

¿Bajo qué directrices y prevenciones se debe operar el sistema?

- Ante todo y por encima de todo, debe prevalecer la atención diligente y cortés de la queja, denuncia o sugerencia ciudadana, independientemente del resultado de la gestión;
- El tiempo de resolución de una queja o denuncia debe procurarse que sea el más breve posible;
- La resolución final se le debe notificar al quejoso o denunciante a efecto de que el sistema gane credibilidad;

- Se deben privilegiar la quejas y denuncias ciudadanas por encima de las interpuestas por los propios servidores públicos;
- Se debe privilegiar la sugerencia para la mejora de los servicios públicos por encima de la propuesta general;
- Se deben desechar las quejas o denuncias notoriamente maliciosas e improcedentes;
- Se deben sobreseer los asuntos notoriamente laborales de los servidores públicos;
- Declarar improcedente la queja anónima, sin embargo, se debe atender la denuncia anónima cuando se presuma la deficiencia en la prestación de un servicio público, inclusive la de los medios informativos.
- El quejoso o denunciante en ningún caso será parte en el proceso de responsabilidad administrativa, cuando de la queja o denuncia interpuestas se desprenda tal proceso.

Conclusión de la queja, denuncia y sugerencia.

La eficacia del sistema de quejas, denuncias y sugerencias, reside en su fase de conclusión. Por tanto, todo proceso iniciado debe terminar con una resolución convincente, consistente, imparcial, perfectamente argumentada y de fácil comprensión.

La conclusión puede derivar en un desechamiento, en un sobreseimiento, en un proceso de responsabilidad administrativa, en una recomendación, en una gestión, en su archivo definitivo, en su impase hasta que nuevos elementos de prueba advengan, o en cualquier otra resolución que ponga fin a la queja, denuncia o sugerencia. En todos los casos, el resultado debe derivar de una sólida argumentación que convenza al más escéptico. Dicha argumentación debe basarse en la prevalencia del estado de derecho, el interés público, la defensa del patrimonio y la hacienda públicos, la dignificación del servicio público y su mejora.

Capítulo Séptimo

El sistema de control de situación patrimonial

¿Qué es el sistema de control de situación patrimonial? • Objeto del sistema
Servidores públicos obligados a presentarla • Época de su presentación • Lo
que debe informarse • Formatos y medios de presentación • La verificación
patrimonial.

El Sistema de Control de la Situación Patrimonial

¿Qué es el Sistema de control de la situación patrimonial?

Es el mecanismo a través del cual la contraloría municipal recibe, controla, registra y verifica la información patrimonial de los servidores públicos obligados a declararla.

¿Cuál es el objeto de la declaración patrimonial?

Prevenir el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, a través del monitoreo de la evolución de sus ingresos y patrimonio personales.

¿Qué servidores públicos municipales están obligados a presentarla?

Los que se encuentren en los siguientes supuestos:

- Si es funcionario de elección popular;
- Si desempeña funciones de dirección, coordinación, inspección, auditoría, fiscalización, procuración e impartición de justicia, seguridad pública y readaptación social;
- Si realiza funciones de autorización, manejo, liberación y supervisión de recursos;
- Si tiene a tu cargo la representación legal originaria o delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal;
- Si realiza funciones de administración, recepción, recaudación o custodia de bienes y valores;

Si realiza funciones de líder de proyecto, promotor, supervisor, verificador, coordinador, gestor o facilitador de inversiones nacionales o extranjeras, así como empleos análogos, independientemente de la modalidad o régimen de contratación que tengan con las administraciones públicas estatal y municipales;

Si desempeña servicios de atención o resolución de trámites directos o indirectos con el público; y

Si realiza adquisiciones o comercializa bienes y servicios.

¿Cuándo debe presentarse?

Inicial. 60 días hábiles después de asumir el cargo.

Anual. Cada año durante el mes de mayo. O previamente durante la fecha de calendario que te de a conocer la Contraloría Municipal, atendiendo al área de adscripción a la que pertenezcas.

Final. 60 días hábiles después de la separación del cargo.

¿Qué debe informar el servidor público?

1. Sus datos personales y laborales actualizados;
2. El Inventario de bienes muebles e inmuebles que tenga al momento de rendir la declaración;
3. Sus inversiones, cuentas bancarias y otro tipo de valores y el estado que guardan;
4. Sus gravámenes y adeudos que afecten tu patrimonio;
5. Su salario mensual neto correspondiente al cargo que declaras o del último cargo que tenías;

6. Sus ingresos y egresos comprendidos del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año inmediato anterior al que se deba presentar la declaración, tratándose de la anual, o en su caso, del periodo laborado, así como los ingresos obtenidos y egresos efectuados por todo el periodo que se declare y que no se hubieren incluido en la última declaración presentada, tratándose de la final;

7. Las modificaciones a la información presentada anteriormente de bienes muebles e inmuebles; el estado que guardan las inversiones, cuentas bancarias y valores, así como los gravámenes o adeudos que hubieren afectado su patrimonio durante el periodo que se declara, tratándose de la anual y final, y

8. Los cargos que ocupó durante el período, tratándose de la anual y final.

¿En qué formatos y medios se debe presentar la declaración patrimonial?

La contraloría municipal es la responsable de fijar las normas, criterios, formatos oficiales y requisitos para el rendimiento de la información patrimonial.

La presentación de la declaración patrimonial por medios electrónicos facilita su recepción y control, así como su análisis posterior de verificación.

Proceso de verificación patrimonial

La verificación patrimonial es el proceso por medio de cual la contraloría municipal se cerciora de que la información rendida por los servidores públicos municipales obligados a presentar declaración es *correcta*, completa, fidedigna y verídica.

Para verificar que la información es *correcta*, la contraloría municipal puede valerse de los siguientes medios de prueba:

- Revisión aritmética
- Conciliación de ingresos y gastos
- Comparativo de informes patrimoniales de años anteriores

Para verificar que la información es completa, la contraloría municipal puede valerse de los siguientes medios de prueba:

- Solicitud de informes al Registro Público de la Propiedad y el Comercio.
- Solicitud de informes al catastro municipal.
- Solicitud de informes al Registro Estatal de Automóviles.
- Solicitud de informes a bancos, casas comerciales, Servicio de Administración Tributaria, y demás organismos con los que se pueda celebrar convenio de colaboración.

Para verificar que la información es *fidedigna*, la contraloría municipal puede valerse de los siguientes medios de prueba:

- Comparecencia del servidor público para corroborar, ratificar o aclarar datos asentados en su declaración.
- Comparecencia de familiares y compañeros de trabajo para corroborar datos y hechos.
- Compulsa con bancos, casas comerciales y demás empresa y organismos con los que se tenga posibilidad de colaboración.

Para verificar que la información es *verdadera*, la contraloría municipal puede valerse de los siguientes medios de prueba:

- La inspección ocular de bienes muebles e inmuebles.
- La requisición de facturas, recibos, comprobantes, estados de cuenta y cualquier otra documental que acredite la propiedad de lo declarado.

Capítulo Octavo

El proceso de entrega-recepción

¿Qué es la entrega-recepción? • La entrega-recepción de la administración pública municipal • Principios de la entrega-recepción municipal • Propósitos Entrega-recepción por término del cargo • Objetivos • Participantes Recomendaciones.

El proceso de entrega-recepción

¿Qué es la entrega-recepción?

La entrega-recepción es un acto administrativo público que tiene por objeto delimitar, entre dos actores de una misma actividad pública, el ejercicio de su función en términos de responsabilidad.

La contraloría municipal interviene en dicho acto para garantizar que el proceso se lleve de acuerdo a la normatividad aplicable, así como vigilar que el patrimonio público se encuentre debidamente responsabilizado.

La entrega-recepción, atendiendo a la naturaleza de los actores, puede ser:

- a. De la administración pública municipal, cada periodo de renovación de poderes; y
- b. De cualquier servidor público, por término de su cargo.

Entrega-recepción de la administración pública municipal

La entrega-recepción de la Administración Pública Municipal es el acto formal improrrogable mediante el cual el Ayuntamiento saliente hace entrega al Ayuntamiento entrante del documento que contiene la Situación que Guarda la Administración Pública del Municipio a la fecha del acto. Dicha entrega-recepción de la administración pública municipal comprende la administración centralizada y la paramunicipal.

Propósitos de la entrega-recepción de la administración pública municipal

1. Rendir cuenta y razón de la gestión de la administración pública saliente;
2. Facilitar el inicio de gestión de la administración pública entrante; y
3. Dar claridad en el manejo de recursos públicos

Principios Generales de la entrega-recepción de la administración pública municipal

1.- *Pleno Derecho.* - La administración pública entrante recibe de la saliente todos los derechos y obligaciones que por ministerio de Ley se le concede al Gobierno Municipal.

La entrega-recepción en nuestra legislación local está circunscrita a la entrega, en un acto formal, de un documento con un contenido específico. El hecho de que se omita en el documento alguna información o se plasme alguna otra incompleta o falsa no admite que la administración entrante se abstraiga de reconocer derechos y obligaciones que conforme a Ley correspondan.

2.- *Continuidad.* - El acto formal de la entrega-recepción debe entenderse, no como un alto en el ejercicio de la función pública, sino como parte permanente de la función misma.

La prestación de los servicios públicos no debe detenerse por un acto de esta naturaleza, antes bien deben preverse mecanismos de colaboración, comunicación y enlace que garanticen la continuidad de los servicios.

Quien suministra información en una entrega-recepción debe prever toda clase de datos y circunstancias que permitan entender a los nuevos funcionarios el alcance de la función.

3.- *Recepción de buena fe.* - El acto formal de la entrega-recepción es un acto de buena fe, en donde la información suministrada se presume integral y verídica.

Dicha información estará sujeta posteriormente a revisión por parte de los entes responsables.

El informe que se genera de la entrega-recepción no debe versar sobre la certidumbre o falsedad de la información suministrada sino sobre la integración del contenido establecido por la Ley.

4.- *Prioridad de los compromisos.*- Debe ser prioridad en una entrega-recepción el señalamiento de los compromisos contraídos por la administración saliente, así como los plazos de su cumplimiento, pues son las obligaciones (pasivos) las que generalmente conllevan mayores consecuencias para el buen funcionamiento del ente público.

6.- *Contenido suficiente.*- La entrega-recepción debe realizarse en un marco de claridad y certidumbre, por lo que el contenido de la información suministrada debe ser suficiente, estar bien identificada, organizada, completa, explícita y debe ser de fácil comprensión. Debe abarcar cualquier aclaración que impida la comprensión de su integración. Es decir, debe incluir toda aquella información que garantice la continuidad de la administración pública municipal.

Por otro lado, los servidores públicos salientes deben estar en disposición de aclarar cualquier circunstancia que pueda impedir el buen ejercicio de la función pública.

7.- *Formalidad.*- La entrega-recepción debe constar en documentos que amparen el acto y su procesamiento, así como los responsables de su operación.

8.- *Referencia.*- La entrega-recepción es un acto que refleja la situación que guarda la administración pública a una fecha determinada, por lo que es necesario referir en la información esta fecha.

Por otra parte, el acto de la entrega-recepción es un punto de referencia para la revisión y fiscalización, por lo que los datos e informes suministrados deben referirse a una fecha precisa.

¿Qué es el proceso de entrega-recepción por término del cargo?

La entrega-recepción es el acto formal improrrogable mediante el cual el servidor público que concluye su empleo, cargo o comisión, hace **entrega** del informe de los asuntos a su cargo y del estado que guardan a la fecha del acto, de los recursos humanos, financieros y materiales que les hayan sido asignados para el ejercicio de sus atribuciones, y de la documentación y archivos ordenados y clasificados, al servidor público que los sustituya en sus funciones, quien realizará a su vez la **recepción** de los mismos.

La entrega-recepción por término del cargo, en la administración municipal, es un acto que conlleva un sentido de responsabilidad compartida que involucra, no solo a los servidores entrantes y salientes, sino a los actores de gobierno que promueven la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público, como lo es la contraloría municipal.

¿Cuáles son los objetivos de la entrega recepción por término del cargo?

1. Rendir cuenta y razón por parte del servidor público saliente de los asuntos a su cargo y del estado que los mismos guardan, de los recursos humanos, financieros y materiales que les hayan sido asignados para el ejercicio de sus atribuciones, y de la documentación y archivos debidamente ordenados y clasificados;
2. Facilitar el inicio de gestión del servidor público entrante; y
3. Dar claridad en el manejo de recursos públicos.

¿Quiénes son los participantes en el proceso de entrega-recepción por término del cargo?

En la entrega-recepción por término del cargo deberán estar presentes:

- a. El servidor público saliente;
- b. El servidor público entrante o quien reciba de manera provisional;
- c. Dos testigos, uno designado por el servidor público saliente y otro por el entrante o por quien reciba de manera provisional, o en su caso por el superior jerárquico; y
- d. Un representante de la Contraloría Municipal.

¿En qué lugar se debe llevar a cabo la entrega-recepción?

En el domicilio de las oficinas asignadas a la dependencia o entidad a la que este adscrito el servidor público saliente.

¿Qué procede en caso de que no se haya nombrado al nuevo titular del puesto?

En caso de que, a la fecha del acto de entrega-recepción, no haya sido nombrado el servidor público entrante, el superior jerárquico designará a quien deba recibir de manera provisional los recursos humanos, materiales y financieros de que se trate, debiendo éste realizar la entrega correspondiente una vez que tome posesión del cargo el servidor público entrante.

¿Qué sucede si alguien se niega a llevar a cabo el acto de entrega-recepción por cualquier circunstancia?

En caso de que el día y hora señalado para la entrega-recepción, haya ausencia injustificada, muerte o incapacidad física o mental del servidor público saliente, se levantará acta circunstanciada del hecho. En el mismo acto se entregará por el superior jerárquico del ausente, al servidor público entrante o a quien reciba de manera provisional, los recursos, programas y proyectos, así como la relación de acciones próximas a realizar, para el ejercicio de sus atribuciones, y de las cuales se tenga conocimiento; esto sin demérito de las responsabilidades incurridas.

En el supuesto de que sea el servidor público entrante quien se negare a efectuar la recepción correspondiente se asentará dicha circunstancia dentro del acta respectiva a efecto de que se finque la responsabilidad administrativa que corresponda, continuándose, en lo procedente, con la entrega-recepción.

¿En qué consiste la participación del Representante de la Contraloría?

La intervención de la Contraloría consiste en asesorar sobre el proceso, así como asistir al acto formal de entrega-recepción. Es responsabilidad exclusiva de los servidores públicos entrante y saliente el validar y verificar el contenido de la información de los anexos del acta que se integran para tal fin.

Recomendaciones a los servidores públicos para la entrega-recepción:

Descripción de un proceso eficaz de entrega-recepción:

Función	Descripción y plazo
<p>Solicitud de intervención a la Contraloría.</p>	<p>A fin de asegurar la debida supervisión de los actos de entrega-recepción, el superior jerárquico en coordinación con el titular del área administrativa de la Dependencia o Entidad a la que se encuentra adscrito el servidor público saliente, deberán solicitar la intervención de la Contraloría y dar aviso a la Tesorería, con una anticipación mínima de tres días hábiles a la fecha en que deba realizarse dicho acto.</p>
<p>Designación del enlace que atenderá el proceso.</p>	<p>El superior jerárquico de la unidad administrativa a la que este adscrito el servidor público saliente nombrará a una persona (Enlace) quien se encargará de atender los asuntos relacionados con el proceso de entrega recepción. La designación se hará en el momento en el que tenga conocimiento de la separación del cargo del servidor público.</p>

<p>Visita de asesoría donde se definen rubros y anexos aplicables</p>	<p>Al día siguiente de haber recibido la solicitud de intervención, la contraloría de conformidad con el enlace acordará fecha para definir rubros y anexos aplicables.</p>
<p>Elaboración e integración del documento de Entrega Recepción por parte del Enlace</p>	<p>Los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas en las que se lleve a cabo la entrega-recepción, deberán preparar los documentos e información necesaria para tal efecto. La veracidad, oportunidad y confiabilidad de la información y la integración de la documentación a que se refiere este artículo, será responsabilidad directa del titular de la unidad administrativa que la genere.</p> <p>El Enlace será el responsable de integrar la información generada por las unidades administrativas para elaborar el documento de la Entrega Recepción.</p>
<p>Visita de revisión de avances de la integración del documento.</p>	<p>En esta visita se definirá de manera conjunta con el Enlace, la fecha y hora para llevar a cabo el acto de Entrega Recepción.</p>
<p>Acto de Entrega Recepción.</p>	<p>La entrega-recepción por término del cargo se efectuará a más tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de baja del servidor público.</p> <p>El acto de entrega-recepción iniciará dentro del horario de funciones de la dependencia o entidad, pudiendo concluir en hora inhábil sin que ello afecte su validez o en su caso en el horario que acuerden las partes.</p>

<p>Revisión del documento por parte del servidor público entrante.</p>	<p>Una vez concluida la entrega-recepción, el servidor público entrante, o quien recibe de manera provisional, dispondrá de un plazo de diez días hábiles para verificar el contenido de los anexos y formatos del acta de entrega; en caso de detectar inconsistencias deberá hacerlo del conocimiento de su superior jerárquico, a fin de que éste solicite al servidor público saliente las aclaraciones pertinentes, mismas que deberán rendirse por escrito, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que tenga conocimiento de la solicitud de aclaración; informando de dicha circunstancia a la Contraloría.</p> <p>De no proporcionar el servidor público saliente las aclaraciones que le fueron solicitadas, se estará a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.</p>
---	--

Por otro lado, es recomendable que:

1. El servidor público saliente revise y de vista con antelación a la fecha de celebración del acto de entrega recepción, a todos los anexos de la información generada con este fin, y solamente el día del acto formal de la entrega-recepción se firme el acta y sus anexos.
2. Toda la información contenida en los anexos deba procesarse en medios magnéticos, puesto que ello facilita el manejo de la información. Dichos medios magnéticos deben estar perfectamente identificados a través de etiquetas.

- 3.** Para la fecha de la entrega-recepción, se encuentren debidamente actualizados e individualizados todos los resguardos de la unidad administrativa a la que esté adscrito el servidor público saliente de conformidad a la normativa aplicable.
- 4.** Toda la información contenida en los discos duros del equipo informático asignado al servidor público saliente este respaldado en los instrumentos más seguros de reproducción.
- 5.** Instruir, capacitar y concientizar, a todo el personal de la unidad administrativa a la que este adscrito el servidor público saliente, acerca de la trascendencia del acto y proceso de entrega-recepción, así como de las consecuencias jurídicas que prevé la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios para cuando se incumpla con esta obligación.

Capítulo Noveno

El procedimiento de responsabilidad administrativa

¿Qué es un procedimiento de responsabilidad administrativa?
Causas • ¿De qué deriva un procedimiento de esta naturaleza?
Sanciones • Derechos del sujeto a proceso • Secuencia del procedimiento • Daños y perjuicios • Registro de Antecedentes Disciplinarios.

El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa

¿Qué es un procedimiento de responsabilidad administrativa?

Es un proceso que lleva a cabo la Contraloría Municipal a efecto de esclarecer la imputación que se hace a algún servidor público acerca de la probable comisión de una falta administrativa.

¿Por qué causa se puede instaurar un proceso de esta naturaleza?

Por incumplir con una obligación o incurrir en alguna conducta prohibida por la ley, o provocar un daño o perjuicio al patrimonio municipal.

En términos generales los servidores públicos en el ejercicio de su función se deben conducir con honradez, legalidad, lealtad, eficacia y transparencia.

¿De qué deriva un proceso de esta clase?

Puede derivar de alguna auditoría practicada por la Contraloría Municipal u otro órgano fiscalizador que denuncie anomalías en la función pública, o de una queja o denuncia interpuesta por algún ciudadano, algún ente gubernamental u otro servidor público.

¿A qué sanciones se puede hacer acreedor un servidor público si se demuestra su responsabilidad en la conducta que se le imputa?

- 1. Amonestación**
Escrito para acumulación a expediente
- 2. Multa.**
De 1 hasta 300 salarios mínimos
- 3. Suspensión**
De 3 días hasta 6 meses sin goce de sueldo

4. **Destitución**
Sin responsabilidad laboral para el municipio
5. **Inhabilitación**
De tres meses hasta 5 años
6. **Resarcir los daños causados**

¿Qué derechos le asisten al servidor público durante un proceso de responsabilidad administrativa?

Durante el proceso deberá estarse siempre a lo que sea más favorable al sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa y se presumirá siempre la no responsabilidad administrativa del servidor público.

Respecto a la prerrogativa de que se le aplique lo más favorable, el servidor público tiene derecho:

- a. A una defensa adecuada, incluso de oficio.
- b. A que se le oriente sobre el procedimiento de responsabilidad.
- c. A rendir un informe de su actuación y a presentarse en una audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.
- d. A ser oído y vencido en procedimiento.
- e. A que se le faciliten el expediente y las pruebas necesarias para su defensa.
- f. A que se le concedan prórrogas.
- g. A que se protejan sus datos personales.
- h. A que se mantengan en reserva las fases del proceso hasta su ejecutoria.
- i. A que se salvaguarde su imagen e integridad.

Respecto a la prerrogativa de presunción de inocencia, el servidor público tiene derecho:

- j. A que se le consideren negados siempre los hechos que se le imputan en todas las fases del proceso;
- k. A que se le acrediten las conductas con pruebas fehacientes.
- l. A que no se le imputen faltas antes de ser sancionado;
- m. A que se transparente el procedimiento de responsabilidad;

Secuencia del proceso de responsabilidad administrativa

1. Recepción de la queja o denuncia;
2. Estudio y análisis del asunto, con posibilidad de desecharlo por improcedente;
3. Acuerdo de admisión de la queja o denuncia, con posibilidad de emitir acuerdo de prevención para requerir pruebas al denunciante o quejoso;
4. Solicitud de informe preliminar al servidor o dependencia involucrada, con posibilidad de requerimiento;
5. Estudio del informe preliminar, con posibilidad de sobreseer la queja o denuncia por improcedente;
6. Integración del expediente para instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa;
7. Acuerdo de instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa;
8. Inicio de la sustanciación con la notificación personal al servidor público sujeto del proceso, con requerimiento para que rinda informe y fecha de cita para la audiencia y desahogo de pruebas;

9. Notificación del inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa a su superior jerárquico y a la defensoría de oficio;

10. Solicitud y acuerdo de acumulación en su caso.

11. Audiencia y desahogo de pruebas, con posibilidad de ampliar plazo para ofrecer mayores pruebas;

12. Cierre de sustanciación del procedimiento con acuerdo de responsabilidad administrativa;

13. Turno del expediente a la autoridad sancionadora;

14. Retorno del expediente para su asiento correspondiente en el Registro de Antecedentes Disciplinarios, en su caso.

Daños y perjuicios

¿Qué es un daño?

Daño es la pérdida, menoscabo o detrimento de un bien o derecho, derivado de la falta del cumplimiento de una obligación o de su uso indebido a través de una conducta prohibida.

¿Qué es un perjuicio?

El perjuicio es dejar de recibir cualquier ganancia o beneficio que por derecho corresponde, y que pudiera haberse obtenido con el cumplimiento de una obligación o la abstención de una conducta prohibida.

¿Qué integra el patrimonio del municipio?

Por disposición del artículo 168 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, el patrimonio municipal se constituye por:

I. Los ingresos que conforman la Hacienda Pública Municipal;

II. Los bienes del dominio público y privado del Municipio;

III. Los derechos y obligaciones constituidos jurídicamente a favor del Municipio;

IV. Los demás bienes, derechos y aprovechamientos que señalen otras leyes y ordenamientos a favor del Municipio; y

V. La deuda pública municipal.

¿Qué integra la hacienda pública del municipio?

De acuerdo a lo señalado por el artículo 169 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, la Hacienda Pública Municipal se constituirá por los rendimientos de los bienes que pertenezcan al municipio, así como por las contribuciones y otros ingresos que establezcan las leyes fiscales a su favor.

¿Qué daños se le pueden ocasionar a la hacienda pública municipal?

A las contribuciones, rendimientos y otros ingresos:

- Dejar de cobrarlos antes de su prescripción.
- Calcularlos erróneamente en monto inferior.
- Aplicarles reducciones o compensaciones indebidas.
- Condonarlos o cancelarlos sin justificación o causa legal.
- Dejar de aplicarlos al presupuesto, a los servicios y funciones públicas.

Al gasto público:

- Pagar sin recibir bienes o servicios a cambio.
- Recibir bienes o servicios inferiores a los pagados.
- Pagar bienes o servicios a precios notoriamente superiores a los de mercado.
- Pagar reparaciones, composturas o reconstrucciones de bienes por negligencia de servidores públicos.
- Donar o subsidiar sin causa legal o justificación pública.
- Pagar penas convencionales, indemnizaciones, intereses moratorios, gastos financieros o cualquier otro costo derivado de incumplimientos de contratos o convenios, en los que la administración pública y sus servidores públicos tengan responsabilidad.

Aquí cabe señalar, que otro modo de provocarle un daño a la hacienda pública, es emplear el tiempo público pagado (nómina), en actividades distintas a las de la función pública.

¿Qué daños se le pueden ocasionar al patrimonio municipal?

- Disposición, apropiación o sustracción indebida.
- Deterioro o menoscabo por uso inapropiado.
- Desperdicio.
- Abandono (depreciación u obsolescencia indebida).
- Extravío.
- Daños de terceros por responsabilidad propia.
- Enajenación o goce de uso y disfrute a precios notoriamente inferiores a los de mercado.
- Embargo, decomiso o garantía por causa de responsabilidad de la administración pública y sus servidores públicos.

Resarcimiento del daño

De acuerdo a lo señalado por la fracción XXI del artículo 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, los servidores públicos tenemos la obligación de resarcir los daños ocasionados a la hacienda pública.

¿Qué es resarcir un daño?

Es reparar o compensar la pérdida, menoscabo o detrimento de un bien, ocasionado por un hecho dañino, de tal modo que se restablezcan las cosas a su situación original, o en caso de no ser posible, indemnizar al perjudicado.

Recomendaciones a los servidores públicos para prevenir daños al patrimonio y la hacienda pública municipal

Al patrimonio:

- ✓ Mantenga limpios y ordenados los bienes que estén bajo su resguardo;
- ✓ Devuelva los bienes que no esté utilizando;
- ✓ No opere o maneje bienes para los que no esté capacitado;
- ✓ No altere bienes o modifique su ubicación sin previa autorización;

- ✓ Reporte cualquier desperfecto a sus superiores;
- ✓ Denuncie cualquier anomalía o irregularidad que detecte en el uso de los bienes públicos;

A la hacienda:

- ✓ Cerciórese y documente que los bienes y servicios adquiridos se devenguen eficiente y eficazmente;
- ✓ Dele seguimiento oportuno a los contratos y convenios de su responsabilidad;
- ✓ Emplee debidamente y documente el tiempo público que le paga la administración municipal.

Registro de Antecedentes Disciplinarios

Es el registro donde se hayan inscritos los servidores públicos sancionados. Lo maneja la Contraloría Municipal, quien es la facultada para expedir constancias y cancelar inscripciones, a solicitud de los interesados.

Capítulo Décimo

La contraloría social

¿Qué es la contraloría social? • La participación social para el control
Transparencia por medio del control social • La rendición de cuentas
El control social • La contraloría social en México • Programas de
contraloría social • Prevención de la corrupción.

La Contraloría Social

¿Qué es la contraloría social?

Es la participación activa y organizada de la sociedad en el control, vigilancia y evaluación de la prestación de servicios públicos, de la ejecución de obras y programas de beneficio social, así como en el desempeño de la función de los servidores públicos municipales.

La contraloría social es una cultura de responsabilidad cívica, mediante la cual los ciudadanos se involucran de forma directa en el quehacer gubernamental, verificando de modo permanente el cumplimiento de los deberes colectivos de sus servidores públicos. Porque no hay mejor vigilante de los servicios públicos y de las acciones de gobierno, que los propios ciudadanos que las reciben y a quienes están destinadas.

La contraloría social es una suerte de modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes.

La contraloría social no es otra cosa que una actitud de los ciudadanos hacia la vigilancia y control de la actividad pública.

La participación social para el control

La participación social es el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de gobierno para el desarrollo social.

La contraloría social es un mecanismo que involucra a los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales, al orientarlas para su beneficio colectivo.

Transparencia por medio del control social

La contraloría social es un canal de comunicación y transparencia, pues a través de ella se refrenda que la información relativa al desarrollo social es pública y que las autoridades del país deben garantizar que dicha información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.

La rendición de cuentas

La contraloría social es un mecanismo de rendición de cuentas. Cuando los ciudadanos evalúan, juzgan o verifican colectivamente las acciones de gobierno, cobra pleno sentido la acción gubernamental de proporcionar información y responsabilizarse por el uso de los recursos públicos y las políticas adoptadas.

El control social

La contraloría social es un mecanismo de control para exigir responsabilidad a los gobernantes, como también existe el control formal, tanto de vigilancia de un poder hacia otro como el control interno realizado a través de auditorías, fiscalizaciones y evaluación por resultados.

El control social activa el control formal al emitir observaciones y presentar quejas o denuncias que pueden ser retomadas para el diseño de muestras de auditoría, rediseño de programas y servicios, así como sancionar a los responsables del manejo irregular de recursos. Por tanto, la contraloría social es un mecanismo que contribuye a que la gestión gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez.

Antecedentes de la Contraloría Social en México

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación -hoy Secretaría de la Función Pública- diseñó la estrategia de contraloría social en el marco de la política de desarrollo social establecida por SEDESOL en el Programa Solidaridad. La estrategia operativa consistió en nombrar vocales de control y vigilancia en las formas organizativas que se crearon para la participación ciudadana -comités comunitarios y consejos de desarrollo municipal-. Además, se trabajó con una estrategia nacional de difusión del concepto de vigilancia ciudadana y de capacitación en el manejo de controles operativos y de supervisión básicos dirigida a consejos y comités y se vinculó el control social a los sistemas de atención a quejas y denuncias de las dependencias ejecutoras y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Posteriormente, además de continuar ligado a los esquemas de los programas nacionales de desarrollo social, el Programa de Contraloría Social quedó enmarcado en las políticas de modernización administrativa que buscan la retroalimentación del ciudadano para la mejora en la gestión.

Programas de contraloría social

Los programas de contraloría social pueden ser diversos, atendiendo a las circunstancias de las comunidades a los que van dirigidos, a los recursos presupuestarios disponibles y al tipo de vigilancia y control que se desea ejercer.

- Comités de contraloría social para la vigilancia de programas de desarrollo social;
- Comités sociales de mejora para la vigilancia de servicios públicos;
- Contralores sociales para programas de inspección ciudadana;
- Formación de contralores sociales en escuelas, fábricas y centros de desarrollo comunitario;
- Programas o sistemas de difusión, promoción, fomento e impulso de la denuncia ciudadana;
- Programas de vigilancia social de funcionarios y empleados públicos;
- Observatorios ciudadanos;
- Programas sociales anticorrupción.

Prevención y programa anticorrupción

La corrupción

El Estado es un ente abstracto creado por los pueblos para su protección, seguridad, abrigo, solidaridad, impartición de justicia, convivencia social pacífica, y en general para su desarrollo colectivo. No obstante, un agente nocivo puede deteriorar sus fines: la corrupción.

En su sentido más general, corrupción significa cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola degradada o mala. La corrupción es un abuso de autoridad pública perpetrada a través de actos ilícitos para obtener beneficios privados. La corrupción es antioleativa, degradante y nociva.

El combate a la corrupción y la creación de una cultura de la transparencia y la legalidad son metas irrenunciables para todos los mexicanos. La sobrevivencia y eficacia del Estado dependen de ello. Demanda por tanto no sólo de la acción decidida y constante del Estado, sino de la participación informada, activa y responsable de la ciudadanía en la vigilancia de la actividad pública.

La contraloría municipal juega un papel crucial en el combate a la corrupción, pero particularmente en la prevención de este fenómeno lacerante.

Los actos de corrupción pueden ser detectados por la contraloría municipal a través de sus sistemas básicos de vigilancia y control como son: su sistema de auditorías, su sistema de quejas, denuncias y sugerencias, así como su sistema de control de situación patrimonial. No obstante, un órgano de control, como promotor de las mejores prácticas de gobierno, debe ir más allá, atacando el problema de raíz, desde la prevención misma. Un programa anticorrupción es idóneo para ello. Su propósito, objetivos y estrategias definirán el alcance del mismo.

Propósitos del programa

Poner en práctica medidas de prevención tendientes a evitar actos ilícitos y abusos de autoridad por parte de los servidores públicos municipales, así como fomentar la cultura de la legalidad, la transparencia y rendición de cuentas.

Objetivos del programa

- Generar un clima de **confianza** entre la población del municipio, visitantes e inversionistas en relación a la actuación de los servidores públicos municipales.
- Mantener **alertas** a los servidores públicos municipales respecto a la responsabilidad que implica su función pública; asimismo, de prevenirlos que en el ejercicio de su actuación deben abstenerse de participar en actos ilícitos.
- Involucrar a la sociedad en la vigilancia, evaluación y control de las acciones de gobierno ejecutadas por los servidores públicos municipales.

Estrategias del programa

Un programa anticorrupción se puede integrar con una o varias estrategias de prevención, tales como:

- Capacitación preventiva
- Señalética anticorrupción
- Correo consuetudinario de alerta
- Manual del servidor público
- Boletín del servidor público
- Fomento de la denuncia ciudadana
- Inspección ciudadana
- Participación de contralores sociales
- Usuario simulado
- Verificación patrimonial aleatoria
- Auditoría aleatoria individual del desempeño
- Identidad de los servidores públicos
- Carta de compromisos éticos
- Examen de la función pública
- Prueba de fidelidad, lealtad o confianza
- Seguimiento a la denuncia en medios

Capítulo Undécimo

Proceso de la obra pública

¿Qué es la obra pública? • Fines de la obra pública • Principios de la obra pública • ¿Qué es el proceso de la obra pública? • Fases del proceso de la obra pública • Verificación de la obra pública.

El proceso de la obra pública

¿Qué es la obra pública?

La obra pública es el conjunto de acciones, proyectos, construcción y equipamiento, que se realiza con recursos públicos para mantener y ampliar la infraestructura de un municipio, en provecho de los habitantes que residen en su territorio.

La obra pública comprende aquellos trabajos ejecutados con recursos públicos que tienen por objeto, crear, construir, instalar, ampliar, adecuar, adaptar, remodelar, restaurar, reparar, conservar, rehabilitar, mantener, modificar o demoler bienes inmuebles que conforman el patrimonio municipal.

¿Cuáles son los fines de la obra pública?

La obra pública tiene por finalidad producir o preservar bienes colectivos disponibles, funcionales y de calidad destinados a la prestación regular de servicios públicos, al uso común o a las funciones públicas de la administración municipal, a efecto de que ésta cumpla eficiente y eficazmente con los fines públicos que tiene encomendados por ley.

La obra pública beneficia en sus diferentes programas a la población, tanto de las zonas urbanas como de las zonas rurales de la municipalidad. Y sin importar su dimensión, es detonadora de desarrollo económico y social, pues permite incrementar la oferta en infraestructura de servicios públicos y el patrimonio del municipio y su colectividad.

La obra pública también influye en la calidad de vida de una población, al dotarla de más y mejores servicios públicos, así como de espacios comunes que habrán de disfrutarse regular, equitativa y uniformemente en su provecho.

Principios que deben regir la obra pública

Oportunidad. La obra pública debe ejecutarse estrictamente en el tiempo programado a efecto de que su costo, funcionalidad y disponibilidad alcancen los resultados esperados óptimos.

Economía. La obra pública ha de ejecutarse con recursos públicos ejercidos racionalmente, sustentada en los mejores precios y financiamiento disponibles en el mercado, pero suficientes y suministrados en el tiempo conveniente para generar bienes públicos funcionales y de calidad.

Calidad. Tanto los materiales, como los servicios relacionados y las especificaciones técnicas que se suministren a una obra pública, deben permitir que los bienes públicos generados a través de ella alcancen su máxima funcionalidad y durabilidad óptima, ajustados a los estándares nacionales o internacionales que precise la normatividad técnica específica.

Funcionalidad. Los bienes públicos producidos o preservados por la obra pública han de servir y ser útiles precisamente para la función que estén destinados, y generar los resultados de la forma eficaz y eficiente que más convenga al interés público.

Sustentabilidad. La obra pública debe realizarse atendiendo a la preservación y cuidado del medio ambiente, sin menoscabo o alteración irracional de la biosfera y los ecosistemas que prevalecen en el entorno de una población y su territorio.

¿Qué es el proceso de obra pública?

Es el conjunto de etapas que han de llevarse a cabo de acuerdo a la normatividad aplicable y a la técnica constructiva para generar obras públicas, empleando dinero público para ese fin, bajo la premisa de aplicarlo con eficiencia, eficacia, economía y resultados.

Los procesos de la obra pública son necesarios para generar los bienes públicos proyectados en los programas de inversión, pero no son un fin en sí mismos. No obstante, dichos procesos realizados eficientemente pueden contribuir a generar obras públicas de calidad y funcionalidad esperadas.

¿Qué fases abarca el proceso de la obra pública?

a. *Planeación.* Es el proceso de formulación de proyectos de obra con base en los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial y de gobierno, así como en los estudios de factibilidad, de impacto ambiental y rentabilidad social.

b. *Programación.* Es el proceso de fijación de metas, objetivos y calendarización de los proyectos de obra pública para un periodo determinado con base en los recursos financieros, humanos y técnicos disponibles.

c. *Presupuestación.* Es el proceso de asignación de recursos a los proyectos de obra, de acuerdo al programa de inversión autorizado para un ejercicio determinado.

d. *Contratación.* Es el proceso de adjudicación de una obra pública a uno o más constructores registrados en el padrón de contratistas, por medio de concurso público o bajo las modalidades de excepción que la propia ley prevé, buscando en todo momento las mejores ventajas para la administración pública municipal, en cuanto a precio, financiamiento, calidad, oportunidad y funcionalidad de las obras.

e. *Ejecución.* Es el proceso de materialización de los trabajos de obra, mismos que son controlados, registrados, estimados y comunicados a través de la bitácora de obra.

f. *Supervisión.* Es el proceso permanente mediante el cual, tanto el contratista como la administración pública municipal, se cercioran y estiman que los trabajos ejecutados se están ajustado a lo planeado, programado y presupuestado.

g. *Control.* Es el proceso mediante el cual la administración pública da seguimiento y evalúa el proceso de obra en todas sus etapas, particularmente en la ejecución, vigilando que la información generada y suministrada con motivo de la misma, sea confiable, oportuna, completa y veraz para la toma de decisiones.

Verificación del proceso de obra pública

La verificación del proceso de obra pública corresponde a la contraloría municipal, misma que habrá de fijar los objetivos de sus auditorías, así como llevar a cabo la evaluación del control interno inherente a la obra pública y la determinación de las irregularidades detectadas durante la misma.

Objetivos de la auditoría a la obra pública

Al momento de efectuar la auditoría a la obra pública, los auditores de la contraloría deberán fijarse como objetivos inmediatos los siguientes:

- 1.- Comprobar que la planeación, programación, adjudicación, contratación y ejecución de las obras públicas se haya hecho conforme a la normatividad establecida y vigente.
- 2.- Comprobar la correcta y oportuna aplicación de los recursos en las obras públicas para las que fueron asignados.
- 3.- Comprobar que en lo referente a obras públicas, se observe y se cumpla la programación establecida en cada uno de los Programas Operativos Anuales de cada dependencia.
- 4.- Verificar que se cumpla con lo estipulado en el contrato en lo relativo al costo, calidad y tiempo de ejecución de la obra pública.
- 5.- Verificar si los sistemas de operación, registro, control e información, inherentes a la realización de las obras públicas funcionan adecuadamente.
- 6.- Verificar que la dependencia auditada informe periódicamente a las instancias correspondientes sobre el ejercicio del gasto, el avance físico y financiero de los programas autorizados que se están ejecutando.
- 7.- Verificar que existan expedientes técnicos perfectamente integrados que permitan el análisis y evaluación de las acciones desarrolladas o por desarrollar, asimismo que se encuentren debidamente requisitados y autorizados.

8.- Verificar que las cantidades, conceptos, características y calidad de los materiales y suministros que amparen las estimaciones, correspondan con los físicamente aplicados en la obra.

9.- Revisar la situación que guarda la obra pública y su congruencia con las normas y procedimientos relativos para su operación, de acuerdo a su avance en la ejecución.

10.- Verificar que el sistema de fianzas y garantías opere regularmente y en provecho del interés público;

Es importante señalar que cada etapa de la obra pública podrá destinar o plantear diversos objetivos específicos de revisión, los cuales pueden ser determinados, una vez que los auditores de la contraloría consideren los parámetros para su medición, tales como el tiempo, el lugar, la vigencia y las variables que intervienen en el proceso de la obra pública.

Examen y evaluación del sistema de control interno establecido para la obra pública

La realización de una auditoría a la obra pública en las dependencias y entidades de la administración pública municipal implica que como parte de su metodología de trabajo el auditor de la contraloría efectúe una evaluación del sistema de control interno instrumentado por la dependencia a auditar para que su operación, análisis y evaluación sirvan de base para determinar la naturaleza, alcance y oportunidad que se dará a los procedimientos a emplearse en la revisión respectiva.

El examen y evaluación del sistema de control permite al auditor de contraloría establecer con mayor efectividad y precisión los objetivos específicos de la auditoría, la naturaleza, alcance y oportunidad de sus pruebas, permitiéndole asimismo obtener elementos que le ayuden a soportar sus observaciones, conclusiones y recomendaciones, ya que como se sabe, toda función, actividad o procedimiento está sujeta a "riesgos" (desvíos, conductas inapropiadas, errores o irregularidades) que puedan afectar el alcance de las metas que se persiguen de ahí que sea necesaria la existencia de un sistema de control interno que contribuya de la mejor manera a reducir la aparición de riesgos.

Por consiguiente se requiere que al examinar el sistema de control interno establecido se consideren los siguientes puntos generales:

- 1.- Todas las obras públicas ejecutadas, deben contar con la autorización del Ayuntamiento en el programa de inversión respectivo.
- 2.- Todos los movimientos, autorizaciones, gastos o transacciones se efectúen con la aprobación del servidor público facultado para ello, el cual debe poseer el nivel jerárquico correspondiente a la función.
- 3.- La existencia de lineamientos específicos para el manejo de la documentación, incluyendo dispositivos adecuados de custodia y resguardo que eviten su pérdida, deterioro o utilización inadecuada, procurando que la documentación sea manejada en expedientes por cada una de las obras.
- 4.- La existencia de oficios, actas, formatos o cédulas de registro, y en general de cualquier evidencia documental donde queden consignadas las actuaciones del personal que interviene en la función.
- 5.- La conformación de expedientes con la documentación que se genere con motivo de la obra pública, debiendo éstos tener un adecuado manejo y archivo.
- 6.- La operación eficiente del sistema de fianzas y garantías.

Irregularidades

Son aquellos conceptos e importes en los que se confirme que su pago no fue manejado y/o aplicado correctamente. Estas irregularidades son cuantificables y originan sanciones económicas. Las irregularidades más frecuentes son:

a. *Conceptos de obra pagados no ejecutados y/o preestimaciones:* Estos conceptos son los considerados en estimaciones pagadas y que en la revisión física de la obra se observó que no fueron ejecutados.

b. *Adquisiciones pagadas no suministradas:* Son las adquisiciones cuyo pago está debidamente documentado y que en la verificación de campo, se detectó que no fueron suministrados a la obra, ya sea porque se encuentran en el almacén del proveedor o en bodegas de la dependencia ejecutora.

c. *Adquisiciones pagadas suministradas no instaladas:* Se consideran como tales aquellas adquisiciones en cuyo pago se contempla su instalación y que en la revisión a la obra se observó que no fueron instalados.

d. *Sobre estimaciones:* Se deben considerar como sobre estimaciones los conceptos de obra y/o adquisiciones cobradas en exceso con respecto a lo ejecutado realmente en la obra, y que además no sean necesarios para la terminación y/o adecuada operación de la obra.

e. *Deficiencias técnicas constructivas:* En este rubro se clasificarán las deficiencias observadas en la obra, propiciadas por el uso de materiales de menor calidad que la especificada o bien, al uso de mano de obra deficiente.

f. *Anticipos no amortizados en obras contractualmente terminadas:* Se consideran irregularidades los importes otorgados como anticipos y que al término de la obra no se hayan amortizado totalmente, es necesario precisar que tratándose de obras de continuación, el hecho de no amortizar totalmente el anticipo otorgado, no necesariamente se debe considerar como irregularidad.

Capítulo Duodécimo

Procesos clave de la administración pública municipal

Los procesos clave • Tiempo público • Contratos y convenios
Licitaciones públicas • Compras • Inventarios • Autorizaciones
Derechos humanos • Acceso a la información pública.

Procesos clave de la administración pública municipal

Los procesos clave

Son aquellos procesos decisivos de la administración pública municipal en que están involucrados el patrimonio público, la hacienda pública, la prestación de servicios, y los derechos de los ciudadanos. Y por eso mismo, implican altos riesgos para el ejercicio de la función pública.

La contraloría ha de permanecer vigilante ante tales procesos clave, proponiendo e implementado los mecanismos de control y evaluación necesarios para disminuir los riesgos inherentes a los mismos.

Tiempo público

El tiempo público (nómina) es el gasto más importante que destina un gobierno en la prestación de servicios y funciones públicas. Por tanto debe ser vigilado escrupulosamente. La contraloría municipal ha de evaluar sistemáticamente el desempeño de los servidores públicos, para cerciorarse de que su trabajo se encuentre debidamente fundado, justificado, y produzca resultados concretos en beneficio del interés colectivo.

Contratos y convenios

La contraloría municipal habrá de vigilar que los contratos y convenios que celebre la administración pública, ya sea de obra pública, de deuda o inversiones, o de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de servicios se celebren de acuerdo a la normatividad aplicable y con las mejores ventajas y condiciones para el interés público. Del mismo modo debe cerciorarse de que los compromisos contraídos en ellos se cumplan, tanto por los contratantes como por los contratistas, en los plazos y términos acordados. Para ello ha de instar a los entes públicos involucrados para su debido seguimiento.

Licitaciones públicas

La contraloría municipal ha de velar por la prevalencia del régimen de licitación pública, para de esa forma contribuir a que los recursos públicos sean empleados con eficiencia, eficacia y economía en los fines públicos. Con su intervención en dichos procesos debe garantizar la transparencia, honradez, equidad y máxima publicidad en los procesos de licitación pública.

Compras

Las adquisiciones que efectúa una administración para cumplir con sus fines públicos, deben regirse por los principios de honradez, transparencia, eficiencia y lealtad al interés público. La contraloría vigilará que los únicos beneficiados con las adquisiciones sean la administración pública y el interés general.

Inventarios

El control estricto de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, es una condicionante esencial para el apropiado uso, cuidado y aprovechamiento del patrimonio público. La contraloría permanecerá atenta a la buena marcha del sistema de inventarios, su registro oportuno, su valuación, su resguardo, su actualización, su documentación y su efectiva utilización para los fines públicos.

Licencias, anuencias, permisos y autorizaciones

La actividad pública de permitir o no el ejercicio de algún derecho o una obligación por parte de los ciudadanos, es una actividad de alto riesgo, por las consecuencias que de ello emanan. La contraloría habrá de estar atenta para que tal actividad se lleve con legalidad, equidad, honradez, transparencia y prontitud.

Inspecciones

La actividad pública de inspección, es una función de alta vulnerabilidad para el servicio público, debido a que es continuamente asediada por la corrupción. La contraloría permanecerá atenta para que dicha actividad se lleve con estricto apego a la legalidad y en beneficio de la colectividad.

Ayudas, subsidios y donaciones

La actividad subsidiaria y solidaria del municipio hacia personas y sectores vulnerables de la comunidad no puede ser ocasión para el privilegio indebido ni el despilfarro de los recursos públicos. Toda ayuda, subsidio o donación concedida, debe partir de una política pública definida, con objetivos claros e impactos sociales perfectamente identificables. La contraloría municipal vigilará que así opere.

Condonaciones, cancelaciones y diferimientos

La contraloría habrá de vigilar que los beneficios otorgados por las autoridades municipales a favor de contribuyentes e infractores se hallen perfectamente fundados, motivados y justificados, y que en su aplicación obre el interés público por encima del particular.

Imposición de multas y sanciones

La actividad pública de infracción e imposición de sanciones debe llevarse a cabo con estricta legalidad e imparcialidad. Su ejercicio debe obrar exclusivamente a favor del bienestar colectivo. La contraloría vigilará que dicha actividad se encuentre debidamente fundada, motivada y justificada.

Derechos humanos y de los habitantes

El respeto a los derechos elementales de los individuos y de la colectividad, son valores públicos trascendentales para la convivencia social pacífica. Los servidores públicos deben ser los primeros en garantizar su ejercicio. La contraloría municipal promoverá el respeto, la cortesía y los derechos de los ciudadanos en el servicio público.

Acceso a la información pública

La transparencia y la rendición de cuentas no son posibles sin la concurrencia de los ciudadanos. En realidad, estos valores públicos solamente pueden ser juzgados por la sociedad que los percibe. En ello, la contraloría juega un papel destacado. A medida que la ciudadanía confíe en los órganos de control, más se atreverá a acercarse a sus gobernantes para exigirles cuentas.

APÉNDICE

ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL
EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, MÉXICO.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

Artículo 43. Una vez concluida la entrega-recepción, el Ayuntamiento entrante designará una comisión especial, integrada de manera plural y proporcional a la conformación del Ayuntamiento, que se encargará de analizar el expediente integrado con la documentación conducente, debiendo elaborar con la participación de la **contraloría municipal**, un informe en un plazo de treinta días hábiles.

Artículo 110. Para el estudio y despacho de los diversos ramos de la administración pública municipal, el Ayuntamiento establecerá las siguientes dependencias:

III. **Contraloría Municipal;**

Artículo 115. El control interno, evaluación de la gestión municipal y desarrollo administrativo, estarán a cargo de la **Contraloría Municipal**, cuyo titular será propuesto por la primera minoría a través de una terna, en la sesión siguiente a la de instalación del Ayuntamiento y será designado en dicha sesión.

La Contraloría Municipal para efecto de cumplir con sus atribuciones contemplará por lo menos las siguientes áreas:

- I. Auditoría;
- II. Quejas, Denuncias y Sugerencias;
- III. Evaluación y Control de Obra Pública; y
- IV. Asuntos Jurídicos.

En el presupuesto de egresos municipal deberán preverse los recursos materiales y humanos, con los que deberá contar la **Contraloría Municipal** para el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 117. Son atribuciones del **contralor municipal**:

- I. Presentar al Ayuntamiento durante el mes de enero el plan de trabajo y el programa de auditorías y revisiones anuales;
- II.- Proponer y aplicar normas y criterios en materia de control y evaluación, que deban observar las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- III. Verificar el cumplimiento del plan municipal de desarrollo, del plan de gobierno municipal y de los programas derivados de este último;
- IV. Realizar visitas y auditorías periódicamente a las dependencias y entidades de la administración pública municipal, y en su caso, promover las medidas necesarias para corregir las deficiencias detectadas;
- V. Vigilar la correcta aplicación del gasto público;
- VI. Presentar bimestralmente al Ayuntamiento un informe de las actividades de la Contraloría Municipal, señalando las irregularidades que se hayan detectado en el ejercicio de su función;

VII. Verificar que la administración pública municipal, cuente con el registro e inventario actualizado de los bienes muebles e inmuebles del Municipio;

VIII. Vigilar que las adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos de los bienes muebles e inmuebles que realice el Ayuntamiento y la prestación de servicios públicos municipales, se supediten a lo establecido por esta Ley;

IX. Vigilar que la obra pública municipal se ajuste a las disposiciones de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato y demás disposiciones aplicables en la materia;

X. Implementar y operar un sistema de quejas, denuncias y sugerencias, fomentando la participación social;

XI. Participar en la entrega-recepción de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;

XII. Verificar los estados financieros de la tesorería municipal, así como revisar la integración, la remisión en tiempo y la solventación de observaciones de la cuenta pública municipal;

XIII. Recibir, controlar, registrar y verificar la información patrimonial de los servidores públicos municipales obligados a declararla, fijando las normas, criterios, formatos oficiales y requisitos para el rendimiento de dicha información, en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios;

XIV. Vigilar el desarrollo administrativo de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, a fin de que en el ejercicio de sus funciones apliquen con eficiencia los recursos humanos y patrimoniales;

XV. Vigilar que el desempeño de las funciones de los servidores públicos municipales, se realice conforme a la Ley;

XVI. Proponer al personal que haya de ser contratado para auxilio en el desempeño de sus funciones; y

XVII. Las demás que le confiera esta u otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos de ayuntamiento.

Artículo 134. La creación de los fideicomisos públicos se sujetará a las siguientes bases:

I. Contarán con un Director General, un Comité Técnico que fungirá como órgano de gobierno, y un comisario encargado de la vigilancia, designado por la **Contraloría Municipal**. Dichos cargos serán honoríficos;

Artículo 134 B. El Comité Técnico deberá estar integrado por lo menos con los siguientes propietarios:

IV. Un representante de la **Contraloría Municipal**; y

El representante de la **Contraloría Municipal** participará con voz pero sin voto.

Artículo 134 C. Tratándose de fideicomisos públicos, para llevar a cabo su control y evaluación, se establecerá en su contrato constitutivo la facultad de la **Contraloría Municipal** de realizar visitas y auditorías, así como la obligación de permitir la realización de las mismas por parte de los auditores externos que determine el Ayuntamiento, sin perjuicio de las facultades de fiscalización del Congreso del Estado. En la cuenta pública municipal se deberá informar y anexar el resultado de las auditorías practicadas.

Artículo 143. La prestación de los servicios públicos municipales, será supervisada por las comisiones correspondientes del Ayuntamiento y auditada por la **Contraloría Municipal**.

ARTÍCULO 193. Para los efectos del artículo anterior, se creará un comité de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios, el cual se integrará con un regidor de cada una de las diversas fuerzas políticas que constituyan el Ayuntamiento y los servidores públicos que determine el mismo.

A las reuniones del comité de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios asistirá el **contralor municipal** quien tendrá derecho a voz.

LEY PARA EL EJERCICIO Y CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

II. **Contralorías:** La Secretaría de la Contraloría, las **contralorías municipales**, y las contralorías internas u órganos de vigilancia de los Poderes Legislativo y Judicial y de los Organismos Autónomos;

Artículo 8. Las **contralorías**, dentro del ámbito de su competencia, vigilarán y verificarán el correcto ejercicio del gasto público, sin detrimento de las facultades constitucionales que le correspondan al Congreso del Estado.

Artículo 72. La Secretaría, la Tesorería y las **Contralorías** establecerán, dentro de sus respectivas competencias, los lineamientos necesarios para integrar la información que requieran en materia de gasto público. Las Dependencias y Entidades deberán remitir la información que se les requiera, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que se formule la solicitud.

Artículo 73. La Secretaría y la Tesorería realizarán periódicamente la evaluación financiera del ejercicio del presupuesto de egresos en función de su calendarización. Los objetivos y metas de los programas aprobados serán analizados y evaluados por las **Contralorías**.

ARTÍCULO 92. Las remuneraciones por estímulos se otorgarán a los servidores públicos que acrediten su desempeño extraordinario, productividad y eficiencia, y cuya remuneración integrada mensual no sea superior a veintisiete salarios mínimos vigentes en el Estado de Guanajuato, elevados al mes.

Los estímulos se otorgarán una vez por año conforme al sistema de evaluación de desempeño institucional que aprueben los tres poderes del estado, tomando en consideración la propuesta del comité técnico de estructuración salarial. El sistema deberá ser elaborado de acuerdo a sólidas bases metodológicas, objetivamente medibles que privilegien el logro de la misión y propósitos esenciales de cada sujeto obligado. El monto a otorgarse por estímulo será de hasta quince días de remuneración integrada.

El comité establecerá una calificación mínima para acceder al estímulo, por lo que sólo los servidores públicos que alcancen dicha calificación o superior, tendrán derecho a esta remuneración, la cual será proporcional al monto máximo establecido. El estímulo se otorgará en la última quincena de cada año, una vez practicadas las evaluaciones respectivas y constatado el cumplimiento cabal de los elementos del sistema por cada sujeto de la ley.

Los lineamientos del sistema de evaluación serán aprobados por el comité en el mes de enero de cada ejercicio fiscal y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Los resultados globales de evaluación serán publicados por cada sujeto de la ley en los medios de difusión a su alcance dentro de los treinta días siguientes a que se hayan entregado los estímulos.

Los ayuntamientos y los organismos autónomos establecerán sus sistemas de evaluación respectivos conforme a estas disposiciones.

Las **contralorías** de los sujetos de la ley vigilarán el cumplimiento de lo señalado en este artículo. Cualquier infracción será causa de responsabilidad en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Guanajuato.

Artículo 100. El Ejecutivo del Estado o los Ayuntamientos, por conducto de la Dependencia que corresponda, verificarán que los subsidios y transferencias otorgados se apliquen efectivamente a los objetivos, programas y metas autorizados, informando a las **Contralorías** para los efectos conducentes.

Artículo 102. Para que las Dependencias o Entidades que reciban donativos, puedan aplicarlos, deberán enterar los recursos y solicitar la autorización correspondiente a la Secretaría o Tesorería para su ejercicio.

Tratándose de la recepción de donativos, las Dependencias o Entidades observarán los lineamientos generales que al efecto emitan la Secretaría o la Tesorería y las **Contralorías** en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 105. Las **Contralorías** en el ejercicio de sus atribuciones, comprobarán el cumplimiento de esta Ley y establecerán las medidas administrativas necesarias para detectar los posibles daños y perjuicios que afecten al patrimonio o a la hacienda pública.

Artículo 106. Cuando se detecten irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación, administración de bienes, fondos, valores y de recursos económicos públicos, se emitirá resolución en la que se finquen las responsabilidades correspondientes, de acuerdo al procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Guanajuato.

Artículo 107. Cuando en la resolución se determine la existencia de daños y perjuicios causados al patrimonio o a la hacienda pública del Estado o de los Municipios, se procederá en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Guanajuato.

LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.

Artículo 8. A los integrantes del ayuntamiento únicamente les serán aplicables las sanciones administrativas previstas en las fracciones I y II del artículo 13 de esta ley. En este caso, será el propio ayuntamiento el que instaure y sustancie el procedimiento de responsabilidad administrativa y aplique la sanción que proceda.

Tratándose de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública municipal, la **contraloría municipal** instaurará y sustanciará el procedimiento de responsabilidad administrativa y turnará el expediente al ayuntamiento para que éste resuelva lo procedente.

En el caso de cualquier otro servidor público, la **contraloría municipal** instaurará y sustanciará el procedimiento de responsabilidad administrativa y turnará el expediente para su resolución al presidente municipal si el servidor público está adscrito a alguna dependencia, y al titular de las entidades municipales tratándose de servidores públicos de éstas.

El ayuntamiento instaurará y sustanciará el procedimiento de responsabilidad administrativa y aplicará las sanciones respectivas al titular de la contraloría municipal.

Artículo 11. Son obligaciones de los servidores públicos:

XIII. Dar seguimiento al cumplimiento de los trabajos externos realizados por terceros, cuando éstos sean contratados o convenidos con recursos públicos e informar su incumplimiento al **órgano de control interno**;

XVI. Facilitar y proporcionar oportunamente toda la información y documentación necesaria que los **órganos de control interno** requieran para el cumplimiento de sus atribuciones, en cualquier etapa del desarrollo de los procedimientos administrativos respectivos;

XVII. Cumplir con diligencia las observaciones, requerimientos y resoluciones que reciba de los **órganos de control interno**, conforme a la competencia de éstos, así como dar respuesta a las recomendaciones que se emitan;

Artículo 25. Los poderes del Estado, los organismos autónomos, los ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, a través de sus órganos de control interno, harán la inscripción de sancionados en su respectivo registro de antecedentes disciplinarios.

Dichas autoridades deberán comunicarse entre sí, los registros relativos a las personas sancionadas, así como la cancelación de sus inscripciones, y expedir a solicitud de los propios interesados y de las autoridades ministeriales o judiciales, así como de las áreas de recursos humanos, las constancias respectivas.

Los jueces penales que impongan a servidores públicos la pena de inhabilitación para ocupar puestos públicos deberán comunicarlo al **órgano de control interno** que corresponda, según la adscripción del servidor público, para efectos del registro de la misma

Artículo 30. Durante la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa y en tanto no exista una resolución firme, la autoridad que esté conociendo del mismo, podrá ordenar la separación temporal del cargo, con goce de salario del servidor público sujeto a procedimiento, siempre que exista causa grave y esté debidamente justificada.

Artículo 31. Durante la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa y en tanto no se encuentre firme la resolución que le ponga fin, sin una causa debidamente justificada, a juicio del **órgano de control**, no podrá realizarse ningún movimiento presupuestal tendiente a cambiar de adscripción, dar de baja o modificar su contrato al denunciante o quejoso, ni a los testigos cuando éstos sean también servidores públicos, salvo que lo soliciten voluntariamente.

Artículo 33. Cualquier persona, bajo su más estricta responsabilidad, podrá presentar queja o denuncia por la probable comisión de faltas administrativas, debiendo acompañar a la misma las pruebas en que la fundamente o señalar la autoridad o el lugar en que se encuentren. El quejoso o el denunciante, en ningún caso, será parte en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Se desecharán de plano las quejas, denuncias, recursos y promociones notoriamente maliciosas e improcedentes.

Artículo 34. Los poderes públicos del Estado, los ayuntamientos, los organismos autónomos y las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, establecerán medidas que faciliten la presentación de quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por incurrir en conductas prohibidas de los servidores públicos.

Artículo 35. Si el **órgano de control** respectivo determina que la queja o denuncia fue interpuesta en forma maliciosa o sin motivo alguno, se impondrá al quejoso o a su representante o a ambos, una multa de veinte a ciento veinte salarios mínimos tomando como base el salario mínimo general vigente en el estado de Guanajuato y de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de la queja planteada

Artículo 65. Los **órganos de control interno** de las autoridades referidas en el artículo 3 de esta ley, señalarán la unidad administrativa encargada de la recepción, control, registro y verificación de la información patrimonial de los servidores públicos obligados a declararla.

Artículo 66. Los órganos de control interno de las autoridades señaladas en el artículo 3 de esta ley, en el ámbito de sus respectivas competencias, fijarán las normas, criterios, formatos oficiales y requisitos para el rendimiento de la información patrimonial.

LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO

Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

XII. **Órganos de control interno.** La Secretaría de la Gestión Pública y los órganos de control interno de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los ayuntamientos y organismos autónomos por ley;

Artículo 21. Los ayuntamientos autorizarán la aplicación de recursos financieros para los programas de obra pública y servicios relacionados con la misma, a ejecutar durante el ejercicio presupuestal, de conformidad con la planeación y programación previamente desarrollada.

Dicha autorización se hará del conocimiento de la tesorería municipal, del **órgano de control municipal** y de la dirección municipal, las que se asegurarán de la disponibilidad presupuestal y de la existencia de los expedientes técnicos dictaminados y validados.

Artículo 36. El ayuntamiento por conducto de la dirección municipal y el **órgano de control municipal**, podrán verificar en cualquier tiempo la información que se haya requerido a los solicitantes para conformar el padrón municipal, debiendo notificar a la secretaría la suspensión, cancelación y desaparición de las causas que dieron origen al supuesto de suspensión o cancelación del registro de contratistas inscritos en dicho padrón, para los efectos a que haya lugar.

Artículo 39. Los contratos de obra pública y los de servicios relacionados con la misma, se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente ley.

En el caso de las proposiciones presentadas por medios electrónicos el sobre será generado mediante el uso de tecnologías que resguarden la confidencialidad de la información de tal forma que sea inviolable, conforme a las disposiciones técnicas que al efecto establezca el **órgano de control**.

Artículo 69. Los entes públicos sujetándose a los rangos de adjudicación establecidos por el Congreso del Estado, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, pudiendo celebrar contratos a través de los procedimientos de:

I. Licitación simplificada, y

II. Adjudicación directa.

Para efecto de la aplicación de este precepto, cada obra o etapa programada, deberá ser considerada en forma individual, a fin de determinar si quedan comprendidos dentro de los montos máximos o rangos de contratación correspondientes, absteniéndose de fraccionar el importe total de la obra o etapa de que se trate.

En estos casos, el titular del área responsable de la contratación de los trabajos, dentro de los primeros diez días hábiles de cada mes, enviará al **órgano de control interno** correspondiente una relación de los contratos celebrados durante el mes inmediato anterior.

Cuando por excepción se adjudique un contrato rebasando el rango de contratación de la adjudicación directa, a la información que se remita al órgano de **control interno** correspondiente, deberá agregarse además, la justificación técnica y legal de dicha contratación ante la entidad normativa.

Artículo 82. Previamente a la ejecución de la obra pública en la modalidad de administración directa, el titular del área responsable emitirá el acuerdo respectivo y lo hará del conocimiento del **órgano de control** que corresponda, al que comunicará mensualmente sobre el avance físico, los gastos efectuados, el personal, material y equipo de construcción utilizado, así como de la terminación de la obra.

Artículo 110. La contratante comunicará al **órgano de control** correspondiente con cinco días hábiles de anticipación la fecha señalada para la entrega-recepción de la obra o servicio a fin de que designen representantes que asistan al acto.

Artículo 115. Los **órganos de control interno** correspondientes en el ámbito de su competencia, podrán verificar la ejecución de la obra pública en cualquier momento, así como realizar las visitas que estimen pertinentes a los entes públicos que realicen obra pública y servicios relacionados con la misma, e igualmente podrán solicitar a los servidores públicos y a los contratistas que participen en ello, todos los datos e informes necesarios.

Artículo 116. Los **órganos de control interno** correspondientes podrán verificar la calidad de los trabajos a través de laboratorios, instituciones educativas o de investigación, o mediante profesionistas que apliquen procesos conforme a las normas oficiales mexicanas.

El resultado de las comprobaciones, se hará constar en un dictamen que será firmado por quien haya hecho la comprobación, así como por el contratista y el representante de la ejecutora; la falta de firma del contratista, no invalidará dicho dictamen.

Artículo 117. En caso de que el resultado del dictamen arroje irregularidades, el **órgano de control** correspondiente determinará a quién son imputables las mismas, enterando a la ejecutora para que proceda en consecuencia, y si ésta es la responsable, iniciará el procedimiento administrativo que corresponda, para que se subsanen las irregularidades y de proceder, se apliquen las sanciones a que haya lugar.

LEY DE PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.

Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

XI. **Órgano de Control Interno:** La Secretaría de la Gestión Pública del Estado, las contralorías municipales, así como las áreas administrativas responsables de las funciones de vigilancia y control en los poderes Legislativo y Judicial y en los organismos autónomos, en el ámbito de sus competencias;

Artículo 3. El Poder Ejecutivo y los ayuntamientos aplicarán esta ley a través de sus dependencias y entidades, de acuerdo con el ámbito de sus atribuciones.

El Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos autónomos observarán y aplicarán la presente ley, en lo que no se oponga a los ordenamientos legales que los regulan, por conducto del área administrativa que señale su propio ordenamiento y sujetándose a sus propios **órganos de control**.

Artículo 55. Los sujetos de la ley, previo dictamen favorable del **órgano interno de control** correspondiente, podrán optar por adjudicar el contrato de prestación de servicios mediante el procedimiento de adjudicación directa cuando:

I. Se haya declarado desierta una licitación pública o restringida, siempre que no se modifiquen los requisitos esenciales señalados en las bases de licitación;

II. El contrato de prestación de servicios sólo pueda celebrarse con una determinada persona por ser titular de cierta propiedad intelectual u otros derechos exclusivos;

III. Peligre o se altere el bienestar social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del Estado como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales;

IV. Por la especialidad de los servicios de que se trate el proyecto de prestación de servicios sólo pueda ser ejecutado por una persona determinada;

V. La infraestructura y los servicios que se presten entrañen información de naturaleza reservada para los sujetos de la ley;

VI. La construcción de infraestructura y prestación de servicios sea con el propósito de atender funciones de seguridad pública en los términos de la legislación aplicable;

VII. De realizarse bajo un procedimiento de licitación se comprometa en forma grave la seguridad del Estado o Municipio de que se trate. La selección del procedimiento de adjudicación directa y el proceso correspondiente deberán fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el sujeto de la ley. El precio deberá cumplir en todo caso con lo dispuesto en los lineamientos emitidos conforme a lo previsto en el artículo 13 de esta Ley.

El acreditamiento de los criterios mencionados y la justificación de las razones para el ejercicio de la opción y para la adjudicación del contrato respectivo, deberá constar por escrito y ser validado por el **órgano interno de control** correspondiente. El contrato sólo será adjudicado a quien acredite contar con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para prestar los servicios objeto del proyecto de prestación de servicios de que se trate.

Asimismo, en el caso de la fracción III del presente artículo, el sujeto de la ley podrá optar por adjudicar el contrato de prestación de servicios a través de un procedimiento de licitación restringida o bien mediante un procedimiento de adjudicación directa según lo estime más conveniente.

Artículo 64. Los licitadores o inversionistas proveedores que violen cualquier disposición de esta ley serán sancionados por el **Órgano de Control Interno** con multa equivalente a una cantidad entre mil y cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Estado elevada al mes, en la fecha de la infracción.

Dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna violación a esta ley, los sujetos de la ley remitirán al **Órgano de Control Interno** la documentación comprobatoria de los hechos presuntamente constitutivos de la violación en que se hubiere incurrido.

Artículo 65. Además de la sanción prevista en el artículo anterior, el **Órgano de Control Interno** dictaminará la inhabilitación temporal para participar en procedimientos de adjudicación o celebrar contrato de prestación de servicios regulados por esta ley, a quien se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:

I. Al licitador que sin justificación y por causas que le sean imputables, no formalice un contrato que le sea adjudicado;

II. Al licitador que en términos de esta ley se encuentre impedido y no obstante ello participe en los procedimientos de adjudicación regidos por esta ley;

III. A los inversionistas proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas que les sean imputables; o

IV. Al licitador o personas que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de adjudicación, en la celebración de un contrato de prestación de servicios o durante el cumplimiento del mismo, o bien en las gestiones que realicen con motivo de la licitación o cumplimiento del proyecto de prestación de servicios o en el desahogo de una queja en la tramitación del recurso de inconformidad.

La inhabilitación que se imponga no será menor de tres meses ni mayor de cinco años. El plazo correrá a partir del día siguiente en el cual el **Órgano de Control Interno** lo haga del conocimiento público mediante la inserción de la resolución correspondiente en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. 27

Artículo 66. Las sanciones previstas en este Capítulo se impondrán tomando en consideración:

- I. Los daños o perjuicios que se hubieren producido o pudieran producirse;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III. Las circunstancias de la infracción y su gravedad; y
- IV. La situación específica del infractor.

Artículo 67. La imposición de sanciones administrativas por parte del **Órgano de Control Interno** se hará con base en el siguiente procedimiento:

- I. Se comunicará por escrito al inversionista proveedor presuntamente responsable, los hechos constitutivos de la violación, para que dentro del término de 10 días hábiles exponga lo que a su derecho convenga, y ofrezca y aporte las pruebas que estime pertinentes;
- II. Trascurrido el término referido en la fracción anterior, resolverá con base en los argumentos y las pruebas que se hubieren hecho valer; y
- III. La resolución deberá estar debidamente motivada y fundada, y se comunicará por escrito a quien hubiere sido objeto del procedimiento.

Artículo 68. El **Órgano de Control Interno** aplicará las sanciones que procedan a los servidores públicos que violen las disposiciones de esta ley, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios. Las responsabilidades a que se refiere esta ley son independientes de las de orden civil o penal que puedan derivar de los mismos hechos.

El presente manual fue elaborado y editado por la Contraloría Municipal de León, y la Administración Municipal 2009-2012 en el mes de Marzo del año 2011.





CONTRALORES
ALIANZA ESTADO MUNICIPIOS

