

7 2e1



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

"ACATLAN"

LA FUNCION DE CONTROL EN EL EJECUTIVO FEDERAL

Caso concreto: La Delegación Política del Departamento del Distrito Federal en Iztapalapa.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

T E S I S

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P r e s e n t a :

Claudio Guzmán Guzmán



Acatlán. Edo. de México

1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAGINA
Introducción	6
Antecedentes Históricos	7
1. El Control Constitucional	17
1.1 La función de Control en el Poder Legislativo	18
1.2 El Control Judicial	20
1.3 El Control Administrativo	22
1.4 Conclusiones	24
2. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación	25
2.1 Objetivos	25
2.2 Atribuciones	26
2.3 Funciones	36
2.4 Estructura Orgánica	39
2.5 El Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental	42
3. La función de Control en el Sector Departamento del Distrito Federal	46
3.1 La Administración en el Sector Departamento del Distrito Federal	46
3.2 Antecedentes Históricos de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal	48
3.3 Atribuciones de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal	49
3.4 Objetivos y Funciones	51
3.5 Estructura Orgánica	53
3.6 Principales acciones desarrolladas de la función de Control en el Departamento del Distrito Federal durante el periodo 1983-1988	56

4. La función de Control en un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal (Delegación Política de Iztapalapa)	62
4.1 Presentación	62
4.2 Antecedentes Históricos	62
4.3 Marco Jurídico-Administrativo	62
4.3.1 Objetivos Generales	65
4.4 Estructura Orgánica Funcional	66
4.5 Principales acciones realizadas por la Contraloría Interna de la Delegación del Departamento del Distrito Federal en Iztapalapa durante el período 1983-1988	74
4.6 Análisis y seguimiento de las observaciones realizadas a las auditorías practicadas en el área de Adquisiciones de la Delegación Iztapalapa	75
4.7 Análisis de una auditoría realizada en el área de Adquisiciones de la Delegación Política de Iztapalapa	78
Conclusiones	90
Bibliografía	96

INTRODUCCION

Este trabajo está enfocado a realizar un análisis de las actividades de control del Ejecutivo Federal como función, de control gubernamental inherente a su ejecución, para lo cual se analiza de manera específica la estructura y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Delegación Política del DDF en Iztapalapa. El objetivo del presente estudio es demostrar la inadecuada estructuración de los mecanismos de control del Ejecutivo Federal, que ha establecido a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las Contralorías Internas y los Comisarios y Delegados, Unidades Administrativas que cuentan con serias deficiencias que limitan, respecto del Ejecutivo Federal el control y la evaluación objetiva. Debido a que las anomalías significativas detectadas en las auditorías practicadas a los órganos de la Administración Pública antes de llegar al Titular del Ejecutivo Federal pasan por los diferentes niveles jerárquicos que impiden llevar de manera eficiente y eficaz la función del control.

En este sentido, este trabajo se inscribe en el período del año 1983,-1988, tiempo en el cual se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para dar origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación según lo establece el artículo 32 bis, asignándole funciones específicas de control gubernamental- a 1988. Delimitando el análisis en la Contraloría Interna de la Delegación del Departamento del Distrito Federal en Iztapalapa. Sin embargo, es conveniente precisar que, aunque el trabajo se circunscribe al análisis de dicha unidad administrativa, se esboza en primer lugar un análisis del control a nivel constitucional, como marco general del Estado, donde disintimos de algunos autores en el sentido de que la existencia de un órgano expreso en el Ejecutivo Federal genera duplicidad funcional con la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, cuestión que en nuestra opinión, como lo demostraremos en el desarrollo del trabajo es contraria a la racionalidad interna del debido proceso técnico-administrativo que en el caso del Ejecutivo Federal, al igual que en los que recaé la responsabilidad directriz, la función de control es inherente y congruente a su responsabilidad, ésto es, autónomo de la existencia de un órgano interno de control de esta Dependencia. En el segundo capítulo, y con el fin de ir de lo general a lo particular para ubicar dentro de este contexto el problema objeto de este trabajo y así poder entender y explicar la problemática antes mencionada de una manera integral en su interrelación y concatenación, se analizará la estructura y funcionamiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como la normatividad general que ha establecido para la organización y funcionamiento de los órganos internos de control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. En este capítulo cuestionaremos la conformación orgánica del sistema de control actual del

Ejecutivo Federal, cuestión que diluye como se afirma con anterioridad, la concreción real del control para el mismo. No se trata con ésto de desechar lo que indudablemente significa, dentro de una racionalidad administrativa, un avance, como es el hecho de que se haya rescatado y sistematizado la realización integral de la función de control, sino por el contrario, dar un enfoque orgánico que posibilite de manera más factible, real y objetiva su realización. En el capítulo tercero y para ser congruente con la secuencia del trabajo, se hace un análisis de la Contraloría Interna del Departamento del Distrito Federal, así como de la normatividad específica que ha emitido ésta para el funcionamiento de las Contralorías Internas de las delegaciones políticas y demás organismos a su cargo. En el cuarto capítulo se hace un análisis del caso concreto, la Contraloría Interna de la Delegación del Departamento del Distrito Federal en Iztapalapa, su estructura orgánica y funcional, sus programas de trabajo y se realiza un análisis a una auditoría interna practicada por esta misma. Finalmente, en el capítulo cuarto se formularán una serie de conclusiones y recomendaciones que constituyen la parte medular de nuestra concepción técnica del control del Ejecutivo Federal y que involucra nuestro compromiso al asumir una posición definida al respecto.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Los antecedentes de la Contraloría y del control interno en nuestro país han existido a través de nuestro devenir histórico. Por ello la historia del control interno en México debe cubrir no simplemente el conocimiento directo de los antecedentes inmediatos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sino a todas aquellas organizaciones que en las diferentes épocas han tenido a su cargo esta función del Estado. La historia del control interno del Poder Ejecutivo entraña, el conocimiento de las facultades de y de los resultados de su desempeño, de aquellos que han tenido a su cargo el ejercicio del control desde los Calpixque y el Cihuacóatl de nuestra civilización azteca hasta los Comisarios Públicos, los Delegados de Contraloría en el Sector Público, los Contralores Internos de las dependencias y entidades, y las unidades administrativas que integran la estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La Organización y el control de la Hacienda Pública en el Reyno Asteca

"La máxima autoridad de la organización fiscal en el período azteca era el Cihuacóatl, bajo él estaba el Calpixque Mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los Calpixques menores recaudaban, y de llevar las cuentas en los libros" (1).

¹ López Austin, La Constitución Real de México Tenochtitlan, UNAM, México, 1961, pp. 127/128

Los Calpixques eran nombrados por el señor supremo y formaban un cuerpo bajo el mando del Calpixque Mayor. Ellos tenían a su cargo abrir los caminos, limpiar las calles y las acequias y cobrar el tributo, en los campos de batalla contaban a los prisioneros contrarios y a los muertos propios; contabilizaban el despojo adquirido y la razón de las hazañas realizadas, para informar de todo al Tecuhtli de México. "Al concluir la guerra, los aztecas imponían los tributos a los pueblos sojuzgados y nombraban a los calpixques que habían de recaudarlos, de tal forma que al levantarse el campo de batalla para volver a México, los Calpixques llevaban ya minuciosa cuenta y razón de todo lo ocurrido, de todo lo gastado y de todo lo adquirido" (2). El control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública correspondía, como ya se ha visto, al Cihuacóatl, el cual cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello, con la autoridad propia, de tal forma que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse a lo que de antemano y por bien público estaba determinado, lo cual revelaba ya un gran progreso administrativo para aquellos tiempos y esas circunstancias.

Respecto al control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios suplementarios, se llevó a cabo con penas rigurosas, acordes a la gravedad que asumía la responsabilidad oficial en los reynos de México y de Texcoco. Las penas iban desde una amonestación al juez corrupto por parte de sus compañeros, cuando el caso no era grave, hasta la muerte misma, si la falta era importante, además, se le destituía del cargo, se le inhabilitaba para ocupar un cargo de esta naturaleza en el futuro, se le trasquilaba y se le derrumbaba su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez.

Epoca Colonial

La organización administrativa de la Hacienda Indiana. En un inicio, la Hacienda Indiana recibió siempre el nombre de Hacienda Real, en esa época el soberano encabezaba al Estado y era a él a quien correspondían en propiedad los bienes de un territorio. Por ello, existía un poder absoluto del Rey en todo lo relativo al fisco; además, había gran confusión entre los bienes reales de origen público -los tributos- y los bienes privados propiedades del Rey. Unos y otros eran administrados conjuntamente por los funcionarios de la Hacienda. No hubo distinta organización financiera para diversos territorios, sino una sola organización para todo.

El sistema administrativo en que se sustentó la organización de la Hacienda Indiana radicaba, en los órganos superiores que constituían la Administración Central y eran los siguientes: el Monarca y el Consejo de Indias, la Casa de la Contratación de

² Chavero Alfredo. México a través de los siglos. Editorial Cumbre, México, 1950

Sevilla y el Consejo de Hacienda. Esos órganos radicados en la península coexistieron con los funcionarios que estaban en la Nueva España y en los demás territorios conquistados, y de ellos derivaron las directrices que orientaron el manejo de la Real Hacienda.

El Rey poseía facultades omnímodas en lo relativo a la Hacienda, y si bien delegó gran parte de la administración por mayor, es decir, la que se refería a la dirección e impulso de la Hacienda en los demás órganos superiores de la Administración o en las autoridades gubernativas que lo representaban en los nuevos territorios, se reservó las siguientes facultades: fijar el sistema de la explotación minera, establecer los impuestos, determinar los gastos de la Hacienda. En este último punto, el Rey establecía los salarios de los funcionarios, cuyo monto sólo podía modificarse por disposición real. Prohibía, por otra parte, a las autoridades de las Indias, la concesión de mercedes pecuniarias sin previa autorización, al mismo tiempo que se les exigía autorización expresa para que pudieran efectuar gastos extraordinarios". (3) Otras actividades del Rey eran nombrar a los oficiales reales propietarios, es decir, los de carácter permanente, así como la creación de nuevas imposiciones.

El Consejo Real y Supremo de las Indias. La Dirección de la Hacienda Indiana fue responsabilidad de esta organización durante los siglos XVI y XVII, salvo el periodo 1557-1562, en que la dirección pasó al Consejo de Hacienda. Esta decisión de trasladar al Consejo de Hacienda de la Contaduría Mayor de Castilla las facultades que en materia de hacienda venía ejerciendo desde su creación el Consejo de Indias, fue tomada por Felipe II, quien decidió unificar toda la organización fiscal en un solo organismo. Sin embargo, la administración de la Hacienda Indiana volvió al Consejo de Indias en 1562. De las actividades del Consejo de Indias se podían distinguir dos funciones. La primera se desprende de las ordenanzas que recibía el Consejo, las cuales le señalaban la obligación de deliberar con la mayor frecuencia posible sobre las medidas que fueron convenientes, al aumento de la Hacienda Real. La segunda función era la de fiscalizar la actuación de los oficiales reales de la Hacienda, esta función se llevaba a cabo por dos vías: una a través de inspecciones directas a los distritos fiscales (visitas) o por medio de la revisión de libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar. Esta revisión se realizaba directamente en Indias, o por medio de contadores de cuentas.

(3) Lenz Cárdenas Trinidad, op. cit. pp. 34-35 de la Contraloría y el Control Interno en México. SECOGEF-ICE. México 1987.

Enviadas por el Consejo, o lo que era más usual, con el examen de las copias que aquellos funcionarios remitían a la Contaduría del Consejo. La casa de la Contratación de Sevilla. Creada por Real Cédula el 20 de enero de 1503, fue el organismo rector del comercio peninsular con las Indias, así como una institución de gobierno con atribuciones políticas, singularmente en el orden fiscal (4). Una vez creado el Consejo de Indias, las funciones de la Casa de la Contratación de Sevilla se limitaron a mantener estrecha relación con los factores de las Indias, a los que remitían mercancías para su venta; a recibir y custodiar las remesas de oro y plata que le hacían los oficiales reales, cuya contabilidad había que llevar escrupulosamente, y, finalmente, a recibir las finanzas de los funcionarios antes de trasladarse a los territorios conquistados, aunque esto último era con carácter facultativo, al permitirse otorgamiento de fianzas en Indias.

Los funcionarios típicos de Hacienda en Indias fueron los oficiales reales que eran el Contador, el Tesorero, el Factor, el Proveedor, el Pagador y el Veedor. El Contador ejercía una función de control de lo que entraba y salía en la caja; certificaba y cuidaba de los papeles y ordenaba las libranzas de los sueldos y de las demás cosas que se mandaban pagar.

El Tesorero se encargaba de recibir los ingresos de la Real Hacienda, así como de realizar los pagos que en ella se librasen.

El Factor era un gerente real de negocios, y como tal mantenía un continuo intercambio con los otros factores y con la Casa de la Contratación de Sevilla.

Al Veedor, se le asignaba la misma función que al factor, consistente en asistir a las fundiciones y rescates y a todas las cobranzas, compras, ventas o pagos que se hubiesen de hacer a la Hacienda Real.

El nombramiento de los oficiales reales correspondió siempre al Rey, a propuesta del Consejo de Indias, con excepción del período comprendido entre 1571 y 1591, en los cuales muchos nombramientos de oficiales reales fueron hechos por el Presidente del Consejo de Indias.

Principios que normaron la actuación de los oficiales reales. La actuación de los oficiales reales fue regida por los principios de la administración conjunta y de la responsabilidad solidaria. La actuación colegiada fue obligatoria para todas las operaciones de la administración, y su incumplimiento solía estar sancionado con penas pecuniarias e incluso con la pérdida del oficio. Juntos debían de asistir a los acuerdos, a las fundiciones y almonedas, al cobro de impuestos y al abrir y meter oro en el área.

(4) José María Ota y Capdequí, Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano, Aguilar, Madrid, 1969, pp 106 y 107

Derechos y obligaciones de los oficiales reales. Dos eran los derechos que tenían este tipo de funcionarios en razón de su nombramiento: el de percibir una retribución económica a cambio de la prestación de sus servicios, y el de la inmovilidad del oficio, excepción hecha del cese en el mismo concepto de pena.

Por lo que corresponde a las obligaciones de los oficiales reales podían reducirse en una sola: cumplir las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales que se les entregaban para la buena administración de su oficio, y en general, todas las disposiciones dadas para las Indias, observancia que se comprometía a cumplir bajo juramento en la toma de posesión de su cargo.

Suspensión y pérdida del oficio. Las causas de suspensión y pérdida del oficio debido a una pena, pueden citarse las siguientes: el hacer tratos con mercancías, el ausentarse sin licencia, el pagar libramentos sin aprobación real expresa, el dejar devaluar mercaderías y el no pagar los alcances habidos en sus cuentas.

Intervención de los Organos de Gobierno y de Justicia en la Administración de la Hacienda Indiana. Es importante mencionar la participación que en el ramo hacendario tuvieron los virreyes, corregidores y alcaldes ordinarios.

Al virrey le correspondía como suprema autoridad gubernamental del territorio la superintendencia o administración por mayor de la Hacienda, extendiéndose su jurisdicción en esta materia a todas las cajas del virreynato. Sus funciones en el aspecto fiscal se pueden dividir en:

Funciones Legislativas: dar ordenanzas e instrucciones para el mejor funcionamiento y desarrollo de la Hacienda.

Funciones Fiscalizadoras: Tomar cuentas, visitar y castigar a los oficiales reales por los excesos cometidos en el uso y oficio de sus funciones.

Gobernadores. Resulta difícil establecer de un modo general sus atribuciones, dado a que variaron en las diversas épocas de la Colonia. En general, les correspondieron las mismas funciones de superior gobierno de la Hacienda que poseyó el virrey en aquellos casos en que el gobernador era la máxima autoridad de gobierno del territorio.

Fiscales y Oidores de las Audiencias. Las audiencias fueron, desde su creación, y durante todo el siglo XVI, los órganos fiscalizadores de la actuación de los oficiales reales de la Hacienda. Actuando en corporación como Reales Acuerdos, controlaron, en gran medida, las altas funciones de gobierno de los propios virreyes. Correspondía ante todo a la Audiencia la función de velar por el debido cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el Monarca a los oficiales reales y fue

también su función la toma de cuentas a los oficiales de las cajas enclavadas en su distrito. El papel de las Audiencias no se encontraba limitado a esta función de control. Los oidores participaban en las juntas de Hacienda, informaban personalmente al Consejo de Indias de las medidas convenientes para la mejora del fisco e intervenían en la tasación de los tributos.

Los Corregidores y los Alcaldes ordinarios tenían, dentro de sus distritos, cierta intervención en el cobro de los tributos, que hubo de ser controlada a través del otorgamiento de ciertas garantías, como fianzas o retención de sueldos, en atención a los numerosos abusos que se comentaban. Siempre tuvo la Corona Española un gran interés en el establecimiento de un sistema legal de garantías tendiente a asegurar el funcionamiento de la Hacienda Indiana, mediante la doble función de control de la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaran.

Fueron numerosas las medidas que a este respecto se tomaron, pudiendo afirmarse que el principio de administración conjunta o actuación colegiada constituyó, por sí solo, una garantía. A éstas deben agregarse las fianzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas.

La Independencia

En 1821, fue hasta poco antes de la primera constitución federalista, cuando había permanecido tres siglos el Tribunal Mayor de Cuentas con las funciones de fiscalizar la Hacienda Pública, sin embargo, el 4 de octubre de 1821, la norma constitucional federalista facultó al Congreso para "fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno." [5]

De ahí se concluye que al Poder Legislativo se le asigna desde la Constitución de 1824 hasta la que nos rige en la actualidad la facultad de autorizar los ingresos y los egresos de la Federación.

Teniendo como marco la Constitución de 1824, el gobierno de la República expidió el decreto Sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en donde se determinó suprimir al Tribunal Mayor de Cuentas y crear un órgano nuevo, llamado Contaduría Mayor de Hacienda, el cual dependía directamente de la Cámara de Diputados, sus funciones eran practicar el examen y la glosa de las cuentas que anualmente debía de presentar el Secretario del Despacho de Hacienda y Crédito Público.

(5) Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México (1808-1962). Ed. Porrúa, México 1962. Pág 174.

"Es hasta 1896 cuando el Congreso Expidió la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la cual se ampliaban sus facultades asignándoles diversas responsabilidades, entre las que destacaron, las glosas de la cuenta del Tesorero Federal y las cuentas de las Tesorerías del Distrito Federal y de los Territorios Federales. En el caso de que algún funcionario con fuero constitucional resultara con alguna responsabilidad, debía hacerlo del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Inspectorá y despachar los finiquitos de las diversas cuentas cuya glosa hubiera sido afectada." (6)

La Revolución

Sustentada en un decreto expedido por el Ejecutivo Federal en 1901 en el cual se precisaban los libros y los documentos que se les debían entregar para su revisión y su custodia, es como inicia sus actividades la Contaduría Mayor de Hacienda en el siglo XX.

"En 1904, al promulgarse la Ley Orgánica de la institución citada, se reiteró que la Contaduría dependía de la Cámara de Diputados por mandato constitucional y que tendría bajo su responsabilidad la revisión y la glosa de las cuentas anuales del Erario Federal para verificar si los cobros y los gastos se hicieron con la autorización necesaria, si unos y otros se hayan debidamente comprobados y, por último, si hay exactitud entre las operaciones aritméticas y de contabilidad". (7)

El 23 de mayo de 1910 se crea la Dirección de Contabilidad y Glosa precedente inmediato del Departamento de Contraloría (8). Sin embargo, se preservó para la Tesorería las funciones de inspección y vigilancia, la de fiscalización que se realiza previamente a los gastos. La nueva dirección únicamente tenía como función realizar la glosa de las cuentas, a saber, la revisión de los hechos consumados.

"Pero no fue hasta la creación del Departamento de Contraloría que se dio un paso verdaderamente firme en materia de control. Antes sólo se habían dado movimientos más o menos titubeantes. El nuevo Departamento fue creado el 25 de diciembre de 1917, siendo expedida su Ley Orgánica el 18 de enero de 1918" (9). Al crearse el Departamento de Contraloría se realizaba el ideal de separar por completo las funciones de vigilancia previa en la distribución de fondos y de aprobación posterior de esas distribuciones o sean los de pago y de glosa en términos generales, haciendo también que otra oficina distinta de la ministradora, fuera la encargada de procurar y vigilar el escrupuloso manejo de los fondos de la Nación" (10)

La solución de problemas en Estados presidencialistas, suele ser variada. Por eso México un Estado centralizado y burocratizado

(6) Selazar Abrose, Enrique A. Derecho Parlamentario. INAP. México 1969. Pág. 69

(7) *Ibidem*, pág. 69 y 70

(8) Guerrero, Omar "El Departamento de Contraloría 1917-1933, en" Revista de Administración Pública No. 57-58 (Enero-Junio) México. INAP. 1984 p. 221

(9) *Ibidem*, pág. 221

(10) *Ibidem*, pág. 227

en grado mayor, propone resolver sus problemas de control con base en su propia circunstancia. De ahí que el propio control de la administración pública opere en el seno organizativo del ejecutivo en la unidad dentro de la unidad y no en el poder extraño que es el legislativo.

Organización Interna

El Departamento de Contraloría estaba encabezado por un Contralor General, superior jerárquico del Auditor General y del Oficial Mayor que podían facultativamente acordar con él. Entre estos últimos dos funcionarios se repartían las actividades sustantivas y las tareas adjetivas.

Posteriormente, en 1926, se abrogó la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría y se expide un nuevo reglamento, que fortalece las facultades de dicho órgano, lo cual se constata en la exposición de motivos y en su anticulado. En suma, la contraloría tenía bajo su responsabilidad un doble poder que era el de definir la legalidad del uso de los fondos públicos y el de dictaminar sobre el nivel de rendimiento administrativo de las dependencias públicas. Lo anterior fijaba a la Contraloría en medio de la lucha por la supremacía del dominio del ámbito de la administración gubernamental, entrando irremediamente en disputa con la Secretaría de Hacienda. Omar Guerrero, menciona de manera sintética que la Contraloría afectó la estructura del poder interno del ramo hacendario en su conjunto, tanto de la Secretaría de Hacienda como de las direcciones generales a ella sectorizadas, tal como había sido heredado no sólo por Don Porfirio Díaz, sino por todos los gobiernos precedentes, tantos años de vigencia, logrado un arraigo tal, no pueden ser borrados en los 16 años de vida de la Contraloría, Hacienda no perdió la guerra, sino una batalla. Al final prevaleció Hacienda y desapareció la contraloría.

El 29 de diciembre de 1932 se decretó una reforma en la Ley de Secretarías de Estado suprimiendo el Departamento de Contraloría.

Epoca Actual

En 1958, con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la administración pública.

La misma ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría de Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes paraestatales e intervención de los actos o contratos

relacionados con obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la Secretaría de Hacienda se le asignó la Glosa Preventiva, la formulación del presupuesto, y la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías citadas anteriormente.

El 4 de enero de 1966 se aprueba la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Más tarde la Ley de 1966 es reformada por la misma Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en la cual quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal los organismos y empresas antes mencionados por conducto de las Secretarías de Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, el 27 de diciembre de 1976, al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la consecuente abrogación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente manera:

- A la Secretaría de Patrimonio Nacional le corresponde el control de la operación de los órganos descentralizados y de las empresas de participación estatal, mediante auditorías permanentes, o a través de auditores externos; la inspección técnica para conocer la situación administrativa; y la verificación del cumplimiento de las disposiciones dictadas por las propias dependencias.

El sustento jurídico de esta función es la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, expedida en 1947 y reformada en 1970.

- Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto durante el período 1976-1982, se da un impulso importante al reordenamiento de la función de control y evaluación en la Administración Pública Federal, ya que la Ley Orgánica de la misma expedida en 1976, estableció que la Secretaría de Programación y Presupuesto se encargara del control, de la vigilancia y de la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos. Por otro lado, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, nos señala que la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público estará a cargo de esta Secretaría. La Ley de Obras Públicas asigna un papel preponderante a esta dependencia en materia de control y evaluación de las obras llevadas a cabo por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- La Secretaría de Comercio hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tenía a su cargo la aplicación de la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración

Pública Federal. (11) Como facultades específicas disponía entre otras la de fijar normas para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles; dictar bases y normas generales para la celebración de concursos de adquisiciones, operar los almacenes y para contratar arrendamientos de bienes muebles.

- A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, correspondía el control de los bienes muebles federales y cuando fuera necesario, intervenir en los contratos relativos para el uso, aprovechamiento y explotación de los mismos.

En 1982, el Jefe del Ejecutivo presentó ante el Congreso de la Unión la propuesta de decreto que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como paso previo para crear un sistema de control y evaluación de la acción pública, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, como una estructura administrativa dependiente directamente del Ejecutivo Federal y con atribuciones específicas hacia toda la Administración Pública Federal, la cual se encargaría de integrar las funciones en materia de inspección, control y evaluación de la Administración Pública Federal, dispersas anteriormente en las diferentes Secretarías ya mencionadas.

[11] Diario Oficial, 30 de diciembre de 1980

CAPITULO 1. EL CONTROL CONSTITUCIONAL

"En México la función de control no se encuentra centralizada en ningún órgano o mecanismo administrativo específico, si bien todo control emana, originariamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos," (1) ella misma establece en su artículo 39, que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Por eso, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. En función de ello el pueblo elige al titular del Poder Ejecutivo, y a sus representantes, en el Congreso de la Unión, así como a los gobernadores, a los legisladores de los estados y a los dirigentes municipales. El pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión. Los cuales están divididos en tres órganos federales que son: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Es importante precisar que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo en los casos previstos expresamente por la propia Constitución. "De acuerdo con este planteamiento, la distribución entre los distintos poderes significa, para cada uno de ellos, una limitación y un control que se plasma en la fórmula: "El poder frena al poder", proclamada por Montesquieu, quien entendió que el principio de la separación de poderes tenía un sentido flexible que entraña la colaboración de los mismos poderes en el cumplimiento de las mismas funciones, porque consiste en distribuir y controlar el ejercicio del Poder Político". (2)

"Para Victorio Camps resulta mejor hablar de separación de funciones estatales a diferentes órganos del Estado para beneficio de los destinatarios del poder, pues la atribución de diferentes funciones a distintos titulares, a un cuando éstos últimos la ejerzan con autonomía y responsabilidad, están obligados en último término a cooperar para que sea posible una voluntad estatal válida". (3) Para este autor el punto nodal de la función de control político estriba en la posibilidad de la exigencia de responsabilidad política. Se da esta responsabilidad cuando un titular del poder tiene que dar cuentas a otro titular sobre el cumplimiento de la función que le ha sido encomendada.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Poder Ejecutivo para manejar y controlar de distinta manera los negocios del orden administrativo de la Federación a fin de proveer en la esfera administrativa el debido cumplimiento de las leyes; pero también, la propia administración pública es objeto de diversos tipos de control por parte de los Poderes Legislativo y Judicial, pues mientras el primero de ellos tiene encomendado el control

(1) Cerrillo Castro, Alejandro. La función de Control en la Administración Pública Mexicana en: Revista de Administración Pública No. 24 (enero-abril) 1973, México. pág. 106

(2) Salazar Abero, Enrique A. Derecho Parlamentario, INAP. México, 1989. Pág. 75

(3) Autor citado por Salazar Abero, Enrique A. en su libro Derecho Parlamentario. INAP. México 1989. Pág. 75

legislativo y político del ejecutivo, el judicial por su parte, tiene a su cargo el control constitucional y de legalidad de los actos de los otros dos poderes.

A continuación se presenta un análisis de los tipos de control que realiza cada uno de los Poderes de la Unión.

1.1 La Función Del Control en el Poder Legislativo

El H. Congreso de la Unión en nuestro país, constitucionalmente tiene encomendado el control legislativo, el cual puede presentar tres manifestaciones:

1]. De legislación. Comprende la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes, que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive la conducta de los servidores públicos.

2]. Presupuestal. En este proceso la Constitución otorga al Congreso de la Unión facultades para examinar y aprobar en su caso las leyes de Ingresos y las de los Presupuestos, de Egresos, tanto del D.D.F. como de la Federación, y para juzgar la Cuenta Pública, de los mismos, que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo. Para cumplir con esta función la Cámara de Diputados cuenta con la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico, que tiene como función ejercer el control del gasto del sector público.

La Ley Orgánica de la Contaduría otorga las siguientes facultades a este órgano técnico:

Facultades jurisdiccionales financieras: En el artículo primero de esta ley se manifiesta que la Contaduría Mayor de Hacienda, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo las funciones de contraloría.

En el artículo 7o. se plantea que el Contador Mayor de Hacienda tendrá las siguientes atribuciones. Promover ante las autoridades:

- a). El fincamiento de las responsabilidades
- b). El cobro de las cantidades no percibidas para la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal
- c). El pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Federal o a la del Departamento del Distrito Federal
- d) La ejecución de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestales.

En el artículo 17o. se describe que las entidades conservarán en su poder los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública, mientras no prescriban las acciones derivadas de las operaciones en ellos consignadas; y la Contaduría Mayor de Hacienda, los pliegos de observaciones que formule y las responsabilidades que finque.

En el artículo 2o. se indica que la revisión de la cuenta pública no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público.

En el artículo 24o., se menciona que las entidades están obligadas a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que les solicite y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

En el artículo 29o. se señalan las responsabilidades que conforme a esta ley se finquen, tienen por objeto cubrir a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero.

Las responsabilidades administrativas se fincaron independientemente de las que procedan por otras leyes, y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

FUNCIONES FISCALIZADORAS

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo tercero, fracción segunda indica que este órgano técnico deberá elaborar y rendir:

a). A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

b). A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este apartado.

3. Otras facultades de control del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo es el control político, el cual se ejerce a través de las atribuciones del Congreso de la Unión "en materia de ratificación de determinados actos. a) El Congreso de la Unión debe autorizar al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional; b) al Senado le corresponde ratificar los

nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros y agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda, cónsules, generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y c). A la Cámara de Diputados le corresponde ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal" [4]

Otras facultades asignadas al Poder Legislativo que conllevan un amplio control político sobre las actividades administrativas, son: la de recibir el informe del Presidente de la República y de los Secretarios de Despacho y la de citar a estos últimos para que informen a cualquiera de las Cámaras, de sus actividades. Al respecto, el artículo 93 constitucional menciona: cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

1.2 Control Judicial

Al Poder Judicial de la Federación le corresponde realizar el control judicial o jurisdiccional [artículos 103 a 107 de nuestra Ley Fundamental, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Códigos Federal, Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales]. A continuación se presenta una clasificación formulada por Lanz Cárdenas, de los tipos de control judicial que existen en nuestro país".[5]

a). Control de Constitucionalidad, se da cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Constitución.

b). Control de legalidad, se da cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se da certeza jurídica a situaciones de conflicto que se susciten entre particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieren presentar las personas de derecho público. En este caso se dan las excepciones al control jurisdiccional cuando éste se realiza dentro de la administración pública, a través de los recursos administrativos -de revocación, reversión, revisión reconsideración, oposición, anulación, inconformidad, etc.- están diseminadas en los reglamentos y leyes que norman a la administración pública, en todas sus áreas, y tienen como finalidad anular, revocar o modificar el acto afectatorio por no haberse ajustado a la interpretación de la Ley. Estos recursos

[4] Ibidem pág. 77

[5] Lanz Cárdenas, José Trinidad, El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal. Revista de Administración Pública No.57-58 [enero-junio] México 1984. Pág. 35

administrativos se tramitan ante la propia autoridad que cometió la presunta violación a la Ley". [6]

Los recursos administrativos pretenden que sea la propia autoridad infractora quien rectifique sus propios actos los juicios de lo contencioso administrativo persiguen el mismo fin de rectificación para los actos de autoridad, sólo que las demandas son interpuestas entre órganos jurisdiccionales autónomos, como son:

El Tribunal Fiscal de la Federación el cual es un órgano administrativo que ejerce función jurisdiccional delegada en el marco del Poder Ejecutivo, pero con autonomía, pues no está obligado a seguir el criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Tribunal Fiscal carece de facultades para imponer la ejecución de sus fallos, los cuales sólo puede anular por razones de estricta legalidad, estando reservada la apreciación de la constitucionalidad de la ley o reglamento al Poder Judicial. De acuerdo a los lineamientos establecidos por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial del 2 de febrero de 1978, a este Tribunal se le dota de plena autonomía.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al igual que el Tribunal Fiscal de la Federación también está dotado de plena autonomía, con el fin de dirimir controversias suscitadas entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los administrados, puede con plena autonomía, dictar fallas y es independiente de cualquier autoridad administrativa.

El Juicio de Amparo

A través del Juicio de Amparo, toca a los Tribunales Federales corregir cualquier caso de ilegalidad constitucional ordinaria que se plantea por queja del particular, ya se trate de una violación directa al texto constitucional o una violación indirecta por haberse violado el principio de legalidad en contra de cualquier norma del sistema.

Este juicio constituye la última oportunidad que tiene el particular para hacer rectificar los actos de la administración, en caso de que la rectificación no se haya alcanzado por medio del recurso administrativo o del juicio contencioso.

[6] García Rabies, Jorge Gabriel. El Control de la Legalidad

1.3 El Control Administrativo

Es aquella función que está "relacionada con el vasto campo de la administración pública y que en principio corresponde en un control interno, de auto-control, a la propia administración". [7] De hecho, el control administrativo abarca el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada toma la administración de una dependencia o entidad del Ejecutivo Federal para salvaguardar sus recursos, captar información suficiente, oportuna y confiable, para promover la eficacia y eficiencia operacional, y asegurar la adhesión al marco jurídico que contempla: las leyes, las normas, las políticas en vigor, con objeto de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.

Alejandro Carrillo Castro al respecto menciona: la Constitución otorga al órgano ejecutivo, entre otras, la facultad de manejar y controlar de distintas maneras los negocios del orden administrativo, de la Federación a fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes.

De ahí que se puede hablar de un control sobre la propia administración pública, cuando ésta se considera a sí misma como un ente sujeto a una actividad controladora. Desde este punto de vista, se trata de un autocontrol que el Ejecutivo Federal puede ejercer, bien sobre la actividad de cada una de sus entidades, o bien sobre el amplio conjunto que éstas integran. En general, este autocontrol se circunscribe históricamente, aparte de los aspectos meramente jurídicos, a algunos aspectos concretos de su funcionamiento, principalmente de tipo patrimonial -como las inversiones que realizan- el presupuesto que ejercen, el patrimonio que manejan, los créditos que contratan, las obras que construyen o las adquisiciones que llevan a cabo, entre otros, y que han dado origen a disposiciones jurídicas y mecanismos administrativos muy diversos.

Lanz Cárdenas (8) clasifica al control administrativo desde seis puntos de vista:

El primero deriva del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la Administración Pública, comprende los actos de verificación, de vigilancia, de recomendación, de decisión, autorizaciones, permisos, licencias, etc., de evaluación, de corrección e imposición de sanciones.

El segundo criterio se apoya en el objeto que se persigue con el control, de ahí que se pueda clasificar un control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

El tercer punto de vista radica en el momento en que se efectúan los actos de control: control preventivo, se efectúa antes de

[7] Lanz Cárdenas, Trinidad, *idem*, pág. 36

[8] Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México*. F.C.E. SECOGEF. México 1967. Págs. 469 y 470

que los actos administrativos propiamente se realicen, o a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten con sujeción a las leyes, los planes y los programas; en segundo término el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante el desarrollo de la gestión administrativa; y por último, el aposterior, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

El cuarto criterio corresponde a la forma de actuación de los órganos de control, y, así se tiene, por una parte, la actuación oficiosa en la que los órganos controladores discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores públicos, o los actos administrativos, efectuados. En segundo término, los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de la parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del Sector Público; y, en tercer lugar, los actos que de manera obligatoria, al tomar el mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos de control.

El quinto enfoque se presenta desde la perspectiva del sujeto activo u órgano que realiza el control y, desde este punto de vista, el control puede ser interno, cuando se efectúa por los órganos o las autoridades de la propia administración pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los propios miembros de tal administración como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para el efecto; o también puede ser externo, cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa, como ya lo hemos visto, por la Cámara de Diputados.

Por último, el sexto criterio se fija en función de los efectos o resultados del control administrativo y puede ser formal, cuando solamente constata que las acciones administrativas efectuadas se ajustan a la ley con efectos únicamente declarativos; o constitutivo, cuando la intervención de los órganos controladores genera derechos y obligaciones o constituye el fundamento base para la realización de acciones posteriores ya fuera de corrección o inclusive de orden sancionatorio.

1.4. Conclusiones Generales de este Apartado

En lo que al control legislativo corresponde, podemos mencionar que en la actualidad, la Cámara de Diputados se encuentra técnicamente preparada para realizar la revisión de la Cuenta Pública, la cual es la etapa final del proceso presupuestario. En ese sentido su intervención es buena, pero a posteriori. En consecuencia el control presupuestario que ejecuta la Cámara de Diputados es importante pero insuficiente, porque únicamente se realiza después de efectuados los actos presupuestales. Para alcanzar un debido control presupuestal es necesario que la Cámara de Diputados disponga de elementos suficientes para desempeñar las responsabilidades de fiscalización presupuestaria que constitucionalmente le han sido asignadas. En nuestros días "El Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos, a más tardar el día 15 del mes de noviembre." [9]. O sea 45 días anteriores a la fecha de inicio del nuevo ejercicio fiscal. Lo cual es un lapso insuficiente para que se pueda realizar un estudio detallado de los principales programas de gobierno.

Es importante mencionar que la fiscalización no tiene que ver solamente con la corrupción, ya que en el caso de las cuentas públicas, por poner un ejemplo, la rescisión de ellas se hace en la Cámara de Diputados, tiene mayor importancia por el hecho de que avala no únicamente la ejecución del presupuesto, sino principalmente la aplicación de una política de gasto, de ingreso y de deuda en la que se finca el programa económico del gobierno federal.

Por otro lado, se ha visto, que a la administración pública se le encarga el ejercicio de ciertos tipos de control, pero, por la otra puede analizársele también como objeto de diversos tipos de control. Por ello, no puede decirse que exista un solo tipo de control ni tampoco un único momento para ejercer esta función dentro de las actividades que se realizaran en la Administración Pública Federal.

2. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, tiene entre sus objetivos básicos, ordenar la actividad del sector público a partir de dos instancias: por un lado, la consolidación del Sistema Nacional de Planeación y, por el otro, la integración del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental. Con ésto se pretende saber con veracidad hacia dónde queremos avanzar y también asegurarnos de lo que estamos logrando o establecer los correctivos sobre la marcha. Para ello, en 1982, el Jefe del Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión la propuesta de decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como un paso previo para crear un sistema de control y evaluación de la acción pública, misma que al aprobarse y publicarse el 29 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) con rango de Secretaría de Estado, como estructura administrativa dependiente directamente del Ejecutivo Federal con atribuciones específicas hacia toda la Administración Pública Federal, la cual se encargaría de integrar las funciones en materia de inspección, control y evaluación de la Administración Pública Federal, dispersas anteriormente en las secretarías ya mencionadas.

2.1. Objetivos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Un objetivo es "el fin o meta que se pretende alcanzar, ya sea con la realización de una operación, de una actividad concreta, de un procedimiento, de una función completa o de todo el funcionamiento de una institución" [1]. En consecuencia, los objetivos nos indican de manera general el propósito que persigue una institución para responder a los lineamientos que motivaron su creación. En lo que corresponde a los objetivos de la SECOGEF, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32-bis y el artículo 18 de la Ley de Planeación, nos permiten precisarlos de la forma siguiente:

Objetivos

- Contribuir a la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación de la administración pública federal.
- Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública Federal, en su conjunto.
- Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promover las acciones necesarias para evitar su recurrencia y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes.

[1] DuHalt Kraus, Miguel. Los Manuales de Procedimientos en las oficinas públicas. México, UNAM, Pág. 77

- Reforzar al Sistema Nacional de Planeación, mediante la introducción de una instancia correcta de control.

Comentarios

En la Administración Pública Federal, las funciones de control y evaluación de las actividades institucionales se justifican por la necesidad de establecer criterios de referencia que nos permitan medir el grado de eficiencia alcanzado en relación a sus objetivos y metas. Controlar y evaluar es importante en la medida en que se mantienen las acciones, las metas y los planes dentro de los límites fijados, con el objetivo de que las instituciones se ubiquen correctamente dentro de los aspectos sectorial y global, constituyendo el mecanismo fundamental en el logro de la eficacia del Estado. En este sentido, dos instrumentos serán trascendentales para que esos objetivos alcancen plena realización: la planeación, como elemento que busca dar coherencia, racionalidad y orientación a los esfuerzos públicos y privados, y la implementación de un sistema generalizado de control, fiscalización y evaluación, el cual permite evitar desviaciones que impiden el cumplimiento de los objetivos del gobierno federal.

2.2. Atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 90, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinan las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Con base en lo anterior, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 y con vigencia a partir del 10. de enero de 1983. tuvieron como fin hacer factible la modernización y ajustar las funciones de la Administración Pública Federal Mexicana, redefiniendo las responsabilidades de las dependencias que la integran y fijando nuevas atribuciones, lo que permitiría hacerla más idónea para alcanzar sus objetivos. Dentro de estas modificaciones y particularmente en su artículo 32 bis, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que se otorgaron facultades y atribuciones para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal y sancionar o en su caso denunciar, las irregularidades ante el Ministerio Público Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asigna las

siguientes facultades específicas a la SECOGEF

Artículo 25.-

Cuando una o alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la SECOGEF.

Artículo 32 bis

1. Planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

2. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La SECOGEF, discrecionalmente podrá requerir a las dependencias competentes la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que asegure el control.

3. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

4. Establecer las bases generales para la realización de auditorías de las Dependencias y Entidades en sustitución de sus propios órganos de control.

5. Comprobar el cumplimiento por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos, y valores de la propiedad federal.

6. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal.

7. Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto o de la Coordinación de Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficacia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

8. Inspeccionar y vigilar directamente, o a través de los órganos de control que las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro de contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones,

arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

9. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos y normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación y administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabora la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación y deuda y manejo de fondos y valores que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

10. Designar a los auditores internos de las entidades, normar y controlar su actividad.

11. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los Consejos o Juntas de Gobierno y Administración de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

12. Opinar sobre el nombramiento y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las Dependencias y Entidades.

Tanto en este caso como en las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establecen las Secretarías.

13. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

14. Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuese requerido, el resultado de tales intervenciones.

15. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores de la Administración Pública Federal; verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos.

16. Atender las quejas que presenten los particulares con motivos de acuerdo, convenios o contratos que celebren con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que emitan.

17. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público Federal, prestando para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

18. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicando las sanciones que correspondan, y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar.

19. En lo que se refiere a las empresas de participación estatal minoritaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en el artículo 48 la vigilancia de la participación minoritaria; estará a cargo de un comisario designado por el titular de la coordinadora del sector correspondiente, quien escuchará la opinión del Secretario de la Contraloría General de la Federación.

Otra atribución importante que tiene la SECOGEF es la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. De esta ley se deriva un nuevo sistema de responsabilidades: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y la administración que se regulan por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Con lo anterior, se trata de superar la confusión entre delitos oficiales y delitos comunes.

Responsabilidad Política

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos define las conductas, que lesionan el interés público, con lo que se da origen a la responsabilidad política. Impone sanciones como la destitución e inhabilitación; lo que origina el juicio político, son faltas previstas en la Ley: ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, las violaciones a las garantías individuales, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, y las infracciones a la Constitución y las leyes.

El juicio político se lleva a cabo en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores; la Cámara de Diputados, erigida en jurado de acusación, implementa el procedimiento y sostiene la causa ante el Senado erigido en jurado de sentencia, mismo que resuelve en forma definitiva. Este juicio se aplica a los servidores públicos, que manifiesta el artículo 110 Constitucional; los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador de Justicia de la República, el del Distrito Federal, los Directores Generales de Entidades Paraestatales, los Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados y otros cargos similares.

Responsabilidades Administrativas

Dentro del derecho positivo mexicano se implementa un sistema que regula la responsabilidad administrativa sin perjuicio de la de naturaleza penal, política y civil.

La falta administrativa se da por actos y omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y

eficacia que orientan el bien del servicio público. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la que preve y sanciona esas faltas administrativas

El régimen de responsabilidad administrativa, conforme a lo dispuesto por otras leyes, abarca al personal de los Poderes de la Unión y de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Mayoritaria, Asociaciones y Sociedades asimiladas a éstas y Fideicomiso Público.

LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS [2]
Plantea en:

Artículo 3o.

Las autoridades competentes para aplicar la presente ley, serán:

II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Artículo 47

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

XVII. Presentar con oportunidad y veracidad la Declaración de Situación Patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la ley.

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la SECOGEF, conforme a la competencia de ésta.

Artículo 48

Para los efectos de esta ley, se entenderá por secretaría, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Artículo 49

En las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal se establecerán unidades específicas a las que el público tendrá fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia.

Artículo 50

La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos, tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias al quejoso.

Artículo 52

Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, serán sancionados conforme al presente capítulo por la Contraloría Interna de dicha Secretaría. El titular de esta Contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Artículo 56

Para la aplicación de las sanciones que hace referencia el artículo 53, se observarán las siguientes reglas:

IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable, o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a 100 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y la Secretaría, cuando sean superiores a esta cantidad.

Artículo 57.

Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa, imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La Contraloría Interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará por acuerdo del superior jerárquico las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico enviará a la Secretaría, copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves, o cuando en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones.

Artículo 58

La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los Contralores Internos cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Artículo 59

Incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos que se abstengan injustificadamente de sancionar a los

infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta ley. La Secretaría informará de ello al titular de la dependencia y aplicará las sanciones correspondientes.

Artículo 60

La Contraloría Interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a 100 veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados al titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la Contraloría Interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

Artículo 61

Si la Contraloría Interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer el supuesto ilícito.

Artículo 62

Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría, apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la Contraloría Interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial y de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la Contraloría Interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Artículo 63

La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de 100 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Artículo 69

La Secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registros de inhabilitación, que serán exhibidas para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Artículo 77

Para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta ley, la Secretaría podría emplear los siguientes medios de apremio:

- I. Sanción económica de hasta 20 veces el salario mínimo en el Distrito Federal.
- II. Auxilio de la fuerza pública

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Artículo 78

Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley preve, se sujetarán a lo siguiente:

- I. Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de 10 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que hubiese sido cesado, si fue de carácter continuo.
- II. En los demás casos, prescribirán en tres años.

Artículo 79

La Secretaría expedirá las normas y los formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar.

Artículo 84

Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y de auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente.

Artículo 89

Cuando los servidores públicos reciban obsequios donativos o beneficios en general de los que se mencionan en el artículo anterior y cuyo monto sea superior al que se establece o sean de los estrictamente prohibidos, deberán informar de ello a la autoridad que la secretaria determine, a fin de ponerlos a su

disposición. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

Artículo 90

La SECOGEF hará al Ministerio Público Federal, en su caso, declaratoria de que el funcionario sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente ley, no justifica la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio de los bienes adquiridos o de aquéllos sobre los que conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

Con la promulgación de esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es reglamentaria del título IV Constitucional, se definen las responsabilidades políticas de obligaciones y derechos que constituyen las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Esta ley previene y sanciona los ilícitos, haciendo que el cometerlos no sea un negocio del pasado.

Asimismo, la SECOGEF tiene atribuciones derivadas de la Ley de Planeación específicamente en:

Artículo 18

La SECOGEF deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

De igual forma sucede con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Artículo 32

La vigilancia de la sociedad estará encomendada a dos comisarios nombrados, uno por la SECOGEF y otro por los consejeros de la serie "B". Por cada comisario se nombrará al respectivo suplente. Los comisarios tendrán las más amplias facultades para examinar los libros de contabilidad y demás documentación de la sociedad, incluida la del consejo, así como para llevar a cabo todos los demás actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, teniendo el derecho de asistir a las juntas del Consejo Directivo, con voz.

No podrán ser comisarios las personas incapacitadas para ser consejeros en los términos de esta ley.

Comentario General

Como se ha podido observar, a la SECOGEF se le incorporan y concentran varias facultades de autocontrol del Ejecutivo Federal. Su atribución principal es la creación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así como la inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de

egresos. En este sistema integrado de control se conjugan las tres fases del proceso de autocontrol de la Administración Pública Federal: el control preventivo, el fiscalizador y el sancionador. Además, a esta institución se le faculta para realizar evaluaciones, con la finalidad de determinar el grado de eficacia en la ejecución de los programas, comparando los resultados obtenidos con las metas previstas, a fin de garantizar la óptima utilización de los recursos humanos, materiales y financieros, y en su caso, adoptar las medidas correctivas a las desviaciones observadas.

Toda esta gama de atribuciones facultan a la SECOGEF para realizar funciones de vigilancia y de fiscalización

2.3. Funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Las funciones expresan aquéllo que es necesario llevar a cabo para alcanzar los objetivos que se han planteado en la creación o existencia de cualquier institución pública. DUHAL KRAUSS define la función como "...un grupo de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de una institución de cuyo ejercicio generalmente es responsable un órgano o unidad administrativa"[3].

Para alcanzar los objetivos antes señalados, a la SECOGEF le fue conferida una amplia gama de funciones, a las cuales Lanz Cárdenas [4] las clasifica en:

a)- Funciones Normativas

Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental

- Opinar acerca de las normas, que en sus respectivos ámbitos de competencia, emitan las entidades gubernamentales.
- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los mecanismos de control de la Administración Pública Federal, tanto internos como externos.
- Aprobar y supervisar las normas en materia de control y fiscalización que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Por su parte, Raúl Robles, las describe como:

b) Funciones de Vigilancia

"La Secretaría de la Contraloría General de la Federación ejerce por excepción este tipo de actividades que el grueso de las tareas se desarrolla, por los órganos de control y vigilancia de las entidades y dependencias" [5]. Dentro de este intervalo se realiza lo siguiente:

- Inspeccionar el gasto público federal y su congruencia presupuestal.
- Realizar auditorías financieras, legales, de operación de control de fondos y de valores.

[3] Duhal Krauss Miguel. Pág. 79

[4] Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. F.C.E. Y SECOGEF. México 1987. Págs. 497, 498 y 499

[5] Robles Raúl. Política de Control y Fiscalización para la Administración Pública Federal, revista de Administración Pública No. 57-58. INAP 1984. Pág. 59

- Inspeccionar e intervenir sobre el cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.

- Designar y proponer a los comisarios públicos, así como coordinar sus funciones preventivas y, en su caso, correctivas en el sector paraestatal.

- Aprobar la designación de los titulares de los órganos de control interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y vigilar su funcionamiento, así como la adecuación a las normas de control interno establecidas por la Secretaría, y

- Verificar y controlar las declaraciones de los servidores públicos.

cj)- Funciones de Evaluación

- Llevar a cabo evaluaciones en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

- Evaluar el manejo y aplicación de recursos federales en las entidades federativas y municipios.

- Investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal.

- Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos, y

- Concretar y dictaminar la existencia o desaparición, según el caso, de empresas paraestatales.

d) Funciones Normativas en cuanto a las Responsabilidades de los Servidores Públicos

- Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presentan al respecto, y en su caso, enviarlas a las dependencias a las que correspondan.

- Instruir los procedimientos por sanciones de irregularidad cometidas en el servicio público.

- Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le compete y en su eventualidad turnar los expedientes a las Contralorías Internas de las dependencias respectivas para la aplicación de sanciones.

- Denunciar delitos por conductas ilícitas en el manejo de recursos de la nación y en el funcionamiento de los servidores públicos ante el Ministerio Público.

- Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan en los términos de la ley, a los servidores públicos y según el

caso, a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.

- Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentación de declaración de bienes, los efectos de la separación del cargo del servidor público incumplido; y
- Previa la investigación y en su eventualidad práctica de las auditorías que correspondan, denunciar ante el Ministerio Público que revelan una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos, sus gastos y sus bienes.

Comentarios

Para alcanzar sus objetivos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue investida de un amplio ámbito de funciones que, como hemos visto, se pueden clasificar en normativas, de vigilancia y fiscalización de evaluación y de normatividad en cuanto a responsabilidades de los servidores públicos.

En lo que corresponde a las funciones de normatividad y fiscalización, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ejerce por excepción de este tipo de actividades, dado que el grueso de estas tareas son desarrolladas por los órganos internos de control de las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal. Bajo este contexto, la efectividad del desempeño de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se basa en buena medida en la información que le remiten las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Es importante destacar que esta información es necesaria para que esta institución pueda realizar sus funciones de evaluación.[6] Por ello se debe tener presente que la información para el control es la que permitirá la actuación correctiva, razón por la cual debe tener las siguientes características: claridad, precisión, oportunidad, rapidez, ser completa, fácil de coordinar, ordenada jerárquicamente, auténtica, integral, suficiente y rentable. En consecuencia, si la información de control es acertada, la corrección de las desviaciones va a ser expedita. En síntesis, la Secretaría de la Contraloría lleva a cabo una tarea de carácter primordialmente normativo, para regular el funcionamiento de las Contralorías Internas y las responsabilidades de los servidores públicos.

[6] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. 29-12-82 Artículo 32-bis, fracc. I

2.4 Estructura Orgánica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

"La Estructura Orgánica de una institución, es la expresión formal en la cual se plasman los niveles jerárquicos y la división funcional de la organización y define a partir de procedimientos o líneas de acción la interpretación o coordinación de las actividades propias del grupo, a efecto de lograr el cumplimiento de determinados objetivos; es también el marco administrativo de referencia para la adopción racional de decisiones. Se concibe y describe a la estructura orgánica para ofrecer a cada miembro de la organización los datos relativos al tipo u límites de actuación de la unidad a la que pertenece". (7)

El Manual General de Organización de 1986, de esta Secretaría describe la siguiente estructura orgánica, la cual se integra por el Titular, dos Subsecretarías y una Coordinación General de Comisarios y Delegados, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna y nueve Direcciones Generales.

ESTRUCTURA ORGANICA

1.0 Secretario

1.0.1 Comisarios y Delegados

1.0.2 Dirección General de Comunicación Social

1.0.3 Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público

1.0.4 Contraloría Interna

1.1 Subsecretaría A

1.1.1 Dirección General Jurídica

1.1.2 Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

1.1.3 Dirección General de Operación Regional

1.2 Subsecretaría B

1.2.0.1 Coordinación de Normatividad

1.2.1 Dirección General de Control

1.2.2 Dirección General de Auditorías Externas

1.2.3 Dirección General de Auditoría Gubernamental

(7) Coordinación General de Estudios Administrativos. Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas. Editorial Presidencia de la República, México, 1981

Oficialía Mayor

Unidad de Organización y Sistemas
 Unidad de Servicios Sociales y Culturales
 Centro de Información y Documentación
 Dirección General de Administración

Comentarios

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (8) en su artículo segundo establece el número de Unidades Administrativas con que dicha dependencia ha instrumentado seis programas sustantivos y uno de apoyo administrativo

P R O G R A M A	1 9 8 6		1 9 8 7		GASTO TOT.
	PRESUP. GASTO CORR.	EJERC. GASTO INVERS.	PRESUP. GASTO CORR.	EJERC. GASTO INVERS.	
Definición de política	223	-	165	-	388
Auditoría Gubernamental	2'937	-	2'455	-	5'392
Control Patrimonial	994	-	856	-	1'850
Evaluación de Estados y Municipios	576	-	472	-	1'048
Asuntos Jurídicos	382	-	309	-	691
Evaluación de Entidades de la Administración Pública Federal	651	-	505	-	1'156
Apoyo Administrativo	3'463	111	2'420	74	6'068

En este cuadro se puede observar el gasto corriente y el gasto de inversión tanto del presupuesto autorizado como del presupuesto ejercido para 1986 y 1987 en cada uno de estos seis programas sustantivos y en el de apoyo administrativo. También destaca que la mayor parte del presupuesto autorizado o ejercido se destinó al gasto corriente. En el primero, de estos dos años, representó un

97.7 por ciento y para el siguiente año, fue de 99.1 por ciento; siendo casi simbólico el que se dedicó a la inversión.

El programa de Apoyo Administrativo fue el que tuvo mayor asignación de recursos en ambos años, lo siguió el de Auditoría Gubernamental.

Otro punto que destaca a simple vista, es el número adecuado de órganos que dependen directamente del titular de la Secretaría, siete, y que por tanto deben acordar con él, por lo que su tramo de control es adecuado (V. A. Graicunas, establece que el tramo de control óptimo fluctúa entre cinco y diez subordinados) (8), lo cual facilita la comunicación con los responsables de las distintas áreas.

(8) Mario Martínez Silva. (Coordinador)
Diccionario de Política y Administración Pública. Volumen I
Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. México

2.5. Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental

El Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental encontró su razón de ser en las múltiples demandas de la sociedad para lograr un manejo más eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos. Planear, organizar y controlar este sistema, es responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Para dar cumplimiento a estas funciones, esta Secretaría cuenta con un conjunto de instrumentos, mecanismos y apoyos que interactúan en las dependencias y entidades con el propósito de controlar, fiscalizar y evaluar los procesos administrativos y el cumplimiento de los programas gubernamentales.

- a)- Instrumentos: la SECOGEF ha definido como instrumentos a:
1. La normatividad que expide la SECOGEF para regular la operación de los instrumentos y los procedimientos de control de la Administración Pública Federal.
 2. Las auditorías que realizan las Contralorías Internas en las Dependencias y Entidades.

Las Contralorías Internas en "funciones propias de auditoría interna, apoyadas en la normatividad expedida por la SECOGEF, se constituyen en la base más amplia en la que descansa el sistema de Auditoría Gubernamental de la Administración Pública Federal"[9]. A través de este tipo de revisiones, se pretende disponer de información razonable para una efectiva toma de decisiones, que repercuta en el uso racional de los recursos.

3. Auditorías Externas. Son las auditorías que efectúan los auditores externos, mismos que son contratados por la SECOGEF, "...se trata de la auditoría financiera típica, que se realiza en relación a los estados financieros de las Entidades de la Administración Pública Federal con fines de dictaminación."[10] Una vez concluida la auditoría de los estados financieros, los contadores públicos externos proceden a emitir conforme a los lineamientos establecidos por la SECOGEF, los siguientes informes:

- 1)- Dictamen sobre los estados financieros y sus notas
- 2)- Carta de observaciones y recomendaciones al control interno
- 3)- Informe complementario de auditoría
- 4)- Informe de irregularidades
- 5)- Informe sobre el Organismo Interno

[9] Pérez Saavedra, Javier. La Auditoría Gubernamental en el contexto de la Administración Pública de México. Revista de Administración Pública No. 57-58 (enero-junio) México 1984. pág. 94
 [10] Ibídem pág. 94

4. Auditoría Gubernamental

Es la que realiza directamente la SECOGEF a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Esta auditoría cubre aspectos financieros, legales y operacionales. En un principio, las auditorías se enfocaron a revisar los problemas específicos que por su monto o naturaleza requerían de estas acciones; más tarde, se avocaron a comprobar la observancia de la legalidad, los aspectos financieros y operacionales; con su reflejo en los sistemas de registro e información y el control del ejercicio del gasto público. Es importante mencionar la reflexión, que hace Pérez Saavedra, cuando menciona "la necesidad de la existencia de mecanismos de auditoría gubernamental se dará en proporción inversa a la eficiencia con que los demás mecanismos del sistema de control estén trabajando; en un sentido completamente utópico, si los sistemas de control durante su operación fueron perfectos, no habría necesidad alguna de un mecanismo como el que representa la auditoría gubernamental"[11].

Mecanismos

Los mecanismos de la SECOGEF son: los Comisarios y los Delegados, los cuales desarrollan sus actividades dentro de la fase preventiva del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; son los elementos del control preventivo con que cuenta la SECOGEF. "Su función principal consiste en prever e identificar las desviaciones, las deficiencias y las omisiones en el quehacer público, proponer las vías de solución para evitarlas o remediarlas, y vigilar el cumplimiento de éstas"[12].

Los Comisarios en las Entidades Paraestatales vigilan, entre otros aspectos, el proceso de toma de decisiones, evalúan el cumplimiento de los lineamientos y políticas generales y sectoriales con especial atención en las de carácter económico; evalúan los resultados de la gestión brindando elementos de juicio y propuestas para el mejoramiento de la función pública, todo esto se da en un marco de respeto a la autonomía de las entidades. En virtud de que desarrollan sus actividades en los órganos de gobierno de las entidades, a cuyas sesiones asisten con voz, pero sin voto.

Los Delegados ante las Secretarías de Estado, al igual que los Comisarios en las Entidades, vigilan el desarrollo de la gestión interna de la Dependencia a la cual ha sido asignado. También supervisa la forma en que ésta coordina su sector y articula su acción con otros cuyo conjunto persigue alcanzar los objetivos preestablecidos.

"Al igual que en el caso de los Comisarios, el delegado informa de sus conclusiones a la SECOGEF, aporta observaciones y sugiere

[11] Ibidem pág. 90

[12] Urdiales, Jorge Mario. Función de Comisarios y Delegados en el Sector Público. Revista de Administración Pública No. 57-58 (enero-junio). INAP. México 1984. Pág. 117

mejoras de gestión al secretario del ramo, donde se encuentra asignado o a quien éste haya delegado las funciones a que se refiere cada observación específica"[13].

"El área de Comisarios a partir de 1983 ha cambiado, inicialmente se designaron 68 y, posteriormente, en 1988 eran 71. Se agrupan en torno a 19 subsectores:

1. Agropecuaria y Forestal
2. Azúcar
3. Banca de Desarrollo y otros intermediarios financieros no bancarios
4. Comercio
5. Comunicación Social
6. Carretero, Marítimo y Aéreo
7. Comunicaciones y Transporte
8. Departamento del Distrito Federal
9. Desarrollo Urbano y Ecología
10. Educación
11. Energéticos
12. Equipo de Transporte. Bienes de Consumo y Pesca
13. Fertilizantes y Reforma Agraria
14. Banca Comercial
15. Minería y Bienes de Capital
16. Química, Petroquímica Secundaria y Farmacéutica
17. Salud y Seguridad Social
18. Siderúrgica
19. Turismo

Ocho de estos Comisarios son a la vez Delegados en las siguientes dependencias que destacan por la magnitud de su gasto: Agricultura y Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Desarrollo Urbano y Ecología, Turismo, Reforma Agraria, Salud, Comunicaciones y Transportes, Departamento del Distrito Federal"[14].

Es importante mencionar que la labor de los Comisarios y los Delegados no sustituye las responsabilidades de autocontrol y evaluación de cada dependencia o entidad, pues en el Sistema de Control y Evaluación gubernamental los mecanismos de cada instancia se complementan entre sí.

Apoyos

Los apoyos de esta Secretaría los constituyen las Contralorías Internas de las dependencias y de las entidades paraestatales. Estos órganos de control interno deben dar apoyo técnico, asesoría e información a los Comisarios y Delegados, para que ellos realicen el seguimiento de los acuerdos de corresponsabilidad tomados en los órganos de gobierno o sus

[13] *Ibidem* pág. 119

[14] Cuadernos de Renovación Nacional. Renovación Moral F.C.E. México 1988. pág. 47

equivalentes, así como para verificar los controles y la aplicación de las medidas correctivas. Como hemos visto la información es muy importante, ya que a través de ella los Contralores Internos dan un apoyo formal a los Comisarios y Delegados.

Con el fin de analizar más detalladamente estos órganos internos de control, y dada la trascendencia que tienen en relación con el presente trabajo, en los capítulos siguientes de este estudio, procederemos a un análisis específico.

2.6. Conclusiones

Como se ha observado a lo largo de este capítulo, las funciones sustantivas del Sistema Integrado de Control Gubernamental las realizan "los, aproximadamente, seiscientos (600) órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Los cuales, en conjunto, han efectuado anualmente un promedio de 30 mil auditorías. Con sustento en esto, podemos mencionar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no ejerce las funciones de vigilancia, ya que el grueso de estas tareas son desarrolladas por las Contralorías Internas de las Entidades y Dependencias. Con ello, la efectividad de estas funciones, en el Sistema de Control Gubernamental, dependerá de la información que envíen los órganos internos de control. Además hay que agregar, que en la fase preventiva del control gubernamental -los Comisarios y los Delegados- también las Contralorías Internas deben apoyar con información a éstos, para que los Comisarios y Delegados tengan una participación eficaz en la toma de decisiones de los órganos de gobierno.

En suma, la claridad, la precisión, la integridad y la autenticidad de la información que envían las Contralorías Internas es lo que va a permitir la actuación correctiva del Sistema Integrado de Control Gubernamental. Ya que si la información de control es acertada, la corrección de las desviaciones es expedita, puesto que el Ejecutivo conocerá exactamente dónde se deben aplicar las medidas correctivas. Sin embargo, las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, debido a su nivel jerárquico en el caso de la Contraloría Interna de la Delegación de Iztapalapa, el nivel más alto es el de Contralor Interno y es equivalente a Director de Área, no tienen el poder suficiente para llevar hasta sus últimas consecuencias una investigación, sino que están subordinados y supeditados a lo que digan sus superiores, en virtud de que los órganos internos de control, son órganos de apoyo que dependen directamente del titular de la entidad, lo cual limita y en ocasiones inhibe su adecuado funcionamiento.

3. LA FUNCION DE CONTROL EN EL SECTOR DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Contraloría General del Departamento del Distrito Federal

La Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, es un órgano de apoyo que depende directamente del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y que realiza sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Esta unidad tiene la responsabilidad de organizar y coordinar el Sistema Integrado de Control del sector D.D.F., revisando la aplicación de las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

Se prevé que a través del análisis permanente de los resultados que aporte dicho sistema, el Jefe del Departamento del Distrito Federal contará con los elementos necesarios para promover el incremento en la eficacia de la gestión interna, y en su caso, dictar las medidas correctivas a que hubiera lugar; por su parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, contará con los elementos necesarios para coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

3.1 La Administración del Sector Departamento del Distrito Federal

La organización de la vida institucional de nuestra capital, se da a partir de nuestra existencia independiente como Nación y se remonta al año de 1824, cuando por Decreto Presidencial se establecen aquí el 13 de noviembre de ese año, los tres Poderes Federales, reconociendo con ello la importancia que desde entonces había de tener nuestra capital en todos los órdenes de la vida nacional".[1] Durante 1899 tiene su origen la primera estructura política administrativa del D.F., tres años más tarde, cuando la Ley de Organización y Política Municipal se expidió, se emprende un proceso de transformación y adecuación a la coyuntura que la dinámica político-social va imponiendo, con la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1928 se da un cambio de estructura y es con la desaparición de las municipalidades que se da origen a la integración del Departamento Central y a la creación de 13 Delegaciones adscritas al mismo.

Al expedirse en 1941 la primera Ley Orgánica del D.D.F., se produce una división político-administrativa que divide al Distrito Federal en Ciudad de México y 12 Delegaciones, ésta se mantiene hasta 1970, cuando por Decreto Presidencial a la Ciudad de México se le crearon 4 Delegaciones Políticas más: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc, que se sumaron a las 12 Delegaciones ya existentes desde 1941.

[1] Moreno Ma. Eugenia Programa de Descentralización y Desconcentración del DDF: Revista de Administración Pública. No 61-62 p.78. INAP 1985

Con el fin de hacer más óptima y racional su administración interna, el DDF reformó en 1984 su Ley Orgánica y expidió un nuevo Reglamento Interior, que redistribuyó las funciones inherentes a la responsabilidad de Gobierno de la Capital, que ahora se integra por medio de seis Secretarías Generales: de Gobierno, de Planeación y Evaluación, de Protección y Vialidad, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Desarrollo Social y de Obras; asimismo, por tres Coordinaciones Generales: Jurídica, de Transporte y la de Abasto y Distribución. El nivel decisivo se complementa con la Oficialía Mayor, la Tesorería y la Contraloría General.

La ejecución de las políticas y decisiones respectivas están a cargo de 51 Unidades Administrativas con nivel de Dirección General.

"Para apoyarse en el cumplimiento de sus funciones, el D.D.F. cuenta con Organos Desconcentrados entre los que se encuentran: las 16 Delegaciones Políticas, el Servicio de Localización Telefónica [LOCATEL], la Comisión de Ecología, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del D.F., la Comisión de Vialidad y Transporte, la Planta de Asfalto y los Almacenes para los Trabajadores del D.D.F." [2]

Bajo su coordinación también se encuentran: el Sistema de Transporte Colectivo, el Sistema de Transporte Eléctrico, los Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100, Industrial de Abasto, Fideicomiso Industrial de Abasto, Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano, Servicios Metropolitanos, Caja de Previsión de la Policía del D.F. y Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Raya del D.D.F.

Es importante mencionar que la máxima autoridad dentro de la estructura del D.D.F., recae en el Jefe del D.D.F., quien a su vez representa al Presidente de la República Mexicana, quien de acuerdo a lo dispuesto por el art. 73, fracc. VI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del D.F.

"Corresponde al Jefe del D.D.F., representar legalmente a la Institución, mediante el ejercicio de las facultades que expresamente le confieren las Disposiciones jurídicas para su ejercicio directo, denominadas atribuciones no delegables y otros, que puede conferir a funcionarios subalternos, sin perder por ello la facultad para su ejercicio directo". [3]

3.2. Antecedentes Históricos de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal

La función de control en el Gobierno de la Ciudad de México tiene su origen en la Ley Orgánica del D.D.F., la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10. de enero de 1929, en ella se manifiesta que esta función sería ejercida por una Contraloría General, bajo la normatividad de la Contraloría General de la Federación que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Más tarde se estableció en el D.D.F. la Oficina de Auditoría con base a la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial del 10. de enero de 1941.

A fines del año de 1941, se adscribe a la Contraloría General del D.D.F., la Oficina de Contabilidad y Control de Bienes, la cual hasta esa fecha era dependiente de la Dirección de Servicios Administrativos de esta Institución.

De 1947 a noviembre de 1967 la Contraloría General del D.D.F. contó con la siguiente estructura orgánica:

- Oficina de Control de Obras
- Oficina de Auditoría y Organización
- Oficina de Supervisión de Servicios
- Oficina de Quejas y Sugerencias
- Oficina de Control de Pagos y
- Oficina Administrativa

En el año de 1971 se crearon los niveles de dirección quedando integrada su estructura con los siguientes órganos:

- Dirección de Control
- Dirección de Supervisión
- Dirección de Finanzas
- Dirección de Organización
- Dirección de Auditoría y
- Oficina Administrativa

"Durante el mes de julio de 1971, se creó la Dirección de Control de Bienes, separando esta función de la Dirección de Control, la que con esa fecha cambia su denominación por la de Control de Obras y Pagos.

En octubre del mismo año, la Dirección de Organización se integró a la Oficialía Mayor de esta Dependencia, como centro de información y análisis estadísticos.

A partir de 1974 y después de una serie de fusiones y cambios, la Contraloría General del D.D.F. en el año de 1974 quedó estructurada de la siguiente forma:

- Dirección de Auditoría
- Dirección de Contabilidad
- Control de Bienes
- Control de Obras
- Finanzas, y
- Supervisión de Servicios

Esta estructura orgánica tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1982.

3.3 Síntesis de las atribuciones de la Contraloría Interna del Departamento del Distrito Federal

Se actualizaron las atribuciones de la Contraloría General del D.D.F. con base constitucional y legal en el nuevo Reglamento Interno del mismo, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de agosto de 1985. En el capítulo VI art. 9o. de este Reglamento, se establecen las siguientes atribuciones:

En materia de control y evaluación.-

- Organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control (S.I.C.) del D.D.F.

- Expedir normas y lineamientos que regulen su funcionamiento, así como requerir la formulación y aplicación de las que con carácter complementario aseguren su eficaz operación.

- Informar al Jefe del D.D.F. sobre los resultados que produzca el S.I.C.

- Opinión previa a la expedición de proyectos de políticas, lineamientos, disposiciones y normas.

- Requerir discrecionalmente, la emisión de normas adicionales que coadyuven a mejorar el desarrollo de las atribuciones de las áreas.

- Apoyar y asegurar a las demás áreas del Sector, para un eficaz desempeño de sus funciones.

- Verificar que se atiendan las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda.

- Informar al Jefe del D.D.F. de la evaluación que integren y presenten las áreas de sector.

En materia de Auditoría.-

- Vigilar y comprobar el cumplimiento de las áreas del Sector, de sus obligaciones jurídicas y administrativas.

-Coadyuvar a la expedición por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de bases y normas para la realización de auditorías en el Sector, ordenando en su caso, sobre el contenido y desarrollo de los programas anuales de los Organos y Entidades.

-Programar y llevar a cabo auditorías en las áreas que carezcan de su propio Organo Interno de Control

-Formular con base en los resultados de las revisiones que realice, las observaciones y recomendaciones necesarias.

-Establecer el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones que formule.

-Proporcionar información a las autoridades competentes, si así fuese requerido sobre el resultado de sus intervenciones.

En materia de Responsabilidades.-

-Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos celebrados con las áreas del D.D.F.

-Constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan.

-Dar aviso al Ministerio Público en los actos, omisiones y conductas de los Servidores Públicos que impliquen responsabilidad penal.

En materia de Coordinación.-

-Aportar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los elementos que requiera, así como el apoyo y asesoramiento para el mejor desempeño de sus funciones.

-Proponer la creación, modificación o supresión de Contralorías Internas en el Sector.

-Determinar los perfiles de los puestos directivos y técnicos de las áreas de control del sector difundiendo las normas que regulen su actividad.

-Proponer el nombramiento o remoción del personal integrante de las Contralorías Internas dentro del Sector, así como la designación o separación de quienes desempeñan puestos directivos y técnicos en los órganos a su cargo.

-Apoyar y asesorar a las Contralorías Internas del Sector, para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

3.4 Objetivos y Funciones de la Contraloría General del D.D.F.

Los objetivos genéricos de la Contraloría General del D.D.F., son:

- . Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación del sector D.D.F., proponiendo que éstas asumen un carácter integral, congruente y homogéneo
- . Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros
- . Prevenir y combatir la corrupción, en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia
- . Promover la participación de los responsables de las acciones en los diferentes niveles jerárquicos, así como que las decisiones repercutan al interior de cada una de las áreas
- . Investigar, atender, tramitar y resolver las quejas y denuncias presentadas por terceras personas, en aquellos casos en que se presuponga responsabilidad de los servidores públicos

Funciones

Las funciones de la Contraloría General, se encuentran enmarcadas en el Manual de Organización Institucional publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 10. de marzo de 1986, mismas que se describen a continuación:

- Expedir las normas y lineamientos en coordinación y en forma complementaria a las que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para regular el funcionamiento del Sistema Integrado de Control del Departamento del Distrito Federal, así como requerir discrecionalmente a las áreas administrativas competentes, la emisión e instrumentación de normas complementarias sobre el funcionamiento del sistema apuntado.
- Reportar y evaluar los resultados del Sistema Integrado de Control y de las áreas del Departamento del Distrito Federal que hayan sido objeto de fiscalización, al titular del Departamento y autoridades competentes que así lo requieran, opinando si es necesario sobre los informes de evaluación que se integren y presenten al Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- Vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia administrativa-financiera, patrimonio, fondo y valores de la propiedad o al cuidado del Departamento por parte de las unidades administrativas y órganos desconcentrados del mismo.

- Opinar sobre los proyectos que en cuanto a disposiciones, políticas, normas y lineamientos, emitan de acuerdo a sus atribuciones las áreas competentes del Departamento del Distrito Federal, para regular el cumplimiento de las obligaciones referidas anteriormente, así como requerir discrecionalmente la expedición de normas adicionales.

- Proponer el establecimiento, modificación de estructura orgánica o supresión de las Contralorías Internas en unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales adscritas al Sector Departamento del Distrito Federal, así como el nombramiento o remoción de sus respectivos titulares, de acuerdo a las normas y lineamientos emitidos por las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto.

- Coadyuvar con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en la expedición de las bases y normas para la realización de supervisiones y auditorías en el Sector Departamento del Distrito Federal, así como opinar sobre el contenido y desarrollo de los programas anuales de auditoría de los órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Sector, a solicitud de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Auditar, examinar, evaluar y supervisar los sistemas operativos y de información y control, en las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Sector que no cuenten con sus propios órganos internos de control.

- Realizar las observaciones y recomendaciones necesarias a las áreas correspondientes con base en los resultados obtenidos de las auditorías, exámenes y supervisiones realizadas, a fin de incrementar la eficiencia y eficacia de sus funciones y establecer un seguimiento de la aplicación de tales recomendaciones.

- Apoyar y asesorar a las áreas del Departamento del Distrito Federal, así como a los órganos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y a los contralores internos de las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades coordinadas adscritas al Sector para el mejor desempeño de sus funciones.

- Supervisar que las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del sector Departamento del Distrito Federal, apliquen las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda, derivadas de la revisión de la Cuenta Pública.

- Establecer los requisitos para la ocupación de puestos directivos y técnicos en las áreas de control del sector Departamento del Distrito Federal, así como difundir las normas que regulen su actividad y proponer la designación o en su caso, la separación de quien los desempeñe.

- Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebre con las distintas áreas del Departamento.

- Formular los estatutos sobre responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que procedan de acuerdo a éstas y con las normas y lineamientos emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando los servidores públicos del Departamento incurran en responsabilidad penal.

- Realizar las investigaciones necesarias turnando los expedientes respectivos a la Contraloría General, cuando se trate de los servidores públicos de las unidades administrativas del Sector que cuenten con sus Contralorías Internas.

- Dar aviso al Ministerio Público, en los actos, omisiones y conductas que impliquen responsabilidad penal, y hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la cual, en coordinación con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, determinará las acciones a seguir.

Comentarios

Si bien, es cierto que dentro de estas funciones se hace referencia a tres actividades de supervisión, en la práctica dos de ellas se transfirieron a las áreas responsables del control operativo desde julio de 1983 y en la otra se ha modificado su enfoque hacia la verificación. Lo anterior se fundamentó en las normas y lineamientos emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para la actuación de los órganos internos de control y contó con la aprobación del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, instrumentándose la transferencia del personal de supervisión por conducto de la Oficialía Mayor. Entre las ventajas de esta medida, destaca la relativa a adecuar las funciones de control al marco preventivo, de apoyo y correctivo que ha delineado la dependencia normativa en la materia.

3.5. Estructura Orgánica de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal

- 1.0 Contraloría General
 - 1.0.1 Contralorías Internas
 - 1.0.2 Coordinación Administrativa
 - 1.0.2.1 Subdirección de Recursos Humanos
 - 1.0.2.2 Subdirección de Recursos Financieros y Materiales
 - 1.0.2.3 Subdirección de Informática
- 1.1 Subcontraloría de Control
 - 1.1.1 Dirección de Diagnóstico
 - 1.1.1.1 Subdirección de Análisis de la Gestión Pública

- 1.1.1.2 Subdirección de Seguimiento del Sistema Integrado de Control
- 1.1.2 Dirección de Responsabilidades y Sanciones
 - 1.1.2.0.1 Unidad Departamental de Quejas y Denuncias
 - 1.1.2.0.2 Unidad Departamental de Sanciones
 - 1.1.2.1. Subdirección de Responsabilidades
- 1.2 Subcontraloría de Auditoría
 - 1.2.1 Dirección de Auditorías Financieras
 - 1.2.1.1 Subdirección de Auditoría de Ejercicio Presupuestal
 - 1.2.1.2 Subdirección de Auditoría de Administración de Recursos
 - 1.2.2 Dirección de Auditoría Operacional
 - 1.2.2.1 Subdirección de Auditoría de Legalidad
 - 1.2.2.2 Subdirección de Auditoría de Sistemas
 - 1.2.3 Dirección de Auditoría de Obras
 - 1.2.3.1 Subdirección de Auditoría Administrativa
 - 1.2.3.2 Subdirección de Auditoría Técnica

"El 30 de noviembre de 1988 el Subsector de Control del D.D.F. contaba con una plantilla de doscientas ochenta y siete plazas de estructura y de un mil ciento dieciséis plazas de personal técnico-operativo"[5], quedando distribuidas de la siguiente forma:

Personal de estructura:	21 por ciento
Personal Técnico:	50 por ciento
Personal Administrativo:	29 por ciento

Los 30 órganos de control que operan desde agosto de 1985 tienen la siguiente adscripción:

- En áreas centrales:
- a) Secretaría General de Protección y Vialidad
 - b) Secretaría de Programación y Presupuesto

- En Entidades Paraestatales:**
- a) FIVIDESU
 - b) Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Raya
 - c) Metro
 - d) Sistema de Transporte Eléctrico
 - e) Ruta 100
 - f) IDA
 - g) CEDA
 - h) SERVIMET

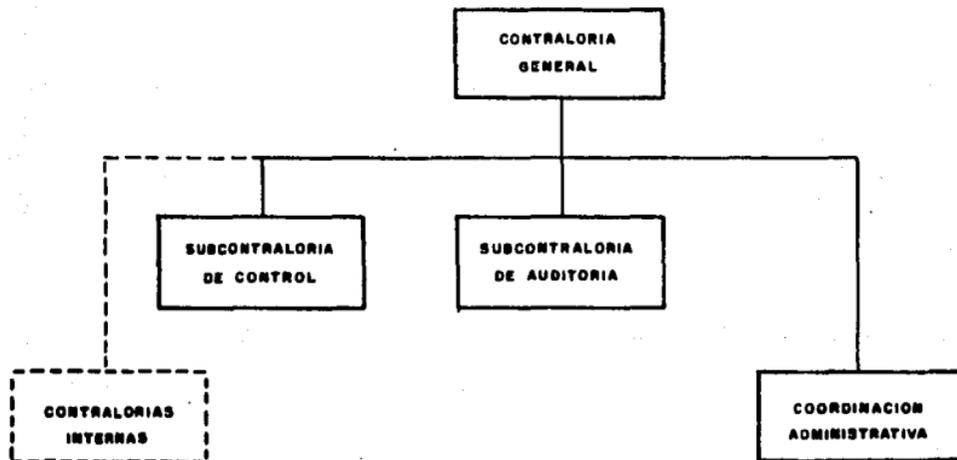
- En Organos Desconcentrados:**
- a) en las 16 Delegaciones Políticas
 - b) COVITUR
 - c) Almacenes
 - d) COCODER

Además la Contraloría General del D.D.F. ejerce la función de control en 4 áreas autónomas:

- a) Tribunal Superior de Justicia del D.F.
- b) Tribunal de lo Contencioso Administrativo
- c) Junta Local de Conciliación y Arbitraje
- d) H. Congreso Consultivo del D.F.

Y en dos órganos desconcentrados: Locatel y Planta de Asfalto y en una entidad paraestatal que es COMISA

ORGANIGRAMA AUTORIZADO AL 30 NOV. 88



FUENTE: Delegación Iztapalapa, Memorias de Gestión:
diciembre de 1982 a noviembre de 1988

Comentarios

Es importante mencionar, que el número de órganos que dependen directamente del titular de la Contraloría General del D.D.F., es aceptable en virtud de que solamente dependen de él cuatro áreas, con lo cual su tramo de control es adecuado y con ello se puede lograr una buena comunicación. Sin embargo, llama la atención la duplicidad de información, que maneja esta Contraloría, de los recursos humanos adscritos al Subsector de Control del D.D.F. Por una parte, en el folleto de "Controlar para Avanzar"[6], menciona que, por ejemplo, en 1986 esta institución contaba con una plantilla de un mil 500 plazas. Por otro lado, en la "Memoria de Gestión del periodo diciembre de 1982 a noviembre de 1988 de esta Dependencia"[7], se indica que en este mismo año, esta Contraloría tenía ocupadas 1 mil 416 plazas. Al comparar ambas cifras se obtiene una diferencia de 84 plazas.

La misma Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no cuenta con el número exacto de plazas que se manejan en el Subsector de Control del D.D.F., en virtud de que en la publicación, tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana[8], editada por esta dependencia y el Instituto Nacional de Administración Pública, describe que la Contraloría General del D.D.F. contaba a finales de 1986, con 456 trabajadores -suponemos que sin contar al personal adscrito a los órganos de control del sector D.D.F. Y por otra parte, la Contraloría General del D.D.F., en su memoria de gestión, ya anteriormente citada, menciona que en ese periodo tenía bajo su adscripción 421 plazas, sin contar las 995 plazas distribuidas en los órganos del sector DDF.

3.6 Principales Acciones desarrolladas de la Función de Control en el D.D.F. durante el periodo 1983-1988

Durante 1983 se efectuaron las siguientes actividades:

- Elaboración de 27 estudios sobre aspectos normativos y de funcionamiento de sistemas operativos.
- Análisis y revisión de la cuenta pública correspondiente al ejercicio de 1982.
- Realización de 683 auditorías, 33 realizó la Contraloría General del DDF y 650 las Contralorías Internas.

[6] Ibidem. p 36

[7] Contraloría General del D.D.F. Memoria de Gestión del periodo diciembre de 1982 a noviembre de 1988. DDF MEXICO 1988.

[8] Merino Mañón, José. Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana SECOGEF-INAP México 1988. pág. 61

Estas revisiones se desglosaron en las siguientes áreas:

Ejercicio Presupuestal	-	112	16%
Administración de Recursos	-	344	50%
Sistemas	-	100	15%
Obras y Servicios	-	127	19%

- Formulación de 1928 observaciones, de las que el 49% se notificó a la SECOGEF como relevantes.

- Propuesta de 1020 medidas correctivas

Un año más tarde, en 1984:

- Se implementaron 64 estudios y manuales, lo que representa un 27% más que en 1983, "entre los que destacan los relativos al Programa Regional de Empleo, el de Seguimiento y Evaluación del Programa de Simplificación Administrativa y las adecuaciones al Clasificador por Objeto del Gasto". [9]

- Se llevaron a cabo 2015 revisiones, 71 realizó la Contraloría General del D.D.F. y 1944 los órganos internos de control, 1332 auditorías más que en 1983 y fueron de :

		INCREMENTO RESPECTO A 1983
Ejercicio Presupuestal	331 16	195%
Administración de Recursos	919 46	167%
Sistemas	491 24	391%
Obras y Servicios	274 14	116%

- Formulación de 4675 observaciones, [lo cual significa un 260% más de las que se efectuaron en 1983], de las cuales el 64% se notificaron a la SECOGEF como relevantes.

- Propuesta de 3308 medidas correctivas, lo cual representa un incremento respecto a 1983 de 224%

En el año de 1985:

- Se realizaron 31 estudios y manuales: 19 de normatividad y 12 de sistemas

- "Elaboración y envío a la SECOGEF de 63 reportes sobre control y seguimiento del Gasto Público". [10]

- Realización de 2299 auditorías, 61 la Contraloría General del DDF y 2238 los órganos de control, lo que representa un 14 por ciento más de lo realizado en 1984.

	1984	1985	VARIACION RESPECTO A 1984 EN %
Ejercicio Presupuestal	271	12	-18
Administración de Recursos	1090	47	+10.6
Sistemas	549	24	+12
Obras y Servicios	389	17	+42

- Formulación de 4506 observaciones, 4% menos que 1984, de las cuales el 67% se notificaron a la SECOGEF como relevantes.

- Propuesta de 2427 medidas correctivas, 27% menos que en 1984.

Durante el año de 1986:

- "Se integra al Sistema de Información de los Programas de Reconstrucción de Escuelas y Hospitales, que actualiza quincenalmente, los datos al avance físico y financiero de cada inmueble e identifica el origen de los recursos de financiamiento". [11]

- Se coadyuva al Comité de Evaluación de Resoluciones a recursos de revocación de predios expropiados, revisándose 3077 expedientes.

- Realización y envío a la SECOGEF de 124 reportes sobre control y seguimiento del Gasto Público.

- Se llevaron a cabo 2162 auditorías: 93 realizó directamente la Contraloría General del D.D.F., 2 mil sesenta y nueve los órganos de control, lo cual representa un 6% menos que en 1985.

[10] *Ibidem* p. 44

[11] *Ibidem* p. 47

			VARIACION RESPECTO A 1985 EN %
Ejercicio Presupuestal	288	13	6
Administración de Recursos	869	40	-20
Sistemas	578	27	5
Obras y Servicios	422	20	8.5

-Formulación de 5212 observaciones, 15.7% más que en 1985, se notificaron a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como relevantes el 53%

En el transcurso de 1987:

- Se operaron 1215 auditorías, 116 las ejecutó directamente la Contraloría General del D.D.F., y 1099 las Contralorías Internas, lo cual significa un 79 por ciento del total de las revisiones.

			VARIACION RESPECTO A 1987 EN %
Ejercicio Presupuestal	-0-	0	-0-
Administración de Recursos	567	46.6%	-34.8
Sistemas	353	29	-54.5
Obras y Servicios	263	21.6	-38
Legalidad	32	2.6	+100

-Se concluyeron 4 observaciones por auditoría ejecutada, con lo cual se tienen 4 mil ochocientas sesenta observaciones durante este año.

-Se instruyeron 4645 medidas correctivas.

En el transcurso de 1988:

- Se ejecutaron 1200 auditorías, 120 las realizó directamente la Contraloría General del D.D.F. y 1080 los órganos internos de control. Esto representa que los órganos internos de control desarrollaron el 90 por ciento de estas actividades.

			VARIACION RESPECTO A 1987 EN %
Ejercicio Presupuestal	195	16.2	-0-
Administración de Recursos	401	33.4	-30
Sistemas	209	17.4	-41
Obras y Servicios	185	15.4	-30
Legalidad	210	17.5	656

-Se formularon 2 observaciones en promedio por auditoría practicada, lo cual significa que se realizaron 2400 observaciones durante este periodo.

-Se implantaron 2474 medidas correctivas, también durante este periodo se realizó la formulación de 22,598 observaciones de las que el 50 por ciento se notificaron como relevantes a la SECOGEF.

Conclusiones

Para que opere el Sistema Nacional de Control en sus tres niveles que son: el Control Global que corresponde a la SECOGEF, el Control Sectorial, que en este caso, corresponde a la Contraloría General del DDF; y el Control Delegacional que realiza la Contraloría Interna de la Delegación Iztapalapa es necesaria una información veraz y hablar de la verdad en información, es remitirse al grado de identidad entre lo informado y la realidad. No obstante la información del Subsector Control del D.D.F., en el periodo 1983-1988, no es exacta, por ejemplo, los diferentes números de plazas que manejan, son prueba de ello.

Hay que agregar que el Sistema Integrado de Control, a fines del primer semestre de 1987, todavía no se había podido implantar. Los responsables del Sistema de Control de esta dependencia manifestaron " que en el D.D.F. el incumplimiento a que se hace referencia, de las atribuciones contenidas en las fracciones I, II, y III del artículo 90. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, fue motivada por una conceptualización excesivamente teórica del diseño del Sistema Integrado de Control y por la utilización de una compleja metodología, que impidieron su instrumentación y operación"[12]

Sustentados en esto, diremos que uno de los elementos que integran al control es el personal competente, para minimizar las posibilidades de ciertas fallas.

De ahí que podamos mencionar, que no se ha dado corrección a las faltas, los errores y los defectos encontrados en las auditorías practicadas en el sector DDF. Esto lo sustentamos en el principio de que "el control existe en la medida en que resulte posible pasar de la detección de la falta de legalidad, mérito y oportunidad, a acciones correctivas, y cuando no es así, no se ha cumplido con el fin perseguido (13).

Por ello, al observar que en lugar de disminuir el número de auditorías practicadas año con año durante el periodo antes mencionado, con lo cual se podría obtener un indicador de eficacia,

[12] Contraloría del D.D.F. Controlar para Avanzar. Pág. 71

[13] Gordillo, Agustín A. Control de Legitimidad o de oportunidad, en Revista de Administración Pública No. 57-58 (enero-junio) INAP México. Pág. 198

que nos de una idea aunque sea indirecta de la forma en que se están cumpliendo los objetivos, en virtud de que la formulación de observaciones que se originan en cada revisión, 2.3. en promedio por auditoría practicada durante ese sexenio, y con una debida implantación de medidas correctivas y un eficaz seguimiento debería tender a disminuir el número de revisiones que se realizan, con ello se podría suponer que realmente ha sido eficaz el sistema de control, huelga decir que se ha dado todo lo contrario. En síntesis el control practicado en el sector DDF, no ha existido, en virtud de que este -el control- se alcanza en la medida que resulta posible pasar de la detección de las faltas, a las acciones correctivas, por lo tanto no se ha cumplido con el fin perseguido. De ahí que consideramos que un control eficaz es el que se debe traducir en la corrección de los errores y defectos que se encuentran en las auditorías que se realizan.

AUDITORIAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS PRACTICADAS DURANTE EL
SEXENIO 1982 - 1988
A Ñ O S

1983	1984	1985	1986	1987	1988
344	919	1090	869	567	401

4. LA FUNCION DE CONTROL EN UN ORGANO DESCONCENTRADO DEL D.D.F.

4.1. Presentación

Las Contralorías Internas de los Organos Desconcentrados, Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria del D.D.F., son Unidades Organizacionales que dependen linealmente del Titular de la Delegación, Organo Desconcentrado o Entidad correspondiente y funcionalmente del Contralor General del D.D.F., a fin de apoyar en forma eficaz, eficiente y oportuna las acciones de gobierno y administración que realizan las Dependencias y Entidades del D.D.F., sin involucrarse directamente en la operación. Para la realización de este estudio, analizaremos la estructura y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Delegación de Iztapalapa del D.D.F., con el fin de entender y poder explicar su situación orgánico funcional y estar en posibilidades de plantear algunas propuestas de solución que mejorarán su situación administrativa. En virtud de que la hipótesis que orienta la elaboración del presente estudio es el supuesto de que lo que limita y en ocasiones inhibe el adecuado funcionamiento de las Contralorías Internas es de que estos Organos de Control dependen directamente del Titular de la Dependencia o Entidad.

4.2. Antecedentes Históricos

Debido a la reestructuración organizacional de la Contraloría General del D.D.F., y a la desconcentración de la función de control de esta Institución, se crearon 36 Contralorías Internas en diferentes Dependencias y Entidades del D.D.F., con la finalidad de fortalecer los instrumentos y mecanismos de control y evaluación de los mismos. Y es a partir del 9 de mayo de 1983, que las Contralorías Internas de los Organos Desconcentrados, Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria del D.D.F. inician su funcionamiento con las siguientes unidades de trabajo:

- SUBDIRECCION DE CONTROL
- SUBDIRECCION DE AUDITORIA
- UNIDAD DE DENUNCIAS Y
RESPONSABILIDADES

4.3. Marco Jurídico-Administrativo

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Diario Oficial 5-II-17
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Diario Oficial 29-XII-76

-Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Diario Oficial 31-XII-82

-Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
Diario Oficial 31-XII-76

-Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de
Servicios relacionados con Bienes Muebles
Diario Oficial 8-II-85

-Ley de Obras Públicas
Diario Oficial 30-XII-80

-Decreto del Presupuesto de Egresos del Departamento del
Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1988
Diario Oficial 31-XII-87

-Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a
elaborar un programa de descentralización administrativa que
asegure el avance en dicho proceso
Diario Oficial 18-VI-84

-Decreto por el que los Titulares de las Dependencias y Entidades
de la Administración Pública Federal y Servidores Públicos hasta
el nivel de Director General en el Sector Centralizado o su
equivalente en el Sector Paraestatal, deberán rendir al separarse
de sus empleos, cargos o comisiones, un informe de los asuntos de
sus competencias y entregar los recursos financieros, humanos y
materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus
atribuciones legales, a quienes los sustituyan en sus funciones
Diario Oficial 2-XI-88

-Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto
Público Federal
Diario Oficial 28-XI-81

-Reglamento de la Ley de Obras Públicas
Diario Oficial 13-II-85

-Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal
Diario Oficial 26-VIII-85

Comentarios

Como hubieramos visto anteriormente, toda función de control dentro de la Administración Pública emana originariamente del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual otorga la facultad de manejar y controlar los negocios del orden administrativo de la Federación al Ejecutivo Federal, es por lo anterior que las acciones de la Administración Pública son reguladas por disposiciones jurídicas que determinan las competencias de las partes involucradas, así como al "hablar del

marco jurídico del control administrativo es referirse al conjunto de disposiciones tanto legales, como reglamentarias y administrativas" (1), debiéndose entender estas "últimas en función de decretos, acuerdos, circulares y de conformidad a prácticas recientes en el ejercicio gubernamental a las denominadas "normas", que es un conjunto de disposiciones que dan apoyo y fundamentación, así como certeza y seguridad a las actuaciones de la Administración Pública" (2)

(1) José Trinidad Lenz Cárdenas, el Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública. Revista de Administración Pública 57-58 I.N.A.P. p. 57

(2) Ibidem P. 57

4.3.1 Objetivos Generales

El objetivo de la Contraloría Interna de la Delegación del D.D.F. en Iztapalapa en su función de Organismo Interno de Control a nivel de apoyo al Titular, es confirmar que las acciones administrativas y operativas, a través de los controles establecidos, conduzcan a la Delegación, al cumplimiento de los objetivos que le han sido encomendados, dentro de un marco de legalidad, racionalidad, economía y congruencia administrativa y operativa.

Los objetivos comunes que persiguen las Contralorías Internas, en concordancia la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se encuentran descritos en el Marco de Actuación de las Contralorías Internas de la Administración Pública Federal y son las siguientes:

-Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, financieros y materiales de la Dependencia.

-Contribuir a incrementar la congruencia y equilibrio del esquema de organización y funcionamiento de la Dependencia en su conjunto.

-Promover la participación de los responsables de las acciones en los diferentes niveles jerárquicos, así como que las decisiones repercutan al interior de cada una de las áreas.

-Promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos para la estricta disciplina y austeridad en las acciones.

-Prevenir y combatir la corrupción, en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia.

-El Manual de Organización de este Organismo de Control, describe los mismos objetivos.

4.4. Estructura Orgánica-Funcional

La estructura Orgánico-Funcional de la Contraloría Interna de la Delegación del D.D.F. en Iztapalapa, debe funcionar de acuerdo a las atribuciones que tiene conferidas en el Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el cual se concibe como un apoyo para que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación realice sus funciones.

Cabe mencionar que este Organismo de Control debe funcionar a semejanza de la SECOGEF, con la diferencia que su ámbito de competencia se ubica en la Delegación de Iztapalapa, su propósito como se ha mencionado anteriormente, consiste en apoyar al Titular para incrementar la eficiencia y eficacia en el desempeño de sus atribuciones, y la de aportar los elementos necesarios al Sistema de Control y Evaluación del Sector del D.D.F.

4.4.1 Estructura Orgánica

1. Contraloría Interna

- 1.1 Subdirección de Control
- 1.2 Subdirección de Auditoría
- 1.3 Unidad de Denuncias

Este Organismo de Control Interno está organizado de la siguiente manera:

-Tiene por responsabilidad máxima a un Contralor Interno, el cual tiene como principales actividades, las de supervisar y coordinar al área en todos sus aspectos y funciones.

-Mediante un programa de trabajo se norman las funciones a desempeñar, por cada una de las áreas que conforman la Contraloría Interna y son las siguientes: Subdirección de Control, Subdirección de Auditoría y la Unidad de Denuncias. Es importante indicar que en el Manual de Organización de este Organismo de Control interno no se mencionan los Departamentos que integran las Subdirecciones de Control y Auditoría.

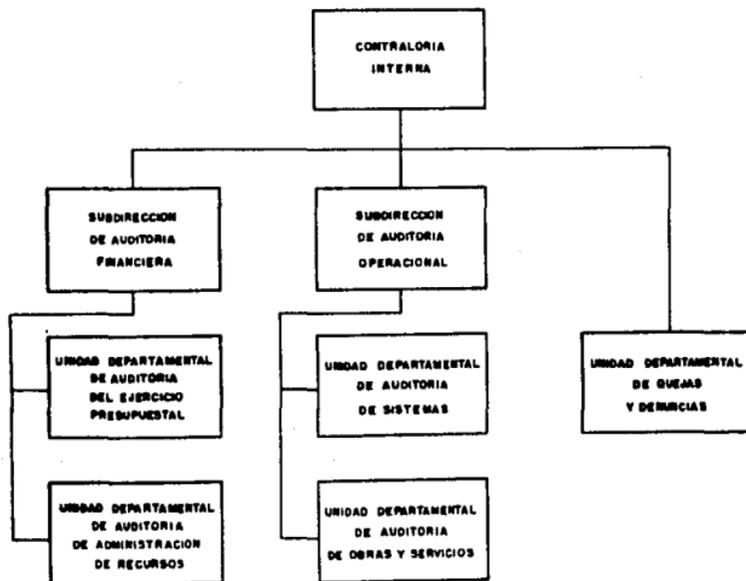
4.4.2 Funciones

La Contraloría Interna de este Organismo Desconcentrado del D.D.F., debe realizar sus funciones de acuerdo a las Disposiciones, normas y lineamientos que expide la SECOGEF, y al mismo tiempo debe asegurar que los procedimientos y métodos utilizados en esta Delegación se ejecuten apropiadamente y que la información que se esté usando sea la óptima. De acuerdo con lo anterior, las principales funciones de este Organismo de Control serán:

-Analizar y evaluar la solidez, suficiencia y aplicación de los

ORGANIGRAMA AUTORIZADO AL 30 NOV. 88

CONTRALORIA INTERNA
DELEGACIONES POLITICAS



FUENTE: Contraloría General, Memorias de Gestión: diciembre de 1982 a noviembre de 1988

controles contables, financieros y de operación de la Delegación.

-Cuantificar en qué medida el activo de la Delegación está debidamente contabilizado, salvaguardado y clasificado.

-Evaluar la confiabilidad de los datos que circulen en la Delegación, y de los sistemas de contabilidad y presupuestos, proponiendo las mejoras del caso.

-Ponderar los métodos y procedimientos de la organización, proponiendo las mejoras a los estudios técnicos pertinentes.

FUNCIONES DE LA SUBDIRECCION DE CONTROL

El Manual de Organización de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades del sector D.D.F., nos indica las siguientes funciones que debe de realizar esta Subdirección, de las cuales las más importantes son:

- I. Formular el Programa Anual de Actividades que atañen a esta Subdirección.
- II. Organizar e instrumentar el Sistema Integrado de Control de la Delegación.
- III. Vigilar el cumplimiento del S.I.C. y seguimiento físico y financiero de la Delegación.
- IV. Proponer, en su caso, las medidas correctivas a que haya lugar, cuando mediante el S.I.C. de la Delegación, se detecten posibles desviaciones o deficiencias en el desarrollo de las actividades sustantivas o de apoyo, haciéndolas del conocimiento del Titular de la Delegación y del Contralor General del D.D.F.
- V. Realizar el seguimiento de la implantación y operación de las medidas correctivas propuestas como resultado de los análisis surgidos del S.I.C.
- VI. Dar a conocer a las áreas involucradas, las normas y recomendaciones que emitan las autoridades correspondientes en materia de control.
- VII. Compilar y difundir las normas y recomendaciones que establezca la Contraloría General.
- VIII. Vigilar en coordinación con las demás dependencias competentes, el cumplimiento de los contratos y convenios de obras de adquisición de bienes y de prestación de servicios celebrados por las áreas de la Delegación, así

- como que se hayan constituido las fianzas y depósitos que se requieran, para garantizarlos y en su caso, hacer del conocimiento de la Contraloría General, las causas de incumplimiento.
- IX. Intervenir en coordinación con las dependencias competentes en las bajas de bienes muebles en la incorporación y desincorporación de los bienes inmuebles.
 - X. Verificar que las obras por administración directa o aquéllas que celebre la Delegación, se realicen de acuerdo a las disposiciones legales vigentes y se justifique plenamente la no celebración de concursos.
 - XI. Verificar que las estimaciones de obra que se presenten para su pago sean correctas, asimismo revisar que las deducciones efectuadas correspondan a las marcadas por la legislación aplicable en la materia.
 - XII. Vigilar que la liquidación de las obras que se realicen se lleve a cabo de acuerdo con las estipulaciones establecidas en los contratos respectivos, así como participar en la fijación de los precios unitarios.
 - XIII. Coadyuvar con la Contraloría General, en la elaboración de los sistemas y procedimientos necesarios para detectar las irregularidades existentes en la prestación de los servicios públicos, así como para hacerlos del conocimiento de las áreas competentes para su atención y solución.
 - XIV. Participación con la Contraloría General en el establecimiento de un sistema de información integral, que permita controlar las quejas recibidas por la prestación de los servicios.

Comentarios

Es importante mencionar que el Manual de Organización antes citado, no informa que de esta Subdirección de Control dependen dos áreas departamentales que son la de Normas y la de Sistemas. Cabe indicar que a estos dos departamentos se les asignan actividades sin respetar su debida estructura orgánico-funcional, al Departamento de Normas definiéndolo en función de su objetivo específico, según el Manual de Organización, le atañe lo referente a la auditoría de obras públicas cuando el propósito de la misma se refiere a la comprobación de aspectos tales como cantidad y calidad de la obra y determinación de precios unitarios en esta materia etc.....

El Manual de Organización plantea que son funciones del Departamento de Sistemas: realizar los estudios y análisis relativos para organizar e instrumentar el S.I.C. de la Delegación y someterlo a una debida consideración para posteriormente implantarlo; expedir las normas y disposiciones que regulen la operación del S.I.C. de la Delegación y solicitar a las áreas

responsables, la emisión de normas complementarias cuando se requieran; recabar y analizar la información necesaria para emitir opinión sobre los proyectos de disposiciones, normas y procedimientos que preparen las áreas responsables, en materia de planeación, programación, presupuestación, organización y procedimientos, contabilidad y administración de recursos humanos, materiales y financieros; vigilar y supervisar los métodos de control utilizados por las áreas responsables de la operación, así como los registros y sistemas de datos e información en que se apoya la Contraloría Interna de la Delegación, para formular las observaciones y recomendaciones necesarias y desarrollar el seguimiento para asegurar que se cumplan.

Consideramos que esta Subdirección de Control debe definir y asignar atribuciones, funciones y objetivos a cada área departamental a su cargo, en base a la estructura orgánico-funcional, que describe el Manual de Organización, y además implementar un programa de capacitación para su personal, en virtud de que se carece de los conocimientos idóneos para que los responsables del desarrollo de las actividades de control las realicen en forma eficaz y cumplan con el objetivo de fortalecer y complementar los mecanismos de control que son necesarios en esta Delegación.

De no tomar estas medidas, esta Subdirección de Control seguirá funcionando como hasta la fecha, en donde la ejecución de sus actividades es realizada en forma empírica dentro de un ambiente de improvisación.

FUNCIONES DE LA SUBDIRECCION DE AUDITORIA

A la Subdirección de Auditoría le corresponden las siguientes funciones, según el Manual de Organización de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades del D.D.F. y son:

I. Elaborar el Programa de Auditorías a realizar en las áreas de la Delegación y someterlo para su aprobación al Contralor Interno.

II. Realizar las auditorías e investigaciones indispensables a las áreas de la Delegación, revisando que cumplan con las normas y disposiciones legales aplicables en materia de financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondo y valores.

III. Opinar sobre la procedencia de las responsabilidades en que incurran funcionarios y empleados de la Delegación, derivados del incumplimiento de las normas y disposiciones que regulen la administración de los recursos financieros, humanos y materiales y en su caso, hacerlas del conocimiento del Contralor Interno.

IV. Verificar que la documentación justificativa y comprobatoria del gasto, cumpla con los requisitos legales presupuestarios, normativos y de forma vigentes.

V. Verificar que la estructura organizacional y los sistemas operativos de las áreas de la Delegación sean los adecuados para el desarrollo de las actividades de control encomendadas, observándose que sean oportunas, confiables y útiles.

VI. Verificar que las áreas de la Delegación cumplan con las recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda derivadas de la revisión de la Cuenta Pública.

VII. Supervizar que el manejo y registro de los ingresos autogenerados se lleve a cabo conforme a los lineamientos normativos y operativos establecidos para el efecto.

VIII. Dictaminar que en la ejecución de los programas de las áreas de la Delegación, se utilicen los recursos en la cantidad y calidad requerida al menor costo posible.

IX. Recabar la información de las auditorías practicadas en las áreas de la Delegación, evaluarlas y hacerlas del conocimiento del Contralor Interno.

X. Informar permanentemente al Contralor Interno sobre las actividades realizadas.

Al igual que la Subdirección de Control, esta Subdirección de Auditoría, se integra de dos áreas departamentales y son las siguientes:

- 1) Area Departamental de Auditoría Financiera
- 2) Area Departamental de Auditoría Operacional

A estos Departamentos se les asignan revisiones sin importar de qué tipo son, la mayoría de las auditorías que se realizan tienen como base los métodos tradicionales de la auditoría financiera, con lo cual no se está entendiendo que la magnitud, complejidad y diversidad de los programas y actividades a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, ha hecho necesario que la auditoría gubernamental rebase los tradicionalistas métodos financieros para poder así cumplir con los objetivos que se le han marcado.

Comentarios

Es necesario indicar que la auditoría financiera es aquella que comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros con objeto de determinar si la información financiera que se produce es confiable, oportuna y útil.

Auditoría Operacional, es la que comprende el examen de la eficiencia y eficacia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional y los sistemas operativos y los sistemas de información.

Por la forma en que realizan sus funciones, la Subdirección de Auditoría y sus Departamentos que la integran nos hace suponer que no cuentan con los conocimientos teóricos de control necesarios para realizar estas actividades con la debida eficiencia y eficacia, con lo cual se vuelve necesario un curso de actualización y capacitación al personal de este Organismo de Control, teniendo en cuenta que un elemento que integra el control, es la existencia de un personal competente que reduzca al mínimo las posibilidades de ciertas fallas.

FUNCIONES DE LA UNIDAD DE DENUNCIAS Y RESPONSABILIDADES

La Unidad Departamental de Denuncias y Responsabilidades tiene asignadas las siguientes funciones:

- I. Llevar a cabo la difusión de los mecanismos para la recepción de las quejas y denuncias sobre los servidores públicos y prestación de servicios a través de los medios e instrumentos de apoyo que la Contraloría General del D.D.F. determina.
- II. Orientar y asesorar a quien lo solicite, en cuanto a la presentación de una queja o denuncia.
- III. Recibir las quejas y denuncias que formulen los particulares sobre actos indebidos en que incurran los funcionarios y empleados

en la Delegación, en el ejercicio de sus atribuciones; determinar su procedencia y en su caso, hacerlas del conocimiento del Contralor Interno para ser turnadas a la Contraloría General.

IV. Realizar las investigaciones necesarias para acreditar las responsabilidades de los servidores públicos, turnándolas a la Contraloría General del D.D.F.

V. Integrar los expedientes de las quejas o denuncias recibidas, llevar su control y registro y mantenerlo permanentemente actualizado.

VI. Informar al denunciante del trámite de su queja o denuncia en base a las políticas establecidas para el efecto.

Comentarios

Esta Unidad Departamental depende directamente del Contralor y actúa en realizar como un Organismo de Consulta Jurídica de la Contraloría Interna, cuando su campo de acción debe abarcar más funciones como son:

I. Apoyar a la Contraloría Interna en la instrumentación y conducción del procedimiento disciplinario por responsabilidad en los términos que marca la "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" (3). Así como el Reglamento Interior del D.D.F. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1985.

II. Pedir a las demás dependencias y entidades administrativas del D.D.F., y a los particulares, en cumplimiento a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, datos, informes y documentos en general para la revisión de las quejas y denuncias.

III. Demandar colaboración técnica a las demás áreas de la Contraloría Interna, cuando sea necesario, practicar visitas, intervenciones o auditorías para el mayor esclarecimiento de la queja o denuncia.

IV. Difundir y modernizar los mecanismos de recepción de las quejas y denuncias sobre los servidores públicos.

Con las funciones antes mencionadas se motivaría al público a presentar sus quejas o denuncias, lo cual coadyuvaría a alcanzar el objetivo de esta unidad que es organizar técnica y jurídicamente los elementos necesarios para una adecuada aplicación y cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y así apoyar en una forma idónea y eficaz a la Contraloría Interna.

4.5 Principales Acciones Realizadas en la Contraloría Interna de la Delegación del Departamento del Distrito Federal en Iztapalapa Durante el período 1983-1988

"La Contraloría Interna en la Delegación Iztapalapa ha realizado a partir de 1983, año de su creación, hasta 1988, 192 auditorías, de las que se desprendieron un total de 549 observaciones" (4)

OBSERVACIONES A LAS AUDITORIAS PRACTICADAS EN LA DELEGACION IZTAPALAPA EN EL PERIODO 1983-1988

AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTAL
Número de Auditorías	25	116	178	70	102	58	549

Estas auditorías han sido de:

Ejercicio Presupuestal	46	23.4%
Administración de Recursos	47	24%
Sistemas	25	12.7%
Obras	4	2%
Servicios	28	14.3%
Otras Materias	<u>46</u>	23.4%
	196	

FUENTE: Memoria de Gestión 1983-1988

Como se puede observar, hay diferencias en el número de auditorías realizadas. Por una parte indican que se aplicaron 192, por la otra indican que se operaron 196. En síntesis, no es una información confiable.

Otro punto que llama la atención, es que durante este periodo únicamente se realizaron 4 auditorías al área de obras. A pesar de que en este rubro se ejercieron 65,228 millones que representa el 49.13 por ciento del total del presupuesto ejercido por esta dependencia durante el periodo 1983-1988, que fue de 132,763 millones. Otro apartado importante en el ejercicio financiero, es el de servicios personales que absorbió 51,997 millones, lo cual significa el 39.1 por ciento. En este rubro se aplicaron 15 revisiones. En suma, el 88.23 por ciento del presupuesto

(4) Delegación Iztapalapa. Memoria de Gestión del Período 1982 a noviembre de 1988. DOF. México, 1988. Pág. 117

ejercido -117,225 millones-, sólo se le practicaron 19 revisiones, el 9.9 por ciento de las auditorías realizadas durante este sexenio.

También, en el documento de gestión 1983-1988, se menciona que el resultado de las observaciones realizadas ha contribuido a mejorar los sistemas y procedimientos de la Delegación, al elaborarse, como producto de las recomendaciones, Manuales de Procedimientos, de todas las áreas a mejorar los ya existentes (5). Consideramos que la función sustantiva del control es corregir deficiencias, no elaborar manuales de procedimientos. Por cierto hasta fines de 1987, este órgano interno de control no contaba con su Manual de Procedimientos propio y, además el organograma autorizado al 30 de noviembre de 1988, de la Delegación no contemplaba a la Contraloría Interna.

Cabe agregar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no llevó a cabo auditorías durante 1983-1988, en la Delegación Iztapalapa.

4.6 Análisis y seguimiento de las observaciones realizadas, a las auditorías practicadas a el Area de Adquisiciones de la Delegación Iztapalapa

al analizar las observaciones que se hicieron en las auditorías que se practicaron, durante 1984, 1985 y 1986 a la Unidad Departamental de Adquisiciones y Servicios Generales de la Delegación Iztapalapa. Para ver con qué eficacia se ha pasado de la detección de la falta de legalidad, mérito y oportunidad, a medidas correctivas, ya que de no ser así, no se ha cumplido con el fin perseguido del control.

Primera Auditoría

El día 25 de febrero de 1984, se terminó de practicar una auditoría al departamento de Adquisiciones y Servicios generales de esta Delegación.

En esta revisión, se hicieron las siguientes observaciones relevantes y recomendaciones de solución.

PRIMERA OBSERVACION

Los objetivos para el desarrollo eficiente de la función, no están plasmados en algún documento que sirva de guía u orientación, no se cuenta con los perfiles requeridos para cada puesto, el cual permitirá el óptimo desarrollo de la actividad.

RECOMENDACION DE SOLUCION: Es necesario que se definan claramente objetivos, funciones, políticas, perfiles de puesto y se disponga de personal capacitado. Además que se vigile la aplicación de los manuales existentes.

SEGUNDA OBSERVACION

No existen estudios sobre fuentes de suministro para determinar sustituto o equivalente, así como la conveniencia de adquisición de lotes mínimos y su razonabilidad; no se cuenta con el personal calificado para realizar este tipo de trabajo.

RECOMENDACION: Contratar y/o capacitar personal calificado que desarrolle adecuadamente esta función para el oportuno cumplimiento de actividades específicas.

Segunda Auditoría

Posteriormente, el 14 de diciembre de este mismo año se concluyó una segunda auditoría a esta Unidad Departamental, las observaciones que se plantearon son las siguientes:

PRIMERA OBSERVACION

No se cuenta con un Programa Autorizado de los arrendamientos por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

RECOMENDACION: Es necesario para un mejor control, contar con un Programa Anual de Arrendamientos..., autorizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

SEGUNDA OBSERVACION

En ningún caso se han elaborado estudios que justifiquen los arrendamientos.

RECOMENDACION: Es indispensable que antes de contratar cualquier servicio, se les exija a las áreas que lo requieran, una justificación o estudio de necesidad de arrendar, a fin de que cada caso pueda ser juzgado por la Oficina de Adquisiciones.

TERCERA OBSERVACION

No se realizan concursos para la contratación de servicios de arrendamiento de vehículos y maquinaria de trabajo.

RECOMENDACION: Es necesario que se realicen concursos para el arrendamiento de vehículos y maquinaria, para tener un parámetro y poder contratar el servicio en las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad para la Delegación.

CUARTA OBSERVACION

No se contempla dentro de la oficina encargada del arrendamiento y contratación de servicios, dependiente de la Subdelegación Administrativa, las normas, las leyes y procedimientos aplicables a esta función y orgánicamente esta oficina no existe y sus

funciones no están plasmadas en algún manual.

RECOMENDACION: Se sugiere que la Oficina de Arrendamientos y Contratación de Servicios capacite a su personal, se incluya en la estructura formal de la Delegación y se elaboren los manuales respectivos de funciones.

Tercera Auditoria

Un año más tarde, el día 22 de febrero, se concluía una auditoria más en esta área, lo relevante fue:

PRIMERA OBSERVACION

El Sistema de Control que existe y las actividades que realiza el Departamento de Adquisiciones y Servicios Generales no se apegan a la normatividad emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

RECOMENDACION: Es necesario que el sistema de control de área de adquisiciones se apegue a las disposiciones emitidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

SEGUNDA OBSERVACION

El Departamento de Adquisiciones y Servicios Generales, no cuentan con el número actualizado del Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal de algunos proveedores con los que ha efectuado adquisiciones.

RECOMENDACION: Es de vital importancia que el Departamento de Adquisiciones y Servicios Generales cuente con la totalidad de los registros actualizados del Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.

TERCERA OBSERVACION

Respecto a la contratación de servicios adquiridos por la Delegación (alquiler de vehículos de carga), el Departamento de Adquisiciones y Servicios Generales, manifestó que en ese departamento no se llevan a cabo los contratos de los servicios mencionados, contraviniendo así las funciones asignadas a éste en el Manual de Organización de la Delegación.

RECOMENDACION: Respecto a la contratación de servicios celebrados por la Delegación se considera que de acuerdo con el Manual de la Delegación, se adscriba esta función al Departamento de Adquisiciones y Servicios Generales.

Huelga decir que en esta Delegación no se alcanzó el objetivo del control durante el periodo 1983-1988. Porque como se ha podido constatar, los mismos problemas se presentan en todas las

auditorías practicadas a esta área. Por ello, el control ejercido por las Contralorías es prácticamente inexistente, en virtud de lo reflejado en el análisis de las observaciones relevantes que se formularon en las auditorías practicadas al Área de Adquisiciones y Servicios Generales de esta Delegación, durante los años de 1984 y 1985, es que el control ejercido por esta Contraloría Interna es prácticamente inexistente, desde el punto de vista del control como evaluación y acción correctiva, ya que la problemática que se encontró durante 1984 es la misma que se da en 1985 y que sigue persistiendo en 1986, como lo avala la auditoría practicada en 1986 en esta área, de la cual vamos a ver rasgos más importantes en el siguiente apartado.

4.7 Análisis de una auditoría realizada en el Área de Adquisiciones de la Delegación Política de Iztapalapa.

Presentación

Nuestro país, en desarrollo, no puede darse los lujos del dispendio, la ineficacia y la malversación. Por ello la función de auditoría gubernamental, al formar parte de los mecanismos de control de la administración pública que tratan de eliminar vicios, como los mencionados, viene a adquirir una magnitud de función social útil y necesaria. Por eso, a quienes toca su realización, adquieren una obligación que va más allá del mero cumplimiento de la relación laboral. Puesto que de la calidad con que la realicen, la profesionalización que se ponga en esta actividad dependerá de manera importante, que el Estado cuente con garantías de que los recursos que el pueblo le proporcione sean utilizados en bien de la ciudadanía, con óptimos resultados. La responsabilidad social se manifiesta porque el pueblo requiere saber que sus recursos han sido manejados con honradez, eficiencia y eficacia y en ello trasciende que se conozca que existen mecanismos como el de auditoría gubernamental que deben funcionar para proteger sus intereses.

De ahí el interés de realizar un análisis a la auditoría practicada, por la Contraloría Interna de la Delegación del Departamento del Distrito Federal en Iztapalapa, al Departamento de Adquisiciones y Servicios Generales de este mismo órgano desconcentrado, durante 1986, en virtud de que, como anteriormente se mencionó, las Contralorías en funciones propias de auditoría interna, apoyadas en la normatividad emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, constituyen la base más amplia en la que descansa el Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental.

Análisis de la auditoría practicada

Bases Legales:

La auditoría, objeto de este estudio, está sustentada en las Bases Generales del Programa Anual de Auditoría 1984 (6), específicamente en el apartado 2.1.3 "Examen de Adquisiciones" que tiene como objetivo: que los bienes y servicios demandados, se adquieran respetando las normas establecidas y bajo las condiciones más convenientes para la dependencia o entidad. También tiene asignados los siguientes lineamientos generales:

1. Verificar que los proveedores seleccionados sean aquéllos que ofrezcan las mejores condiciones respecto a especificaciones, calidad, precio, lugar y tiempo de entrega, forma de pago, financiamiento, garantías y servicios, considerados en conjunto.
2. Comprobar que los concursantes se encuentren registrados en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, cuidando adicionalmente la eliminación de intermediarismos.
3. Verificar que en el proceso de adjudicación de pedidos se hayan celebrado concursos conforme a las disposiciones legales y lineamientos que fijen las autoridades competentes, y que la aprobación de cotizaciones y colocación de pedidos sea autorizada por funcionarios de rango adecuado.
4. De considerarse necesario, confirmar directamente con los proveedores concursantes no seleccionados, sus cotizaciones.
5. Comprobar la debida justificación en las modificaciones de las condiciones originales de los pedidos colocados, principalmente en lo que se refiere a sus importes.
6. Verificar que no se formalicen compromisos sino existen disposiciones presupuestales para ello.
7. Por los pedidos en trámite, verificar la existencia de controles adecuados para el registro de entregas, y pagos parciales, cumplimiento de plazos pactados, políticas de cancelación de remanentes, y activación del trámite.
8. Verificar que se comuniquen oportunamente, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cancelación de pedidos o contratos, así como las irregularidades que se advierten en relación con las adquisiciones o de incumplimiento a lo establecido por la normatividad respectiva, comprobar la observancia de las recomendaciones que al respecto haga dicha dependencia.

9. Revisar que, en el caso de importaciones, se cuente con la infraestructura necesaria, a fin de garantizar la agilización de trámites y recepción conforme a necesidades, así como para evitar costos adicionales por concepto de almacenaje innecesario, demoras, fletes impropcedentes, etc..

10. Verificar que todas las adquisiciones de procedencia extranjera, cuenten con la autorización previa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

11. Cerciorarse de que los bienes importados, correspondan específicamente a la descripción señalada en los permisos de importación, confirmando la inexistencia de prácticas en contrario.

12. Comprobar que las agencias aduanales proporcionen con toda oportunidad la información y documentación necesarias, para el adecuado manejo y finiquito de las importaciones. En su caso, que los anticipos que manejan se controlen correctamente, a fin de evitar improductividad de los recursos.

13. Con base en los certificados de origen de las importaciones, investigar si existen justificaciones para negociar con representantes, distribuidores o intermediarios.

Análisis de la auditoría

La auditoría practicada al área de adquisiciones, presenta tres grandes puntos que son: el Informe de Observación, la Descripción de la Revisión y la Guía de Auditoría.

Informe de Observación

Observación No. 1

Al revisar en forma selectiva el total de las adquisiciones celebradas a 38 proveedores, durante el periodo comprendido de mayo a diciembre de 1985, las cuales ascienden a la cantidad de \$168'686,579.23, se conoció que el 50 por ciento de dichos proveedores representado por \$50'371,967.00, no cuentan con su registro en el "Padrón de Proveedores" de la Administración Pública Federal; lo cual contraviene a lo estipulado en el artículo 20, párrafo IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, que a la letra dice: "Las dependencias y Entidades sólo podrán fincar pedidos o celebrar contratos con las personas inscritas en el padrón"

CAUSA:

La falta de aplicación de los lineamientos establecidos por la Oficialía Mayor del Departamento del Distrito Federal, al momento de adjudicar los pedidos a los proveedores.

EFFECTO:

Que las compras no se realicen a los proveedores que pueden ofrecer las mejores garantías en cuanto a precio y calidad y que en consecuencia, la optimización de los recursos asignados a la Delegación no sea la idónea.

RECOMENDACION:

Que en lo sucesivo las adquisiciones que se realicen se lleven a cabo sin violar las disposiciones legales, que establezca la normatividad vigente, a fin de reincidir en esta anomalía.

Observación No. 2

A fin de verificar que todas las adquisiciones realizadas estén debidamente justificadas y contengan la documentación soporte se revisaron en forma aleatoria 211 expedientes de adquisiciones contraídas durante los últimos ocho meses del ejercicio inmediato anterior, los cuales importan la cantidad de \$260'606,278.78, detectándose las siguientes irregularidades:

EXPEDIENTE	PORCENTAJE	CONCEPTO	IMPORTE
94	44.54	no contiene factura	130'498,716.47
18	8.53	sin cotización	4'440,853.44
7	3.34	no tiene pedido	400,887.45
64	30.33	no tienen copia fotostática de la factura	84'421,159.93
4	1.89	sin requisición	1'097,081.53
24	11.37	completos	34'747,579.96
-----	-----		-----
211	100		260'606,278.78
-----	-----		-----

Como se puede observar, del total de expedientes revisados sólo 24 de ellos que representan el 11.37 por ciento están debidamente integrados.

CAUSA:

La falta de una adecuada supervisión y control del área respectiva, en cuanto a la integración de expedientes y archivo de toda la documentación que ampare cada una de las operaciones realizadas.

EFEECTO:

La carencia de documentos en los expedientes, nos impide comprobar la veracidad y condiciones de las operaciones realizadas.

RECOMENDACION:

Que la persona encargada del área de Compras obtenga e integre toda la documentación faltante a cada expediente (recopilador) a fin de constatar las erogaciones realizadas por concepto de adquisiciones.

Observación No. 3

Durante el desarrollo de la revisión de los expedientes de adquisiciones realizadas durante el periodo comprendido de mayo a diciembre de 1985, se detectó la carencia de 270 expedientes correspondientes a seis meses; los cuales se detallan a continuación:

MES	EXPEDIENTES FALTANTES
mayo	49
junio	35
septiembre	18
octubre	34
noviembre	52
diciembre	82

total:	270
	=====

CAUSA:

La falta de una adecuada supervisión y control del área respectiva, en cuanto a la integración de expedientes y archivo de toda la documentación que ampare cada una de las operaciones realizadas.

EFEECTO:

La carencia de documentos en expedientes, nos impide comprobar la veracidad y condiciones de las operaciones realizadas.

RECOMENDACION:

Que la persona encargada del área de Compras obtenga e integre toda la documentación faltante a cada expediente (recopilador) a fin de

constatar que la información integrada soporte correctamente las erogaciones realizadas por concepto de adquisiciones.

Observación No. 4

A efecto de conocer el periodo de surtimiento de las compras requeridas por las diferentes áreas de la Delegación, se realizó por otra parte, la Contraloría General del D.D.F., en su memoria de gestión, ya anteriormente citada, menciona que en ese periodo un análisis de dichos compromisos, conociéndose que en el 54 por ciento de las adquisiciones revisadas, el tiempo de entrega varía de 30 a 153 días, ya que de 121 compras seleccionadas, 66 de ellas se surtieron en el periodo antes mencionado.

De lo anterior, se deriva que en el abastecimiento de lo requerido no hay eficiencia ni éste es eficaz.

CAUSA:

La falta de agilidad, a las requisiciones de las áreas solicitantes y la adjudicación de compromisos a proveedores que no ofrecen y cumplan las mejores condiciones de entrega de los pedidos solicitados.

EFFECTO:

Que las áreas de la Delegación interrumpan, retrasen o no, cumplan con los programas de actividades previamente establecidos debido a la ineficacia en el suministro de las requisiciones solicitadas.

RECOMENDACION:

Que en las próximas adquisiciones los pedidos que no sean surtidos en un lapso de tiempo razonable, sean cancelados y su adjudicación se otorgue al proveedor que se comprometa a su entrega inmediata.

Comentarios

Es obvio que el personal del área de Adquisiciones y los auditores de la Contraloría Interna de esta Delegación, desconocen la normatividad de las adquisiciones, los arrendamientos y la contratación de servicios relacionados con bienes muebles que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por ejemplo en la observación No. 1 no se indican los artículos 22, 27 y 37 de la Ley de Adquisiciones, los cuales tienen que ver con este punto. En la causa, de esta observación, se menciona la falta de aplicación de los lineamientos establecidos por la Oficialía Mayor del Departamento del Distrito Federal. No deben ser lineamientos que señale la Oficialía Mayor sino la normatividad

vigente relativa a las adquisiciones.

En la observación No. 2 no se menciona nada de las garantías, con lo cual no se garantiza la seriedad y capacidad legal, técnica, administrativa y financiera del proveedor.

Por otro lado, se da una duplicidad en las observaciones Nos. 2 y 3 en virtud de que la causa, el efecto y la recomendación es la misma.

Segundo punto: Descripción de la Revisión

2.1 A efecto de conocer el periodo de surtimiento de las compras requeridas por las diferentes áreas de la Delegación se realizó un análisis de dichos compromisos, conociéndose que en 54 por ciento de las adquisiciones revisadas, el tiempo de entrega varía de 30 a 153 días, ya que de 121 compras seleccionadas, 66 de ellas se surtieron en el periodo antes mencionado.

De lo anterior se deriva que en el abastecimiento de lo requerido no hay eficiencia ni ésta es eficaz

2.2 Al revisar en forma selectiva el total de las adquisiciones celebradas a 38 proveedores, durante el periodo comprendido de mayo a diciembre de 1985, las cuales ascienden a la cantidad de \$168'686,579.23, se conoció que el 50 por ciento de dichos proveedores representados por \$50'371,967.80, no cuentan con su registro en el "Padrón de Proveedores" de la Administración Pública Federal; lo cual contraviene a lo estipulado en el artículo 20, párrafo IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, que a la letra dice: "Las dependencias y entidades sólo podrán fincar pedidos o celebrar contratos con las personas inscritas en el padrón".

2.3 Debido a que en periodo que abarcó la revisión no se encontró alguna compra cuyo monto hubiera requerido la realización de concurso, no se pudo comprobar si éstos se celebran de acuerdo a las disposiciones legales y lineamientos que fijan las autoridades competentes.

2.4 A fin de conocer la situación que guardan los expedientes de las compras efectuadas por la Delegación, se elaboró una muestra selectiva de las mismas, correspondiente a los meses de mayo a diciembre del ejercicio 1985, comprobándose que no obstante presentar estas anomalías señaladas en el inciso 2.5, todas las requisiciones, cotizaciones y pedidos revisados se encuentran debidamente autorizados por los funcionarios responsables.

2.5 A fin de verificar que todas las adquisiciones realizadas estén debidamente justificadas y contengan la documentación soporte, se revisaron en forma aleatoria 211 expedientes de adquisiciones contraídas durante los últimos ocho meses de ejercicio inmediato anterior, los cuales importan la cantidad de \$260'606,278.78, detectándose las siguientes irregularidades:

EXPEDIENTE	PORCENTAJE	CONCEPTO	IMPORTE
94	44.54	no contiene factura	130'498,716.47
18	8.53	sin cotización	4'440,853.44
7	3.34	no tiene pedido	400,887.45
64	30.33	no tienen copia fotostática de la factura	84'421,159.93
4	1.89	sin requisición	1'097,081.53
24	11.37	completos	39'747,579.96
-----	-----		-----
211	100		260'606,278.78
*****	*****		*****

Como se puede observar, del total de expedientes revisados sólo 24 de ellos que representan el 11.37 por ciento están debidamente integrados.

2.6 Durante el desarrollo de la revisión de los expedientes de adquisiciones realizadas durante el período comprendido de mayo a diciembre de 1985, se detectó la carencia de 270 expedientes correspondientes a seis meses; los cuales se detallan a continuación:

MES	EXPEDIENTES FALTANTES
mayo	49
junio	35
septiembre	18
octubre	34
noviembre	52
diciembre	82

total:	270

Comentarios

En lo que corresponde a la descripción de la revisión, específicamente en el inciso 2.4, cabría preguntarnos por qué no se abundó más en la revisión.

Con respecto al apartado 2.6 es importante mencionar que no se señalan cuáles números de expedientes son los faltantes, ni se menciona por qué fueron adjudicados los pedidos. Únicamente señala la falta de expedientes pero no se indican las causas por las cuales no existen dichos documentos, tampoco se propone alguna medida correctiva o preventiva de acuerdo a la normatividad existente para el caso.

Guía de Auditoría

En este último apartado se describe lo siguiente:

Objetivo

Que los bienes y servicios demandados se adquirieran respetando las normas establecidas y bajo las condiciones más convenientes para la Entidad.

Inicio

1.1 Presentación de los auditores respectivos ante el responsable del Área auditada, a efecto de indicar el propósito de la revisión, con el fin de que no sea proporcionada la información y documentación necesaria.

Desarrollo

2.1 Constatar que los proveedores seleccionados para la adquisición de los bienes demandados, sean aquéllos que ofrezcan las mejores condiciones de calidad, precio, tiempo de entrega, forma de pago y garantías del bien.

2.2 Cerciorarse que los concursantes estén debidamente

registrados en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.

2.3 Verificar que en la adjudicación de pedidos se hayan celebrado concursos conforme a las disposiciones legales y lineamientos que fijan las autoridades competentes.

2.4 Comprobar que la colocación de pedidos y sus respectivas cotizaciones estén debidamente autorizadas por los funcionarios responsables.

2.5 Constatar la debida justificación en las modificaciones de los importes que pudieran existir en los pedidos originales.

2.6 Supervisar que todas las adquisiciones realizadas estén debidamente integradas, en expedientes que contengan la documentación completa conforme al flujo de la operación.

Documentación básica

3.1 Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal (actualizado).

3.2 Ley de Arrendamiento y Adquisiciones de bienes de la Administración Pública Federal.

3.3 Expedientes de adquisiciones.

Comentarios

En este apartado, podemos ver el punto 2.2 que no se realiza en su totalidad la revisión para constatar que los proveedores estén inscritos en el Padrón correspondiente.

En el inciso 2.3, es importante mencionar que se deben realizar concursos menores ya que por los montos de los pedidos deberían llevarse a cabo éstos.

En el punto No. 2.6, no se respeta nada de lo relacionado con la guarda de la documentación, no se señala qué se entiende por documentación completa.

En el inciso 3.2, no se menciona qué artículos de esta ley se están violando, además éste no es el nombre correcto de la ley. El nombre de esta norma es Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

Por último, en el punto 3.3 no se menciona a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ni a su respectivo reglamento.

En suma, la auditoría no da alternativas de solución ya sea tanto preventivas como correctivas. Tampoco se da cumplimiento a los lineamientos que mencionan las Bases Generales del Programa Anual de Auditoría 1984 para esta revisión.

Es importante mencionar que nuestra Carta Magna es el ordenamiento fundamental supremo, en el cual se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe sujetarse su poder público, teniendo dentro de su estructuración política enmarcados los bienes que el propio Estado persigue en el ámbito socio-económico, cultural y humano de la nación. Las disposiciones genéricas que se contienen en esta ley suprema, son reguladas, por mandato de la misma, por Leyes Reglamentarias.

Las adquisiciones, los arrendamientos y la contratación de servicios relacionados con bienes muebles que realizan las dependencias y entidades, al ser una función del Ejecutivo, no escapan de esta regla.

Así tenemos que el artículo 134 Constitucional establece que el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Distrito Federal, en las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Asimismo, el artículo 134 señala que cuando las licitaciones públicas no sean adecuadas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía; eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

De este artículo -134- Constitucional, nacen la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Obras Públicas; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Posteriormente tenemos a los reglamentos de tales leyes y cuya función es precisar las disposiciones de aquellas y facilitar su

cumplimiento. De las leyes mencionadas en la actualidad existen los Reglamentos de Obras Públicas, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y como Reglamentos de la Ley Orgánica, los Reglamentos Interiores de cada dependencia.

En lo que corresponde al reglamento de la ley de Adquisiciones, se encuentra en la actualidad en proceso de elaboración.

Por último, tenemos a las disposiciones administrativas que emiten las distintas dependencias facultadas para ello de acuerdo a la Ley Orgánica. Por ejemplo la Secretaría de Programación y Presupuesto ha emitido las Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles y las primeras Normas Complementarias, sobre Adquisiciones y Almacenes.

En lo que corresponde al Padrón de Proveedores, es un instrumento en el cual se incorporan a aquellos proveedores que se consideran confiables, establece la Ley de Adquisiciones que las dependencias y entidades, sólo podrían fincar pedidos o celebrar contratos con personas que se encuentren inscritas en él.

Con el propósito de que las personas encargadas de realizar las compras en el Sector Público, estén permanentemente informadas respecto a los proveedores que se han inscrito en el Padrón, la Secretaría de Programación y Presupuesto, publica periódicamente el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, incluyendo a todas aquellas personas que han obtenido su registro a partir del 1o. de enero de 1985 hasta la fecha de publicación.

CONCLUSIONES

1. Como se ha visto, en nuestro país la función de control no se encuentra concentrada en ningún órgano o mecanismo administrativo específico, en virtud de que todo control emana de nuestra Constitución Política. Ella misma manifiesta en su artículo 39, que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y se instituye para beneficio de éste, por ello el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, los cuales están divididos en los tres órganos federales. El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

En lo que al Control Legislativo corresponde se puede decir que en la actualidad la Cámara de Diputados se encuentra técnicamente preparada para llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública. Sin embargo ésta es únicamente la etapa final del Proceso Presupuestario. En este sentido su intervención es buena, pero a posteriori. En consecuencia el control presupuestario que realiza la Cámara de Diputados es importante pero insuficiente, porque únicamente se lleva a cabo después de efectuados los actos presupuestales.

De ahí que es importante mencionar que la fiscalización no tiene que ver únicamente con la corrupción ya que en el caso de las cuentas públicas, por poner un ejemplo, tiene mayor importancia por el hecho de que avala no solamente la ejecución del presupuesto, sino principalmente la aplicación de una política de gasto, de ingreso y de deuda en la que se finca el programa económico del gobierno federal. Esta falla se puede observar, en el artículo 74 constitucional, fracción IV, el cual menciona que el Ejecutivo Federal deberá hacer llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos, a más tardar el día 15 del mes de noviembre, o para que se entienda mejor 45 días antes de la fecha de inicio del nuevo ejercicio fiscal. Lo cual es un período insuficiente para poder realizar un estudio detallado de los principales programas de gobierno.

Por ello es necesario dotar de mayores recursos y atribuciones a la Contaduría Mayor de Hacienda para que cumpla con eficacia sus atribuciones constitucionales en relación con los tres Poderes de la Unión. Todas las dependencias del Poder Ejecutivo deberán estar sujetas a la vigilancia y el control efectivo de la representación popular.

Sobre este sustento, los titulares de las dependencias serán más responsables ante el Congreso, el cual conocerá con más precisión la ejecución de los programas, y participará en su planeación. Y en particular, tendrá un control sobre el endeudamiento externo y sobre la creación o desaparición de los organismos descentralizados del Ejecutivo.

Al Poder Judicial de la Federación le corresponde realizar el control judicial o jurisdiccional. O sea lo que importa es proteger a los ciudadanos, con la vigencia efectiva de nuestro derecho. Por ello también es importante fortalecer al Poder Judicial.

Nuestra Constitución Política, como menciona Carrillo Castro, otorga al Ejecutivo Federal, entre otras, la facultad de manejar y controlar de distintas maneras los negocios del orden administrativo, de la Federación a fin de preveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes. De ahí que podamos hablar de un control sobre la propia administración pública, cuando ésta se considera así misma como un ente sujeto a una actividad controladora.

En síntesis se trata de un autocontrol que el Ejecutivo Federal puede llevar a cabo, bien sobre de cada una de las actividades, o bien sobre el amplio conjunto que estas integran.

En suma, la Constitución faculta al Ejecutivo Federal para manejar y controlar la Administración Pública a fin de preveer en la esfera administrativa el debido cumplimiento de las leyes; pero también, la propia administración pública es objeto de diversos tipos de control por parte de Poder Legislativo y del Poder Judicial. Pues mientras el primero de ellos tiene encomendado el control Legislativo y político del Ejecutivo, el Judicial por su parte, tiene a su cargo el control constitucional y de legalidad de los actos de los otros dos poderes.

2. Con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1981 en el Diario Oficial se instituye a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en la cual se incorporan y concentran las facultades de autocontrol del Ejecutivo Federal. Como hemos visto, su atribución principal es la creación del Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental. En este sistema de control se encuentran las tres fases del proceso del autocontrol de la Administración Pública Federal: el control preventivo, el fiscalizador y el sancionador. Por ello se puede clasificar a sus funciones en: normativas, de vigilancia y fiscalización y de evaluación.

Por lo que toca a las funciones de fiscalización, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ejerce por excepción este tipo de actividades dado que, la auditoría gubernamental es el medio para fiscalizar, entendiendo esta acción, en su sentido más amplio, como el conjunto de actividades que tienden a comprobar si lo previsto se alcanza con las características de calidad, de cantidad y de oportunidad que se requieren. Y son, precisamente, los órganos internos de control de las dependencias y entidades, los cuales en funciones propias de auditoría interna, apoyados en la normatividad de esta institución -LA SECOGEF-, se constituyen en la base más amplia en

la que descansa el Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental de la Administración Pública Federal.

Por lo anterior, se puede mencionar que las funciones sustantivas del Sistema Integrado de Control Gubernamental las realizan los aproximadamente, seiscientos órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Los cuales en conjunto, han realizado anualmente un promedio de 30 mil auditorías, durante el sexenio 1983-1988. Con ello, la efectividad de las funciones de fiscalización dependen de la información que envían los órganos internos de control al Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental.

En lo que corresponde a la fase preventiva del control gubernamental, que atañe a los Comisarios y los Delegados, también es necesaria la información, que originan las auditorías practicadas por las Contralorías, para corregir y mejorar los sistemas y los controles para evitar desviaciones futuras en relación al marco jurídico, utilización de recursos y su optimización. Si estos informes son acertados los Comisarios y los Delegados tendrán una participación eficaz en la toma de decisiones de los órganos de gobierno.

En consecuencia la información que emiten las Contralorías debe ser clara, precisa, íntegra y auténtica para que se pueda dar la actuación correctiva del Sistema Integrado de Control Gubernamental. Ya que si la información de control es acertada, la corrección de las desviaciones es expedida, puesto que el Ejecutivo conoce con exactitud donde se deben aplicar las medidas correctivas.

En síntesis, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación lleva a cabo una tarea de carácter primordialmente normativo, para regular el funcionamiento de las Contralorías Internas y las responsabilidades de los servidores públicos.

3. En lo que corresponde a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, nos llama la atención la duplicidad del manejo de la información en cuanto a los recursos humanos adscritos al Subsector de Control del Departamento del Distrito Federal. Por una parte, en el folleto de "controlar para avanzar" mencionan que, por ejemplo, en 1986 esta Contraloría contaba con una plantilla de 1 mil 500 plazas. Por otro lado, en la "Memoria de Gestión del período diciembre de 1982 a noviembre de 1988" de esta dependencia controladora, se indica que en este mismo año, esta Contraloría tenía ocupadas 1 mil 416 plazas. Al comparar ambas cifras se obtiene una diferencia de 84 plazas.

La misma Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no cuenta con el número exacto de las plazas que se manejan en este Subsector de Control, ya que en la publicación "Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana", editada por esta Secretaría y el Instituto Nacional de Administración Pública, describe que la Contraloría General del Departamento de Distrito Federal contaba a finales de 1986, con 456 trabajadores -suponemos que sin tomar en cuenta al personal adscrito a los órganos internos de control de este sector- y por otra parte, la Contraloría General de Departamento del Distrito Federal en su Memoria de Gestión, ya anteriormente citada, describe que en ese período tenía bajo su adscripción 421 plazas, sin contar con las 995 plazas distribuidas en los órganos de control. En conclusión, la información, en cuanto a los recursos humanos que maneja este Subsector de Control; no reúne los requisitos de precisión, autenticidad e integralidad que se requiera para que el sistema de control opere eficazmente.

Tomando como base las auditorías efectuadas en el año de 1983, nos damos cuenta que las revisiones efectuadas en el período 1983-1988, en el subsector de control del Departamento del Distrito Federal, cuantitativamente fueron en aumento.

AÑO	AUDITORIAS REALIZADAS
1983	683
1984	2015
1985	2299
1986	2162
1987	1215
1988	1200

Lo anterior contradice el principio de que: el control existe en la medida en que resulta posible pasar de la detección de la falta de legalidad, mérito y oportunidad a acciones correctivas.

Consideramos que si a las 2.3 observaciones que se originaron en promedio por cada auditoría practicada en esta dependencia durante este sexenio, se les hubiesen implantado medidas correctivas eficaces y dado un adecuado seguimiento, el número de revisiones practicadas anualmente debiera haber ido a la baja, pero se dio todo lo contrario. Por ello concluimos que el control ejercido en esta dependencia, es prácticamente inexistente desde el punto de vista del control como evaluación y acción correctiva. Esto lo sustentaremos al analizar el caso específico de este estudio que está referido a la Contraloría Interna de la Delegación Política de Iztapalapa.

Cabe resaltar que de las 9 mil 574 revisiones operadas durante este período, por el subsector de Control del DDF, únicamente la Contraloría General de esta dependencia realizó 494 (lo cual

representa el 6 por ciento del total de auditorías realizadas). Mientras que los órganos de control interno, adscritos a este subsector, ejecutaron 9 mil 080 revisiones (el 94 por ciento del total realizado).

Hay que agregar que el Sistema Integral de Control del DDF, a fines del primer semestre de 1987, todavía no se implantaba. Los responsables del Sistema de Control de esta dependencia, manifestaron "que el incumplimiento de lo que estipulan las fracciones I, II, III del artículo 9o. del Reglamento Interno del DDF, fue motivado por una conceptualización excesivamente teórica del diseño del Sistema Integral de Control, y por la utilización de una compleja metodología, que impidieron su instrumentación y operación".

4. En lo que corresponde a las actividades de control realizadas en la Delegación política de Iztapalapa, hay una diferencia en la información del número de auditorías que se efectuaron en el período 1983-1988. Por una parte mencionan que efectuaron 192 revisiones, por la otra indican que se operaron 196.

Lo que más llama la atención, es que en este período (1983-1988) únicamente se efectuaron cuatro auditorías al área de obras, a pesar de que en este rubro se ejercieron 65 mil 228 millones lo cual representa el 49.13 por ciento del presupuesto gastado por esta dependencia durante este período. Otro apartado importante fue el de Servicios Personales que absorbió 51,997 millones, lo que significa el 39.1 por ciento del presupuesto antes mencionado.

En síntesis, al 88.23 por ciento del presupuesto gastado -117 mil 225 millones- ejercidos durante este período, únicamente se le practicaron 19 revisiones (el 9.9 por ciento de las auditorías realizadas), durante este sexenio en esta dependencia.

Es importante agregar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no llevó a cabo auditorías durante este período en esta Delegación Política.

Al analizar las observaciones relevantes que se plantearon en las tres auditorías, todas ellas tienen la clave 2.1.3 "Examen de Adquisiciones" según el Programa Anual de Auditoría 1984 de la SECOGEF, practicadas al área de adquisiciones de la Delegación de Iztapalapa, dos de ellas en 1984 y una en 1985, podemos mencionar que no se alcanzó el objetivo de control durante este período, porque como se ha podido constatar los problemas encontrados en la primera auditoría son los mismos que se observan en la segunda y en la tercera auditoría. También, estas mismas fallas se vuelven a encontrar en la auditoría realizada en 1986, que es objeto de análisis.

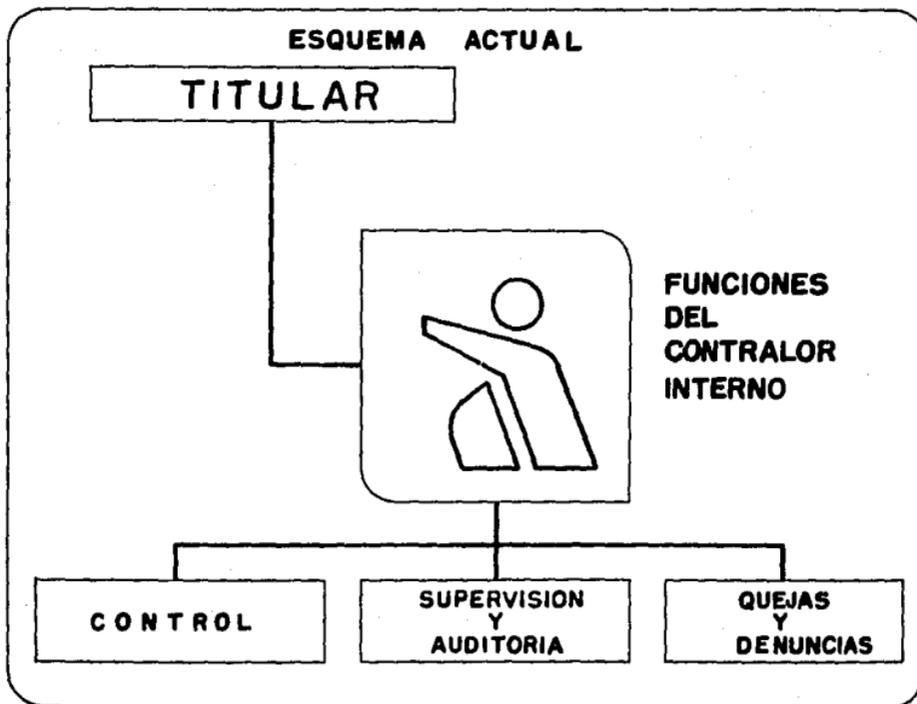
En consecuencia podemos concluir que el control ejercido por

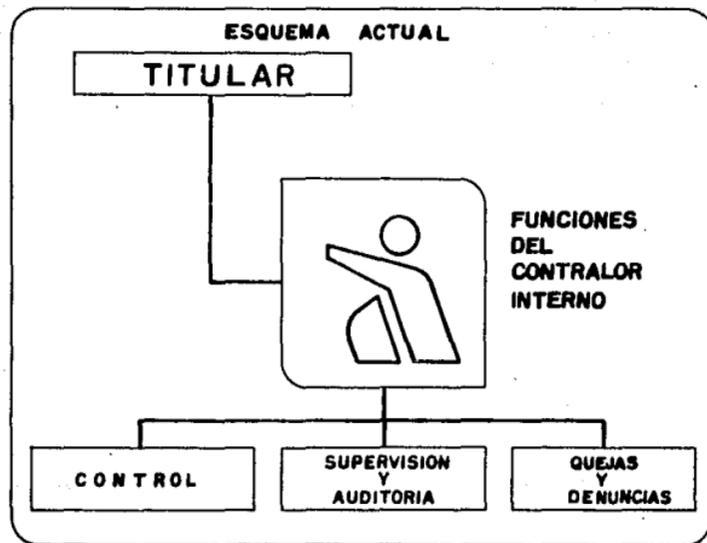
la Contraloría Interna de la Delegación de Iztapalapa es prácticamente inexistente, desde el punto de vista del control como evaluación y acción correctiva, en virtud de que la problemática que se encontró en la revisión operada en 1984 es la misma que sigue persistiendo hasta 1986. La información con que contamos abarca únicamente este período.

Por último al analizar la auditoría practicada al área de adquisiciones nos damos cuenta que ésta no da alternativas de solución ya sea tanto preventivas como correctivas, tampoco se da cumplimiento a los lineamientos que mencionan las Bases Generales del Programa Anual de Auditoría 1984, la cual es parte de la normatividad que emite la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

5. Es necesario formar y desarrollar recursos humanos especializados en la función de contraloría, cuya evolución permitirá ir incidiendo paulatinamente en la mejora de la Administración Pública Federal. También es importante que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación asuma de manera integral las funciones de control; ya que por su nivel jerárquico, las contralorías internas de las dependencias y entidades no tienen el poder suficiente para llevar, hasta sus últimas consecuencias, una investigación, en virtud de que están subordinadas y supeditadas a lo que indiquen sus superiores, con ello se resta eficacia a las acciones correctivas que les corresponden llevar a cabo. Esto hace necesario dar autonomía a los órganos internos de control con el propósito de que estén en plena capacidad y aptitud para que se desarrollen íntegramente sus funciones de control, en los diferentes niveles y ámbitos de decisión de la administración pública. Ya que consideramos que las medidas de control, en la actualidad, son aisladas y ajenas a una visión global de la administración pública, como hemos visto en el caso específico de la Contraloría Interna, de la Delegación Política de Iztapalapa, no alcanzo los propósitos de control que le había planteado el Sistema Integrado de Control Gubernamental. Por ello proponemos que estos órganos de control, sean entidades administrativas desconcentradas dependientes directamente de la SECOGEF. Con lo anterior sería más viable alcanzar el objetivo de que oportuna y sistemáticamente se cumplan los aspectos más representativos y relevantes de la forma en que se aplican y utilizan, por las áreas responsables, los instrumentos de control y evaluación.

A N E X O S





BIBLIOGRAFIA

- Acle, Alfredo-Vega, Juan M. La Empresa Pública: desde fuera, desde dentro. Editorial Limusa. México, 1986
- Acosta Romero, M. Teoría General del Derecho Administrativo México. UNAM. Colección Textos Universitarios 1975.
- Aguirre V., R. Modernización de la Administración Presupuestaria en México. México, INAP (serie-Praxis) 25, 1980.
- Anson F. y de Linan Teoría y Práctica de la Administración. Madrid, España Editorial Rialp, S.A., 1971
- Bustani, H. J. Et Al La Administración Pública Federal México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM 1976 Tomo II.
- Carrillo Castro, A. La Reforma Administrativa en México. Editorial Porrúa, 1980
- Carrillo, R. Et Al. Técnicas Modernas en Administración. México. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. 1970
- Contraloría General del D.D.F. Controlar para Avanzar Publicación del Departamento del Distrito Federal. México, 1987
- Contraloría General del D.D.F. Memorias de Gestión 1983-1988. Publicación del Departamento del Distrito Federal. México, 1988

Coordinación General de
Estudios Administrativos

Guía Técnica para el Análisis
y Desarrollo Institucional de
las Organizaciones Públicas.
Editorial Presidencia de la
República, 1981.

Diario Oficial 05-10-1917

Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos

Diario Oficial 29 de
noviembre, 1982

Normas Generales para la
Adquisición de Mercancías,
Materias Primas y Bienes
Muebles

Diario Oficial 8 de febrero

Ley de Adquisiciones, Arrenda-
mientos y Prestación de Servi-
cios relacionados con Bienes
Muebles.

Diario Oficial 14 de mayo,
1986

Ley Federal de Entidades
Paraestatales

Diario Oficial 5 de enero,
1983

Ley de Planeación

Diario Oficial 31 de
diciembre, 1976, 30 de
octubre 1980

Ley de Presupuesto, Contabili-
dad y Gasto Público

Diario Oficial 31 de
diciembre, 1982

Ley Federal de
Responsabilidades
de los Servidores Públicos

Diario Oficial 31 de
diciembre, 1977

Ley General de Deuda Pública

Diario Oficial 31 de
diciembre, 1970

Ley para el Control, por parte
del Gobierno Federal, de los
Organismos Descentralizados y
Empresas de Participación
Estatal

Diario Oficial 29 de
diciembre, 1976

Ley Orgánica de la
Administración
Pública Federal

Diario Oficial 29 de
diciembre, 1978

Ley Orgánica de la Contaduría
Mayor de Hacienda

- Diario Oficial 31 de diciembre, 1959 Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación
- Diario Oficial 11 de julio, 1983 Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes
- Diario Oficial 29 de diciembre, 1982 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por la que se crea la SECOGEF
- Diario Oficial 29 de diciembre, 1980 Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
- Diario Oficial 28 de diciembre, 1982 Reformas al Título IV Constitucional
- Diario Oficial 18 de noviembre, 1981 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Diario Oficial 18 de noviembre, 1982 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Diario Oficial 14 de mayo, 1980 Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda
- Diario Oficial 19 de enero, 1983 Reglamento Interior de la SECOGEF
- Delegación del Departamento del Distrito Federal en Iztapalapa, 1988 Memorias de Gestión, 1983-1988
- Duhal Krauss, M. Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México. Asociación Nacional de Administradores Públicos, A.C., 1970

Una Selva Semántica y
Jurídica.
México. Instituto Nacional
de Administración Pública,
1977

La Teoría del Estado y
Administración Pública
México. S/L Impresiones
Mimeográficas
Los Manuales de
Procedimientos en las Oficinas
Públicas.
México, UNAM 1977

Manual de Técnicas de
Comunicación Administrativa.
México. UNAM 1970

Fraga, Gabino

Derecho Administrativo
Editorial Porrúa,
1963

García Rojas, Gabriel

El Control de la Legalidad en
la Administración Pública.
Revista de Administración
Pública No. 24 INAP
México, 1973.

Gutiérrez Salazar, Sergio

Gobierno y Administración
del Distrito Federal en
México
Ediciones INAP. México, 1985

Instituto Nacional de
Administración Pública

Funciones, Objetivos y
Métodos de las Contralorías
Instituto Nacional de
Administración Pública.
México, 1984

Instituto Nacional de
Administración Pública

Revista de Administración
Pública No. 24
Instituto Mexicano de
Administración Pública
México, 1974

- INAP - SECOGEF
- Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Instituto Nacional de Administración Pública México, 1988
- Instituto Nacional de Administración Pública
- Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: Un enfoque internacional Instituto Nacional de Administración Pública México, 1984
- Jiménez Castro, Wilburg
- Introducción al estudio de la Teoría Administrativa Fondo de Cultura Económica. México, 1970. Tercera Edición
- Kontz, H. y O'Donnell, C.
- Curso de Administración Moderna. Mc Graw Hill. México, 1971
- Lanz Cárdenas José Trinidad
- La Contraloría y el Control Interno en México. SECOGEF Fondo de Cultura Económica. México, 1987
- Leenans A. F. (Compilador)
- Como Reforma a la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México, 1977
- Leyes y Códigos de México
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989
- Lugo V. A.
- Planeación y Administración Pública. México. INAP, 1978

- Martínez Silva, Mario
Teoría General de Sistemas y Administración
México.
(Reforma Administrativa),
No. 2, 1969
- Martínez Silva, Mario
(Coordinador)
Diccionario de Política y Administración Pública.
Volúmenes I, II y III.
Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- Muñoz Amato, Pedro
Introducción a la Administración Pública.
México. Fondo de Cultura Económica, 1966 Cuarta Edición
- Navarro de Flores,
María Victoria (Compiladora)
Empresas Públicas y Sistemas de Control Gubernamental en América Latina. INAP - PRAXIS
No. 67
Instituto Nacional de Administración Pública.
México, 1984
- Ojeda Paullada, Pedro
El Marco Jurídico de la Administración Pública
México. Revista de Administración Pública No. 27
Instituto Nacional de Administración Pública. México
- Ortiz Reyes, Gabriel
El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal.
Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Fondo de Cultura Económica.
México, 1988
- Paniagua, Víctor
Espinosa Fernando
Auditoría Integral
UNAM. Facultad de Contaduría y Administración

- Pichardo Pagaza, Ignacio 10 años de Planificación y Administración Pública en México.
Ensayos. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972
- Pichardo Pagaza, Ignacio Introducción a la Administración Pública. Volúmenes I y II. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Reyes Rodríguez, Alvaro Diagnósis Administrativa del Gobierno Federal. Revista de Administración Pública No. 16. México Instituto Nacional de Administración Pública
- Rojas Soriano, Raúl Guía para realizar investigaciones sociales. México, UNAM, Colección Textos Universitarios, 1982
- S.J.F. Fernando Política y Administración Pública en México. 1974-1978 México. Instituto Nacional de Administración Pública
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal. México, SECOGEF, 1983
- Marco de Relación entre las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades. México, SECOGEF, 1983
Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental, México, SEFOGEF, 1986

- Salazar Abaroa, Enrique A. Derecho Parlamentario.
Instituto Nacional de
Administración Pública.
México, 1989
- Secretaría de la Contraloría
General de la Federación Reunión de Autoevaluación 1983
-1988. Secretaría de la
Contraloría General de la
Federación. México, 1988
- Secretaría de la Contraloría
General de la Federación Bases Generales del Programa
Anual de Control y Auditoría.
Secretaría de la Contraloría
General de la Federación.
México, 1984
- Secretaría de la Contraloría
General de la Federación Participación de las
Contralorías Internas en el
Control y Seguimiento del
Gasto Público para 1987.
Secretaría de la Contraloría
General de la Federación.
Boletín F-002
México, 1987
- Universidad Nacional
Autónoma de México El Constitucionalismo en las
Postrimerías del Siglo XX
UNAM, México, 1988
- Varios Autores La concepción de la
Administración Pública a
través del Derecho
Administrativo Mexicano.
Pasado y Presente. Revista de
Administración Pública,
Edición Especial, 1982
- Varios Autores El Sistema Nacional de Control
y Evaluación.
Revista de Administración
Pública No. 57-58,
Instituto Nacional de
Administración Pública.
México, 1984

Waldo Dwight

Administración Pública,
la Función Administrativa, los
Sistemas de Organización y
otros aspectos.
México. Editorial Trillas

White, Leonardo D.

Introducción al Estudio de la
Administración Pública.
México. Agencia para el
Desarrollo Internacional,
Centro Regional de Ayuda
Técnica, 1974.