



Universidad Nacional
Autónoma de México



Facultad de Estudios Superiores
CUAUTITLÁN

EL PAPEL DEL COMISARIO PUBLICO EN EL
DESEMPEÑO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

T E S I S

que para obtener el título de
Licenciado en Administración

Presenta:

ZACARIAS JAIME CASTILLO CRUZ

que para obtener el título de
Licenciada en Administración

Presenta:

SANDRA MARTINEZ LOPEZ

ASESOR:

CP. PEDRO ACEVEDO ROMERO

Cuautitlán Izcalli, Edo. de México

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Indice

Introducción	i
Objetivo	ii
Hipótesis	iii
1. Antecedentes	1
1.1 Breve historia de las medidas de control implantadas en el Sector Público	1
1.2 Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).....	22
2. Conceptos	35
2.1 Dependencias y Entidades	35
2.2 Delegados y Comisarios Públicos	39
2.3 Unidades de Contraloría Interna	44
2.4 Marco Jurídico Normativo	50
2.5 Instrumentos para la evaluación	62
2.5.1 El Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG)	63
2.5.2 El Sistema Integral de Información (SII)	67
2.5.3 El Análisis Financiero	70
3. Práctica profesional	77
3.1 La opinión del Comisario Público	81
3.1.1 Respecto de los Informes de Autoevaluación anual y semestral ...	81
3.1.2 Informe sobre los Estados Financieros Dictaminados	82
3.2 La implementación de las recomendaciones del Comisario Público en la operación de las Entidades	85
3.3 Evaluación de los resultados alcanzados, en base a la aplicación de las recomendaciones del Comisario Público	86
Conclusiones y recomendaciones	87
Glosario	99
Bibliografía	101

INTRODUCCION

A través de los tiempos, el funcionamiento de las entidades paraestatales ha sido severamente cuestionado por la ciudadanía; en consecuencia, el Gobierno Federal ha realizado grandes esfuerzos con el propósito de lograr que su eficacia y la eficiencia se incrementen.

En este trabajo, reseñaremos brevemente la problemática de control sobre las entidades paraestatales y los esfuerzos realizados para corregirla y, con ello, mejorar el funcionamiento del sector público paraestatal, hasta llegar a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sus transformaciones así como sus instancias, instrumentos y mecanismos para la evaluación de, además de las empresas públicas, los organismos descentralizados, los órganos desconcentrados y el sector central mismo.

En ese marco, se ubicará el papel que desempeñan los Comisarios Públicos, los Delegados y las Unidades de Contraloría Interna, como punto de comunicación entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las entidades mismas.

En el capítulo tres, correspondiente a la práctica profesional, documentaremos los requisitos mínimos que deben contener las opiniones vertidas por los Comisarios Públicos, tanto de los Informes de Autoevaluación de

los Titulares de las Entidades (anual y semestral) como del Informe a los Estados Financieros Dictaminados por los Auditores Externos a las Entidades. Así mismo, se revisarán los mecanismos de supervisión y vigilancia para que las recomendaciones expresadas por los Comisarios Públicos sean implementadas dentro del ámbito de operación de las Entidades y la consecuente evaluación de los resultados alcanzados, producto del trabajo conjunto entre la entidad y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través del Comisario Público.

Para concluir, se señalará la problemática subsistente así como las alternativas de solución factibles en términos de las técnicas de control administrativas.

OBJETIVO

Identificar el papel de los Delegados y de los Comisarios Públicos en el mejoramiento de la gestión de las entidades paraestatales.

HIPOTESIS

A través del desempeño de las funciones de los Delegados y de los Comisarios Públicos, se logra optimizar los recursos y mejorar los resultados alcanzados por las Dependencias y entidades del Sector Público.

1. ANTECEDENTES

1.1 Breve historia de las medidas de control implantadas en el Sector Público

En la revisión de las medidas de control implantadas en el sector público, encontramos que, desde la época de la antigua Tenochtitlán, existían ya mecanismos limitantes del ejercicio del poder, si bien no son parecidos a los actuales, tenían una filosofía y un carácter que denotaban complejos factores incidentes en el desarrollo de las comunidades y que constituyeron, sin lugar a dudas, un fenómeno social, lo que hace imposible negar la relación de la actual República con los primitivos pobladores del territorio nacional.

Para no considerar aspectos demasiado remotos y aislados, partiremos de la información de los códices relativa a la organización y al control de la Hacienda Pública en los reinos de Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba, integrantes de lo que se conoce como la Triple Alianza; fundamentalmente, su unión era para actos de guerra; Texcoco y Tacuba estaban supeditados sólo en este aspecto a Tenochtitlán; por lo demás, eran completamente independientes y respetuosos del territorio y normas establecidas en cada uno.

Todas las provincias conquistadas pagaban tributos al imperio azteca dependiendo de lo que se produjera en cada una, se consideraban todas aquellas cosas que pudieran ser útiles al imperio, desde trabajar en el cultivo de

tierras para alimentar al ejército hasta los vestidos de algodón y plumas para el adorno del gobernante y el copal para las ceremonias religiosas. Debido a lo variado, las cantidades y el lugar de donde venían los productos, los contribuyentes y sus tributos se clasificaban en cuatro tipos:

- a) *Los habitantes de las propiedades de nobles y guerreros distinguidos, daban parte de los productos a los propietarios de las tierras en lugar de pagar el tributo al emperador.*
- b) *Los habitantes de los calpullis (barrios), tributaban al jefe del barrio y al emperador.*
- c) *Los comerciantes e industriales, tributaban en especie, conforme a sus particulares actividades.*
- d) *Los mayequés, especie de esclavos de la tierra, pagaban tributo al dueño de las sementeras que trabajaban y no al emperador.⁽¹⁾*

Todas estas contribuciones requerían de una organización y control riguroso y preciso, función ejercida por los *Cihuacóatl*, autoridad máxima de la organización fiscal y la administración de la Hacienda Pública, responsables de la adecuada distribución y empleo de lo recaudado; los *calpixque* eran los encargados de asistir a los campos de batalla para contar a los cautivos, muertos y todo lo sucedido en las hazañas. Los aztecas imponían los tributos y

⁽¹⁾ Alonso de Zúñiga, *Nueva relación de documentos para la historia de México*, México, 1671, pp. 155-159.

nombraban al *calpixque* encargado de recaudarlos; al levantarse el campo de batalla, éste tenía una minuciosa cuenta de lo ocurrido lo gastado y lo adquirido. También elaboraba una relación detallada de las cosas y cantidades que debían tributar cada territorio y la enviaba al *Cihuacóatl* cada 80 días, indicando su monto con caracteres numéricos.

El *Cihuacóatl* recibía lo enviado por el *calpixque* y se encargaba de su adecuada distribución; ni el emperador podía disponer con facilidad de lo recaudado, destinado de antemano para el bien público. Con respecto al control que se ejercía sobre los *calpixque*, en casos de corrupción, eran castigados con prisión y muerte, sus bienes pasaban a manos del emperador y su mujer e hijos eran desterrados.

Para la aplicación de la justicia se hacía una rigurosa selección de quienes la impartirían, considerando a las personas de buenas costumbres, prudentes y sabias, con experiencia en las guerras, sin vicios ni intereses; ante la sospechaba de que dilataban las sentencias por cohecho o algún afecto de parentesco, falta considerada como no muy grave, eran inmediatamente cesados; cuando era de cierta gravedad, se les trasquilaba y destituía; si era grave, se les sentenciaba a muerte.

Los mecanismos de control preventivo y represivo mencionados, hicieron florecer la justicia en estos reinos, sorprendiendo a los españoles por el orden, limpieza y claridad en la aplicación de las sanciones así como la resistencia estoica y consciente de los sancionados a las penas asignadas, cumpliendo cabalmente con ellas.

Debe destacarse que a pesar de los rudimentarios métodos administrativos, existían normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos bajo el control de los *calpixque*, de los *hueycalpixque* y del *Cihuacóatl*, funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía la monarquía azteca, auxiliados con la intervención de jueces, así como por amplias medidas de previsión para evitar los malos manejos y desviaciones en sus conductas, además de severas sanciones que, en los casos de corrupción, llegaban hasta la pena de muerte.

En la época colonial, la riqueza de los territorios conquistados constituyeron el principal soporte de las economías europeas, sobre todo la de la Nueva España. En la monarquía española, la Hacienda fue una de las materias fundamentales de gobierno. Así, los aspectos esenciales que pueden apreciarse en la organización de la Hacienda en esta época, se orientan a la administración financiera de las Indias, incluyendo el ordenamiento de los más altos funcionarios; además de los mecanismos de control sobre otros de menor jerarquía.

La administración financiera central de las Indias, se basó, fundamentalmente, en dos órganos: la del Monarca y el Consejo Real y Supremo de Indias o Consejo de Indias y, de manera secundaria, en la Casa de Contratación de Sevilla y en el Consejo de Hacienda. Estos órganos se encontraban establecidos en la Península Ibérica y se mantenían en comunicación constante con los funcionarios que residían en la Nueva España.

El Rey poseía calidad de señor absoluto y con facultades omnímodas en lo relativo a la Hacienda.

Las funciones principales del Consejo Real y Supremo de Indias en cuanto a la Hacienda Real, consistían en cuidar su desarrollo y fomento y fiscalizar la función de los Oficiales Reales, mediante inspecciones directas a los distritos fiscales o a través de la revisión de los libros, que se llevaba a cabo directamente en Indias por medio de *contadores de cuentas* enviados por el Consejo o de la revisión de copias enviadas a la Contaduría Mayor, en la que existía una sección encargada además, de revisar los gastos extraordinarios autorizados por el Rey en Indias así como del envío de *contadores de cuentas* por el Consejo.

La Casa de Contratación de Sevilla se encargaba de controlar el comercio peninsular con las Indias y era un organismo de gobierno con singulares atribuciones políticas de orden fiscal.

El Consejo de Hacienda tuvo la dirección de la Hacienda Indiana de 1557 a 1562, período en que Felipe II decidió unificar la organización fiscal en un organismo único; sin embargo, al cabo de este tiempo volvió al Consejo Real y Supremo de Indias ya que lo anterior resultaba muy complicado para tomar decisiones; posteriormente, su intervención fue totalmente secundaria y sólo se limitó al estudio de asuntos de interés común.

Los funcionarios que se encargaron propiamente de los asuntos fiscales fueron los Oficiales Reales, quienes establecieron la organización burocrática de la Hacienda Real e hicieron sentir la presencia de la Corona Española desde los primeros descubrimientos de Cristóbal Colón; dentro de estos se encuentran como fundamentales: los Contadores de Cuentas, que llevaban el control de las entradas y salidas; el Tesorero, que recibía los ingresos de la Real Hacienda y realizaba los pagos que fueran necesarios; el Factor, que tenía bajo su cuidado los almacenes de todo tipo; y, el *Veedor*, a quien se le considera antecedente de lo que actualmente se conoce como Contralor, sus funciones consistían en asistir a los rescates y a las cobranzas, compras, ventas o pagos que se debían hacer a la Hacienda Real.

Sin embargo, con el paso del tiempo, se eliminaron debido a las insuficiencias económicas y sus funciones se asignaron a una sola persona, aunque en algunos casos sólo había Tesorero y Contador. También hubo

Oficiales de Entradas y Salidas, quienes eran nombrados para acompañar a los caudillos y vigilar los intereses de la Corona así como para realizar expediciones con el fin de tener un mejor conocimiento del país; en un principio, al igual que los anteriores, la función la realizaba una sola persona, nombrada por los Oficiales Reales en quienes recayó, poco después, esa función.

Los Comisarios eran enviados especiales de los Oficiales Reales, cuya función específica era visitar las cajas subordinadas para recoger los fondos recaudados; para ello se designaba a cualquier persona que se le considerase con la habilidad suficiente para hacerlo; al concluir su misión rendía cuenta a los Oficiales Reales y recibía por su trabajo una cantidad que se estipulaba de común acuerdo. La designación de los Comisarios se hacía, en ocasiones, para cobrar a los deudores a los que no les cobraban los responsables habituales, por ser vecinos del pueblo.

El nombramiento de los Oficiales Reales correspondía directamente al Rey, a propuesta del Consejo de Indias; mientras no tuvieran la confirmación del Rey, tenían carácter de interinos. En los primeros tiempos se nombraban personas de cierto nivel social o pertenecientes a la Corte y, por supuesto, de confianza del Rey. Posteriormente, se hizo costumbre nombrar a los interinos e hijos de Oficiales Reales y, por último, a personas que por su conducta y reconocida honradez, contaban con las características adecuadas para el cargo.

El principio en que se basó la actividad de los Oficiales Reales, fue la actuación colegiada en todas las operaciones administrativas; asistían juntos a los acuerdos, cobro de impuestos, a abrir las arcas para meter oro, para lo cual contaban con una llave para cada oficial, así como para la recepción y contestación de comunicados del Rey. El incumplimiento de este principio los hacía acreedores a todos por igual a las sanciones, fueran penas pecuniarias o, incluso, la pérdida del oficio. Los derechos fundamentales de estos funcionarios eran: recibir una retribución económica por la prestación de sus servicios y tener un contrato permanente, mientras no cesara por el efecto de una pena.

Los virreyes, Gobernadores, corregidores y alcaldes, además de sus propias funciones como órganos de gobierno o administradores de justicia, intervenían también en la administración de la Hacienda Real, junto con los Oficiales Reales.

El Virrey era la suprema autoridad gubernativa del territorio, la superintendencia o administración por mayor de la Hacienda, extendiéndose su jurisdicción a todas las cajas del virreinato; su función en el aspecto fiscal consistía en establecer las ordenanzas e instrucciones para el mejor funcionamiento de la Hacienda, tomar cuentas, visitar y castigar a los Oficiales Reales por los excesos cometidos, hacerlos cumplir con sus obligaciones,

modificar el número, situación y composición de las cajas, nombrar Oficiales Reales provisionales, fijarles sus retribuciones económicas, librar sobre el tesoro las cantidades que juzgara necesario invertir para el gobierno del virreinato, pedir donativos a la Corona y cuidar el envío de metales preciosos a la Península.

Los Gobernadores tenían similares funciones a las del Virrey, pero circunscritos a su territorio. Por su parte, los Corregidores y Alcaldes tenían cierta intervención dentro de sus distritos en el cobro de tributos, lo cual tuvo que ser controlado por medio de la retención de sueldos y el otorgamiento de fianzas, debido a las numerosas quejas por los abusos que cometían siendo ambas jerarquías de proverbial corrupción.

La Corona Española siempre tuvo gran interés en el establecimiento de un sistema legal que asegurase el adecuado funcionamiento de la Hacienda Indiana y fueron numerosas las medidas que al respecto se tomaron, entre otras, el otorgamiento de fianzas, el juramento, los inventarios tanto de los bienes de la caja como los del nuevo oficial, la cuidadosa revisión de los libros de cargo y data, el arca de varias cerraduras y llaves -tres por lo general-, la rendición de cuentas a las que se enviaban comisionados especiales desde la Península, los tribunales de cuentas, integrados por tres contadores de resultas y dos oficiales con título real y un portero con vara de justicia para ejecutar lo ordenado por los contadores.

Con la llegada al trono de España de los monarcas de Borbón, se inició un período de reformas políticas y administrativas tendientes a la centralización, lo que tuvo gran repercusión en la Nueva España. Bajo el nuevo sistema, los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes fueron sustituidos por doce intendentes encargados, junto con sus subalternos, de cuatro aspectos fundamentales: la justicia, la policía, la hacienda y la guerra; estableciéndose medios de control rigurosos para regular la actuación de los Oficiales Reales, estos medios pueden clasificarse en tres grupos básicos: los medios de control generales, las visitas y el juicio de residencias de Indias.

Dentro de los medios de control generales, se encuentran las instrucciones minuciosas y precisas a las que debían sujetarse fielmente los virreyes y gobernadores para cumplir con sus atribuciones. Otro control general fue que los auditores, que eran los fiscales y oidores de las audiencias, implantados en ellas a partir de la primera realizada en la Nueva España en 1525, podían mantener correspondencia directa con la Corona, sin autorización del virrey o del presidente de la audiencia. Por otra parte, raro era el acto jurídico que no necesitase confirmación del Rey para tener plena validez.

Aparte de los anteriores, se implementaron las visitas y los juicios de residencia; la diferencia entre las primeras y los segundos, estriba en que se hacían en cualquier momento, al surgir alguna sospecha o denuncia; estas visitas

debían limitarse al motivo que las originaba en forma específica; el funcionario tenía que sujetarse a ello, a menos que se le permitiera ampliarse a otros organismos o personas. La competencia del visitador era mantenida en secreto en los lugares donde existía la posibilidad de rehusar la visita, hasta que se instalaba adecuadamente, procediéndose a su publicación una vez que se resolvían, si los había, los problemas de la recusación, que era la posibilidad de rechazar al visitador desde el momento en que se hacía público su nombramiento; se pasaba entonces a la notificación del visitado y su comparecencia ante el juez visitador, el cual comenzaba su actuación atendiendo las demandas presentadas por los particulares, recabando información a través de las denuncias, el interrogatorio de testigos y la revisión de los libros; todo esto como información secreta.

Una vez obtenida la información, se establecían los cargos comunes y particulares; ya notificados, se daba un plazo de diez días para los descargos, se hacía el análisis correspondiente, aplicando la suspensión del oficio, primero, y el destierro si el resultado era grave en extremo; en el caso de los virreyes, no procedía el destierro. La visita concluía redactando un memorial que se enviaba al Consejo de Indias quien, una vez analizado el caso, dictaba sentencia, que se remitía para su ejecución.

Los juicios de residencia sólo se exigían al terminar el mandato de la autoridad residenciada y consistía en tomar cuenta de los actos cumplidos por el funcionario público. El juicio de residencia se dividía en dos partes; en la primera, que era secreta, el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario público; en la segunda, que era pública, se recibían las demandas de los particulares. Los juicios de residencia eran obligatorios para todos los funcionarios de las Indias y se llevaban a cabo al finalizar el ejercicio del cargo o cada cinco años si el puesto era permanente.

El juicio comenzaba con su publicación en las principales villas y ciudades que el cargo abarcaba, invitando a la población a presentar sus demandas, asegurándoles protección y amparo reales; en la parte secreta, se recibían denuncias anónimas aunque la prueba más importante era la testimonial; muchos funcionarios se adelantaba a esto entregando una lista de los que consideraban sus enemigos, al no faltar los fraudes en beneficio o perjuicio de los residenciados. Obtenida la información suficiente, se formulaban los cargos correspondientes, pronunciándose la sentencia; si no apelaba el residenciado se enviaba al Tribunal Superior para ser examinada, llegando a la conclusión del juicio. Hasta 1565 existió el recurso de suplicación, posteriormente sólo se aceptaba cuando existía privación perpetua del oficio.

Es evidente que estos juicios constituyeron una válvula de escape a la coartada libertad de expresión de esa época. Las visitas y los juicios de residencia se consideran antecedentes directos de los juicios y procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, contemplados en nuestro sistema jurídico vigente.

En el México independiente y como un antecedente del control global dentro de la Administración Pública Mexicana, se puede mencionar la creación del Departamento de Cuenta y Razón en el Ministerio de Hacienda, en 1824,^[2] encargado de elaborar además de los presupuestos, la Cuenta de Ingresos y Egresos. En este mismo Ministerio se integró la Tesorería General, con la misión de recaudar los ingresos del Gobierno Federal, distribuir los fondos nacionales, observar los pagos indebidos que ordenara el Ejecutivo, e informarle a la Contaduría Mayor.

El Departamento de Cuenta y Razón fue sustituido, en 1831,^[3] por la Dirección General de Rentas, cuyas funciones eran inspeccionar los distintos ramos administrativos del Gobierno Federal e integrar el Estado General de Valores.

[2] Ley para el arreglo de la Administración Pública del 16 de noviembre de 1824, en Manuel Dublán y José Ma. Lozano, *Legislación Mexicana o Colección completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Imprenta de Comercio, México, 1876, p. 599.

[3] Ley del 26 de enero de 1831, en Manuel Dublán y José Ma. Lozano, *op. cit.*, tomo II, pp. 308-310.

Al reforzarse el esquema de centralización en 1867,⁽⁴⁾ la Secretaría de Hacienda subsiste como Dependencia Fiscalizadora única, conservando las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos a través de la Tesorería General. Las facultades de esta última, crecen de manera considerable al encargarle, en el año 1881,⁽⁵⁾ además de las mencionadas, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de su práctica.

Posteriormente, la Tesorería se reorganiza una vez más, el 23 de mayo de 1910,⁽⁶⁾ limitando sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, además de administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal; así mismo, como antecedente inmediato del Departamento de Contraloría, se crea la Dirección de Contabilidad y Glosa.

El 25 de diciembre de 1917, a través de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, se crea el Departamento de Contraloría,⁽⁷⁾ órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia para ejercer las funciones de fiscalización

(4) Decreto del 6 de agosto de 1867, en Manuel Dublán y José Ma. Lozano, *op. cit.*, tomo X, pp. 37-40.

(5) Ley del 30 de mayo de 1881 y Reglamento de la Tesorería General del 29 de junio de 1881, en Manuel Dublán y José Ma. Lozano, *op. cit.*, tomo XIV, pp. 781-786 y 921-935.

(6) Ley del 23 de mayo de 1910, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 1910.

(7) Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, artículo 13; en *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, v. I, 2ª parte, p. 348.

y control preventivo, al quedar adscrito directamente al Presidente de la República, a diferencia de la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, que dependía jerárquicamente del Secretario de Hacienda; el propósito del Departamento de Contraloría fue mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y ser, a la vez, garantía de que el manejo de los fondos públicos y la administración del patrimonio nacional se realizaran bajo esquemas de orden y moralidad o sea que la *Contraloría tuvo un gran fin moral*, tal como se expresó en el *Folleto Conmemorativo de la Consumación de la Independencia Nacional*.⁽⁸⁾

Esta función de control respecto de la actuación de la Administración Pública, abarcaba, además de la legalidad en el manejo de recursos del erario, la evaluación de los resultados de la gestión gubernamental, a través del análisis de la organización, los procedimientos y las erogaciones de las diferentes dependencias del Gobierno, con el propósito de alcanzar economías en el gasto así como eficacia en la prestación de servicios.

Al reformar, en 1932,⁽⁹⁾ la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 1917, se elimina el Departamento de Contraloría; sus funciones se asignan nuevamente

⁽⁸⁾ *Folleto Conmemorativo de la Consumación de la Independencia Nacional*, México, Contraloría General de la Nación, 1921, p. 15.

⁽⁹⁾ Ley Orgánica de Secretarías de Estado, decreto del 22 de diciembre de 1932, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 1932.

a la Secretaría de Hacienda incluyendo la contabilidad general de la Federación, la glosa y responsabilidades y el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal suscitando con ello una fuerte controversia respecto a las verdaderas razones que motivaron su desaparición.

Al separar la contabilidad y glosa del manejo de los caudales públicos se crea, en 1935,⁽¹⁰⁾ la Contaduría de la Federación en la Secretaría de Hacienda, con el encargo de llevar la contabilidad pública, la glosa, el fincamiento, registro y exigibilidad de responsabilidades.

En 1946 se expide, para el sector central, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado⁽¹¹⁾ a través de la cual se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a fin de manejar de manera centralizada lo relacionado con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción realizadas por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia en su ejecución y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Así mismo, en 1947, se promulga la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de

⁽¹⁰⁾ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1935.

⁽¹¹⁾ *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 1946.

participación estatal,⁽¹²⁾ en la que se establece que el Sector Paraestatal quedaba sujeto a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal. Ambas leyes fueron expedidas ante la necesidad de contar con instrumentos que permitieran elevar la eficiencia y asegurar el control de los sectores central y paraestatal, cuyo crecimiento, diversificación y complejidad alcanzados entre la creación de la Contaduría de la Federación y la promulgación de estas últimas, fue enorme.

La Comisión Nacional de Inversiones se crea el 27 de enero de 1948,⁽¹³⁾ con el propósito de garantizar el cumplimiento de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre dichos organismos y empresas. Por considerarlo pertinente y acorde a sus funciones, la Comisión fue adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo al derogarse en 1949 el decreto que la había creado, se le suprime.⁽¹⁴⁾ Por ello, las funciones relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros se asignaron a las Comisiones Nacionales respectivas; por lo que toca al control de las entidades restantes, se faculta a la

⁽¹²⁾ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1947.

⁽¹³⁾ Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones, como organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 1948.

⁽¹⁴⁾ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 1949.

Secretaría de Hacienda para ejercerlo, lo cual se logra al establecer, en 1953, el Comité de Inversiones,⁽¹⁵⁾ dependiente de su Dirección de Crédito. Un año después, dicho Comité modificó su nombre al de Comisión de Inversiones y dependió directamente del Presidente de la República con las siguientes facultades:

- *Estudiar y valorar los proyectos de inversiones, según su importancia económica y social frente a las necesidades más apremiantes del país.*
- *Formular estudios económicos en orden a establecer de manera coordinada con los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la jerarquización, volumen y el papel correspondiente a las inversiones públicas en el desarrollo integral del país.*
- *Someter a consideración del Primer Mandatario un programa coordinado de las inversiones públicas.*
- *Sugerir al Jefe del Ejecutivo los ajustes que requiera dicho programa, con base en las necesidades derivadas de nuevos hechos económicos.*⁽¹⁶⁾

Con 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

⁽¹⁵⁾ Acuerdo que crea el Comité de Inversiones, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 1953.

⁽¹⁶⁾ Acuerdo Presidencial del 7 de septiembre de 1954 que crea la Comisión de Inversiones, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de octubre de 1954.

la Administración Pública, en 1958 la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado⁽¹⁷⁾ crea la Secretaría de la Presidencia y transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la cual encomienda entre sus funciones la de vigilar y administrar los bienes nacionales; intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; controlar financiera y administrativamente los entes paraestatales; e intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, deja a la Secretaría de Hacienda la glosa preventiva; la formulación del presupuesto; la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías mencionadas.

En 1965, las disposiciones de la Ley de 1947 son modificadas sustancialmente al emitirse una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el 27 de diciembre de ese año.⁽¹⁸⁾ Una nueva versión de esta Ley se publica el 31 de diciembre de 1970;⁽¹⁹⁾ en ella, se amplía su ámbito de control a las empresas de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal.

⁽¹⁷⁾ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1958.

⁽¹⁸⁾ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1966.

⁽¹⁹⁾ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1970.

Con la promulgación, en 1976, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁽²⁰⁾ se redistribuyen las funciones de control y vigilancia, para quedar como sigue:

- . A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le responsabiliza del manejo de la deuda pública y de lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales;

- . A la Secretaría de Programación y Presupuesto se le encarga el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos; los contratos de obra pública; la informática; y las adquisiciones de toda clase;

- . A la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial le corresponde la administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria; los que constituyen recursos naturales no renovables; y los de dominio público de uso común; y

- . A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se le encomienda la administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales.

⁽²⁰⁾ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.

Posteriormente, la competencia en cuanto al control se complementa por diversas disposiciones,⁽²¹⁾ así:

En la Secretaría de Comercio, la intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles;

En la Secretaría de Programación y Presupuesto, la responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, del personal federal; y

En las Procuradurías General de la República, y General de Justicia del Distrito Federal, el registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que al aprobarse y publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; integrándose en ella las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

⁽²¹⁾ *Diario Oficial de la Federación*, 8 de diciembre de 1978.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, reformado por Decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el día 30 de julio de 1985.

En el actual sexenio, con fundamento en los artículos 18 y 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación con fecha 16 de enero de 1989.

El ordenamiento antes citado determina, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conforman la dependencia y modifica su estructura orgánica, atendiendo a criterios de racionalidad y austeridad así como de eficiencia en el ejercicio de las facultades que conforme al marco legal que rige la actividad de la Administración Pública Federal, le competen a la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

1.2 La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)

Debido al desarrollo que tuvieron las empresas públicas en los últimos años, el control de las funciones administrativas alcanzó una gran importancia. La necesidad de sistematizarlo precisó crear una dependencia que llevara a cabo dicha función, sin bloquear las operaciones de las empresas pero, al mismo tiempo, sin descuidar el control eficiente sobre ellas.

Así, el reclamo popular se expresó por instrumentar los medios adecuados para el eficiente manejo de los recursos de la nación, considerando que los avances en la modernización aún presentaban deficiencias tanto en el marco conceptual como en la aplicación práctica del control, lo que originaba la falta de uniformidad y coherencia en las acciones realizadas; la necesaria renovación moral en virtud de las constantes desviaciones en el cumplimiento de los deberes, en la prestación de los servicios y en el manejo de los bienes y recursos, así como el responsabilizar el ejercicio de los mandatos en la función pública, tomando las medidas de rigor pertinentes para imponer las sanciones a los servidores públicos y, en su caso, denunciar las irregularidades delictuosas ante el Ministerio Público.

La creación de la Contraloría General de la Federación con rango de Secretaría de Estado, tuvo el objetivo primordial de sistematizar las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública, a través de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982, vigentes a partir del 1 de enero de 1983. En resumen, con su creación se busca alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Ser instrumento del Ejecutivo Federal para la vigilancia y evaluación de los ingresos, egresos y asignación de recursos y obligaciones del Estado.

- b) Vigilar que la administración se lleve a cabo con estricto apego a las leyes, de acuerdo a las medidas económicas.
- c) Lograr la optimización de los recursos bajo políticas, normas y directrices comunes.
- d) Prevenir la corrupción por medio de controles adecuados.
- e) Reforzar el Sistema Nacional de Planeación.
- f) Lograr que se cambien los sistemas de vigilancia y control caducos por los más modernos, orientándose al cuidado de programas prioritarios y proyectos estratégicos.

El establecimiento de los objetivos anteriores le imponen una gran variedad de funciones por desempeñar, que pueden clasificarse, en forma general, de la siguiente manera: de normatividad, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de control de las responsabilidades de los servidores públicos.

De normatividad: Consiste en planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental; establecer las bases y lineamientos para la práctica de auditorías internas y externas; opinar sobre

proyectos de normas de contabilidad, de control, de programación y de presupuesto de los recursos humanos, materiales y financieros así como sobre los proyectos de normas en cuanto a la contratación de deuda y manejo de fondos y valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; acatamiento de normas de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en cuanto al control y fiscalización de las entidades bancarias.

Expedir normas de control de la administración pública federal, para la cooperación técnica entre las Secretarías de Estado, para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público sobre la conducta e irregularidades en el ejercicio de los servidores públicos y para el cumplimiento cabal y oportuno de sus declaraciones patrimoniales.

De vigilancia y fiscalización: Consisten en inspeccionar que el ejercicio del gasto público se realice conforme al presupuesto; verificar el cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones; designar y controlar la actuación de los auditores externos; verificar la manifestación de bienes de los servidores públicos; llevar a cabo auditorías financieras, de legalidad, de operación, de fondos y valores y de control de gestión; aprobar la designación de los titulares de las Unidades de Contraloría Interna, vigilar su funcionamiento y, por último, designar a los Comisarios Públicos, coordinando sus funciones preventivas y correctivas.

De evaluación: Evaluar el manejo y aplicación de los recursos federales transferidos o coordinados en las dependencias, entidades y municipios; evaluar el resultado de los programas, acciones del Gobierno Federal y de los servidores públicos.

Del control de las responsabilidades de los servidores públicos: Recibir y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre los servidores públicos; sancionarlos en los casos que legalmente le competan; fincar las responsabilidades que les correspondan, tanto de tipo administrativo, sancionatorio, resarcitorio, o de indemnización. Denunciar ante el Ministerio Público los delitos de enriquecimiento ilegítimo en los casos de los servidores públicos que revelen una exagerada incongruencia entre sus ingresos, sus gastos y sus bienes; declarar el incumplimiento de la obligación de presentar la declaración de bienes a efecto de separar de sus cargos a los servidores públicos y estructurar los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación inició su vida institucional en el momento en que fue expedido, al publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación el 19 de enero de 1983, su Reglamento Interior, vigente al partir del 20 del mismo mes y año. La estructura orgánica consistía en:

- Un titular del Ramo
- La Subsecretaría A
- La Subsecretaría B
- La Coordinación General de Comisarios y Delegados del Sector Público
- La Oficialía Mayor
- La Contraloría Interna
- La Dirección General de Comunicación Social
- La Dirección General de Planeación
- La Dirección General Jurídica
- La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
- La Dirección General de Operación Regional
- La Dirección General de Control
- La Dirección General de Auditorías Externas
- La Dirección General de Auditoría Gubernamental
- La Dirección General de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría
- La Dirección General de Análisis y Evaluación
- La Dirección General de Servicios Administrativos
- La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Por acuerdo de su titular, se expidió el primer Manual de Organización General el 25 de enero de 1983 que fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 del mismo mes y año; en dicho Manual, la adscripción orgánica de las unidades administrativas quedó de la siguiente manera:

- En la *Secretaría del Ramo*: la Contraloría Interna, la Dirección General de Comunicación Social y la Dirección General de Planeación.

- En la *Subsecretaría A*: la Dirección General Jurídica, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y la Dirección General de Operación Regional.

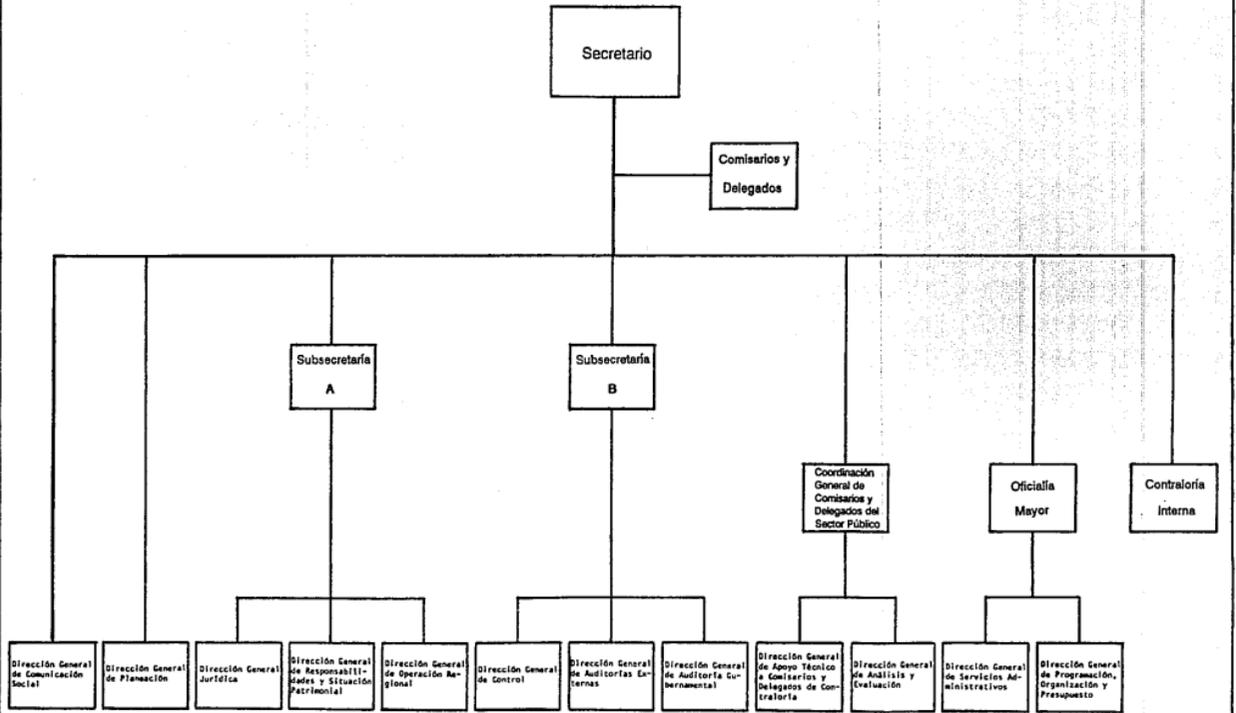
- En la *Subsecretaría B*: la Dirección General de Control, la Dirección General de Auditorías Externas y la Dirección General de Auditoría Gubernamental.

- En la *Coordinación General de Comisarios y Delegados del Sector Público*: la Dirección General de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría y la Dirección General de Análisis y Evaluación.

- En la *Oficialía Mayor*: la Dirección General de Servicios Administrativos y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

En 1985 se suprimieron las Direcciones Generales de Planeación, de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría y de Programación, Organización y Presupuesto. Conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1983 se expidió su primer Manual de Organización General, que contemplaba, además de la estructura orgánica, las funciones de las unidades administrativas hasta el nivel jerárquico de jefe de departamento, estableciendo los ámbitos de competencia así como las relaciones de coordinación.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación



Con el objeto de mantenerlo actualizado permanentemente y a fin de incorporar los cambios realizados en 1985, se expide en 1986 el segundo Manual General de Organización; en él, la estructura orgánica quedó de la siguiente manera:

Secretario de la Contraloría General de la Federación

Contraloría Interna

Dirección General de Comunicación Social

Subsecretaría A

Dirección General Jurídica

Dirección General de Responsabilidades y Situación
Patrimonial

Dirección General de Operación Regional.

Subsecretaría B

Dirección General de Control

Dirección General de Auditorías Externas

Dirección General de Auditoría Gubernamental.

Coordinación General de Comisarios y Delegados del

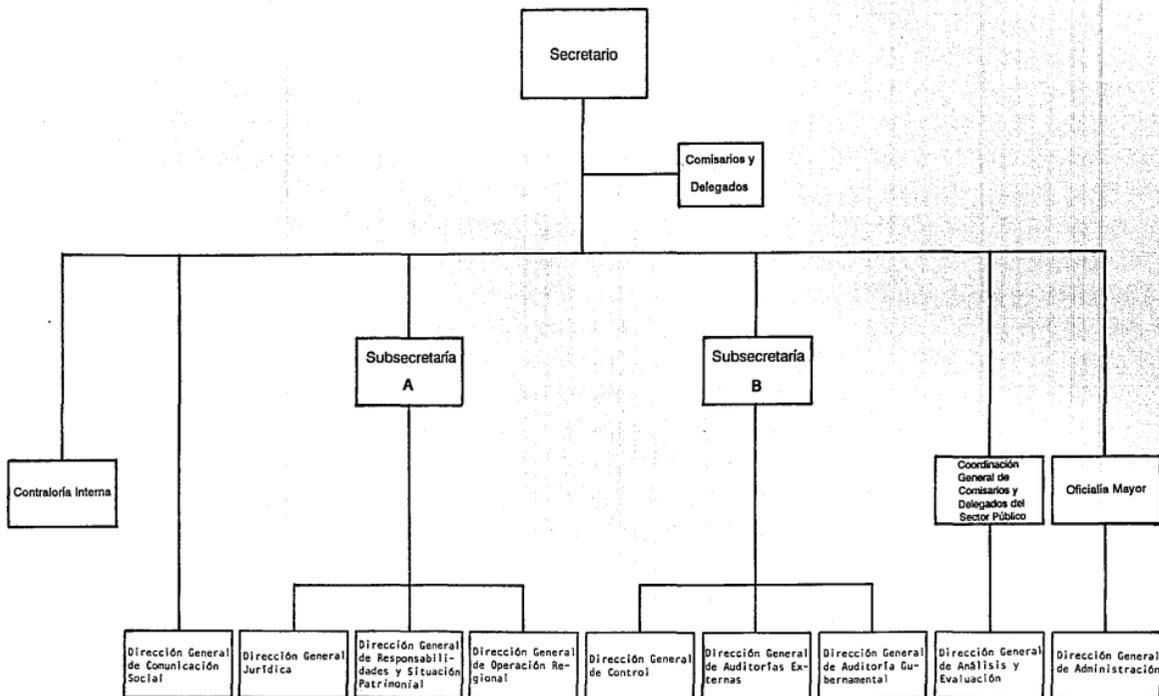
Sector Público

Dirección General de Análisis y Evaluación.

Oficialía Mayor

Dirección General de Servicios Administrativos

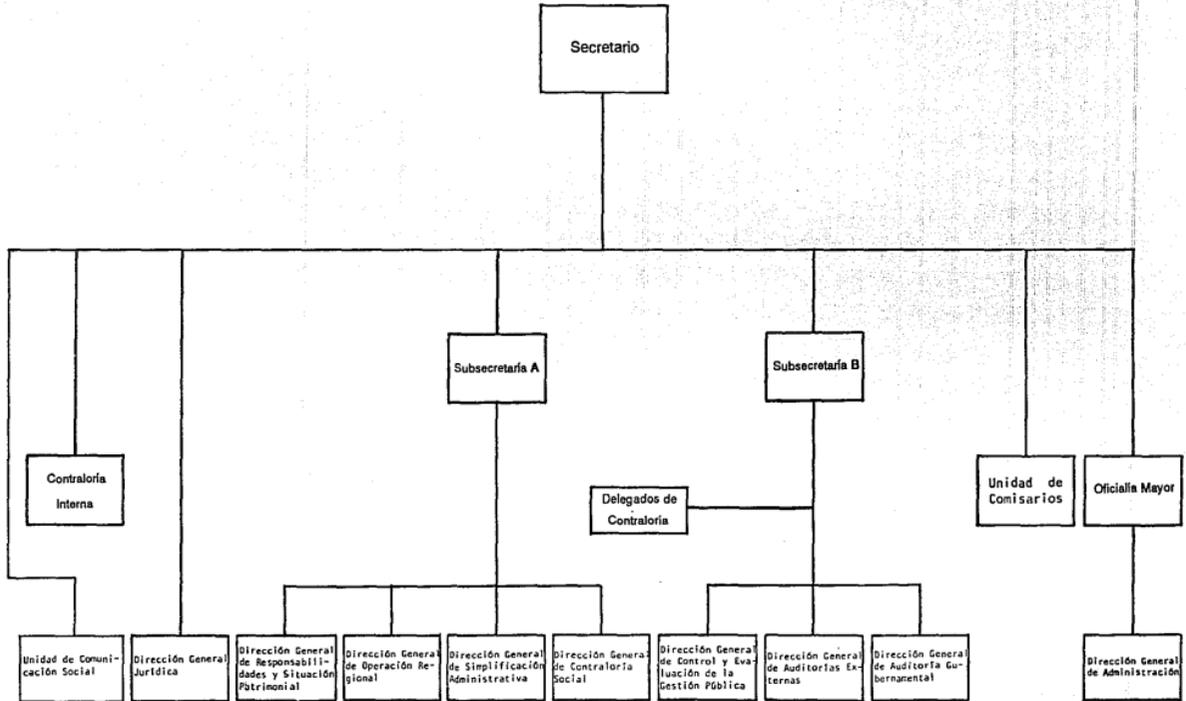
Secretaría de la Contraloría General de la Federación



Como puede observarse en los organigramas, en la estructuras definidas hasta las modificaciones de 1986, se hace evidente la existencia de una *Coordinación General de Comisarios y Delegados del Sector Público*, integrada fundamentalmente por direcciones de apoyo a las funciones de los Comisarios y Delegados y, por otra parte, ambos dependían directamente del titular de la Secretaría. El 23 de enero de 1990, se publica en el *Diario Oficial* de la Federación la tercera versión del Manual de Organización General; en esa ocasión, las modificaciones a la estructura orgánica fueron las siguientes: la Coordinación General de Comisarios y Delegados del Sector Público se transforma en la Unidad de Comisarios; las Dirección General de Análisis y Evaluación es absorbida por la anterior Dirección General de Control para convertirse en la Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública; los Comisarios pasan a la Unidad de Comisarios y los Delegados a la Subsecretaría B. Por su parte, en la Subsecretaría A, se crean las Direcciones Generales de Contraloría Social y de Simplificación Administrativa. Sin embargo, en apariencia, se omitió expedir el decreto que modificara el Reglamento Interior de la SECOGEF; por ello, en 1991, con la publicación del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación*,⁽²²⁾ se corrige tal omisión.

⁽²²⁾ *Diario Oficial* de la Federación, 26 de febrero de 1991.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

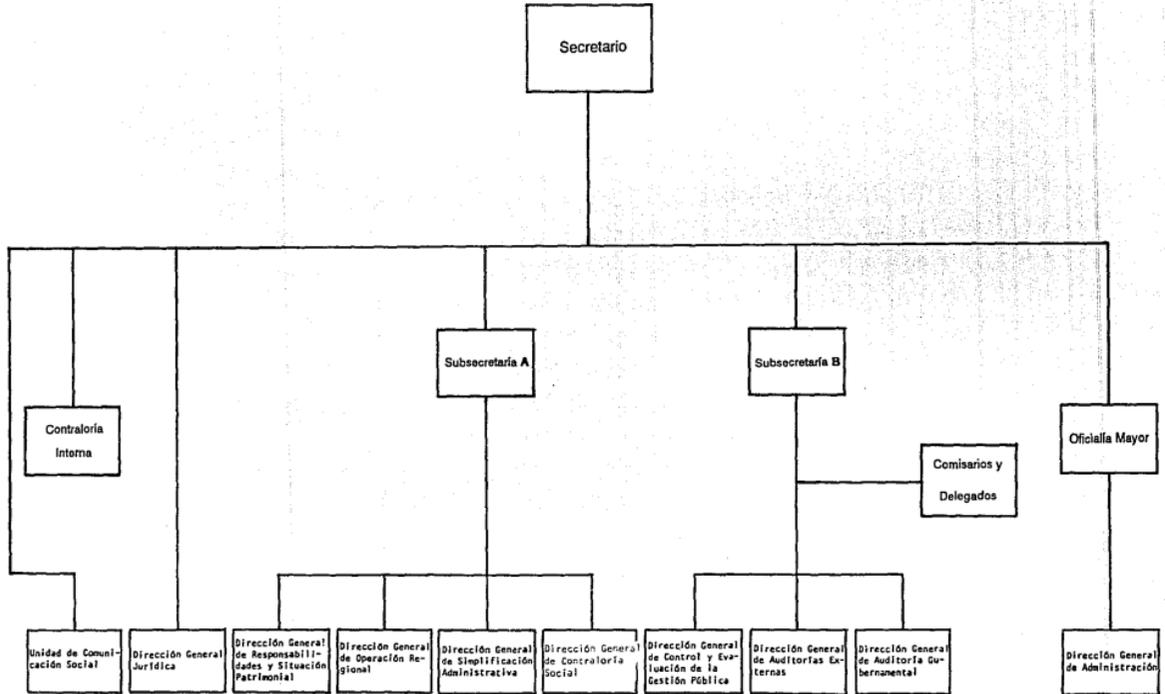


En 1993, se modifica nuevamente el Reglamento Interior de la Secretaría,⁽²³⁾ la Unidad de Comisarios desaparece del organigrama y los Comisarios mismos se adscriben a la Subsecretaría B; así mismo, en algunos casos se elimina la división entre Comisarios y Delegados, recayendo en una misma persona ambos nombramientos, con el fin de aprovechar el agrupamiento por sectores de las entidades de la administración pública federal, establecido en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Con estas modificaciones, algunas de las funciones de apoyo a los Comisarios y Delegados ejercidas por la extinta Unidad de Comisarios, se asignan a la Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

En síntesis, la novísima figura de Delegado-Comisario permite que la vigilancia y supervisión de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de en un mismo sector y, por lo mismo, de características afines, y similares, sean evaluadas desde una sola perspectiva.

⁽²³⁾ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de julio de 1993.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación



2. CONCEPTOS

2.1 Dependencias y entidades

De acuerdo con lo establecido en el artículo 90 constitucional y puntualizado en su Ley Orgánica, la Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal.

La administración pública paraestatal la componen los organismos descentralizados, la empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, los organismos auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.⁽²⁴⁾

En su artículo 2º la Ley establece que *En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión,...* contará con *las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos*; así mismo, se auxiliará de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, divididas en:

- I. Organismos descentralizados
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y
- III. Fideicomisos.⁽²⁵⁾

⁽²⁴⁾ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1º, México, Ed. Porrúa, 28ª ed., 1993.

⁽²⁵⁾ *Ibidem*, artículo 3º.

Conforme a lo establecido en el título segundo, capítulo primero de la Ley en comento, las Secretarías de Estado y los Departamento Administrativos, tendrán el mismo rango; cabe mencionar que en la actualidad, el único departamento que existe es el del Distrito Federal, en vías de extinción. Así mismo, el artículo 17 establece que, tanto las Secretarías como los Departamentos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados para una más eficaz y eficiente atención de los asuntos de sus competencias; los órganos desconcentrados les estarán subordinados jerárquicamente, tendrán facultades específicas y estarán circunscritos a un ámbito territorial determinado.

Los organismos descentralizados son entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten,⁽²⁶⁾ cuyo objeto es:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; y
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.⁽²⁷⁾

⁽²⁶⁾ *Ibidem*, artículo 45.

⁽²⁷⁾ *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, artículo 14, México, Ed. Porrúa, 1993.

Son empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica, las sociedades de otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, siempre y cuando satisfagan requisitos tales como que el Gobierno Federal, a través de sí o de alguna entidad paraestatal, aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social; que en la constitución de su capital figuren títulos de serie especial, que sólo puedan ser suscritos por el propio Gobierno Federal; o que a éste le corresponda nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.⁽²⁸⁾

Los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en el impulso de áreas prioritarias, que cuenten con una estructura similar a otras entidades y que tengan comités técnicos, en los cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente.⁽²⁹⁾

⁽²⁸⁾ Ley Orgánica..., artículo 46.

⁽²⁹⁾ *Ibidem*, artículo 40.

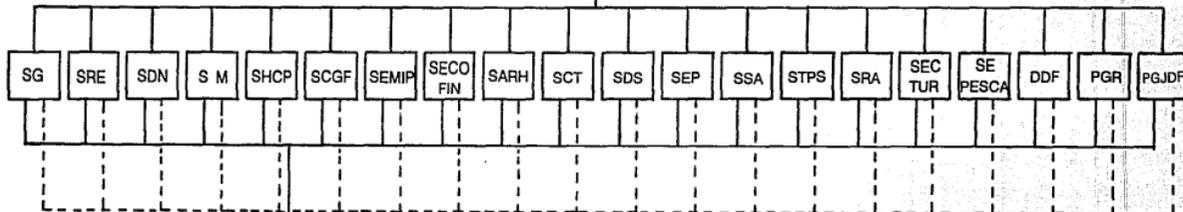
ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL

PODER LEGISLATIVO
CONGRESO DE LA UNION
CAMARA DE SENADORES CAMARA DE DIPUTADOS

PODER EJECUTIVO
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO
TRIBUNALES UNITARIOS DE DISTRITO
JUZGADOS DE DISTRITO

CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL



ORGANOS DESCONCENTRADOS

SECTOR PARAESTATAL
- Entidades Paraestatales
- Organismos Descentralizados
- Fideicomisos

———— Relación de suprasubordinación directa
----- Relación de coordinación sectorial

ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL *

SG	Secretaría de Gobernación
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SDN	Secretaría de la Defensa Nacional
SM	Secretaría de Marina
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SCGF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SEMIP	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
SECOFIN	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SCT	Comunicaciones y Transportes
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEPESCA	Secretaría de Pesca
DDF	Departamento del Distrito Federal
PGR	Procuraduría General de la República
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

2.2 Delegados y Comisarios Públicos

Al instituirse el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, quedaron integrados a él diversos órganos en forma activa y, al frente de ellos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la cual, tanto en su estructura reglamentaria como en sus órganos especiales, está representada por los Delegados de la Contraloría para el Sector Central o sea, para las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y sus correspondientes órganos desconcentrados; y por los Comisarios Públicos en el sector paraestatal.

La diferencia entre Delegados y Comisarios radica, básicamente, en el ámbito de aplicación de sus funciones, según se trate de la administración pública centralizada o paraestatal, ya que las funciones que se realizan en ambos sectores son, fundamentalmente, las de vigilancia, control y evaluación de la gestión pública.

Los Delegados, participan en las reuniones de las Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP), en el caso de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y en las Comisiones Internas de Administración (CIA) de los órganos desconcentrados.

Los Comisarios asisten a las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Organos de Gobierno de las entidades paraestatales, en las cuales cuentan con

voz pero no con voto. De igual forma pueden asistir a las sesiones de los comités y subcomités técnicos especializados de apoyo a la gestión de dichos órganos de gobierno.

Como se puede apreciar, las diferencias son más de forma que de fondo; sin embargo, es necesario tener presente que las dependencias del Sector Central del Gobierno Federal, son entes regidas por el Derecho Público; no así las entidades paraestatales que si bien deben acatar, entre otras, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, caen también dentro del ámbito del Derecho Privado, sobre todo en lo que corresponde a lo establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles.

En su momento, la entonces Coordinación General de Comisarios y Delegados de la Contraloría en el Sector Público, definió las funciones genéricas de los Delegados y Comisarios, así como las específicas de estos últimos.⁽³⁰⁾ Con la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se precisaron y ampliaron las funciones de los Comisarios Públicos, como órganos de vigilancia designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que son las siguientes:

⁽³⁰⁾ *Prontuario de Atribuciones y Base Legal de Comisarios y Delegados de Contraloría, Coordinación General de Comisarios y Delegados de la Contraloría en el Sector Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, julio de 1983.*

- I. *Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como de las reglamentarias, administrativas y de política general y sectorial que emita el Ejecutivo Federal o sus dependencias en relación con las entidades paraestatales;*
- II. *Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos relativos al sistema de control y evaluación gubernamental;*
- III. *Vigilar la instrumentación y funcionamiento de los sistemas de programación-presupuestación de las entidades paraestatales;*
- IV. *Vigilar que las entidades paraestatales conduzcan sus actividades conforme al programa sectorial correspondiente, así como que cumplan con lo previsto en el programa Institucional;*
- V. *Promover y vigilar que las entidades establezcan indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, financieros y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño;*
- VI. *Con base en las autoevaluaciones de las entidades opinar sobre su desempeño general.*

La opinión deberá presentarse por escrito al órgano de gobierno con los siguientes aspectos: a) Integración y funcionamiento del órgano de gobierno; b) Situación operativa y financiera de la entidad; c) Integración de programas y presupuestos; d) Cumplimiento de la normatividad y políticas generales, sectoriales e institucionales; e) Cumplimiento de los convenios de desempeño; f) Contenido y suficiencia del informe señalando las posibles omisiones; g) Formulación de las recomendaciones procedentes, h) Los demás que se considere necesarios;

- VII. *Evaluar los aspectos específicos de las entidades paraestatales y hacer las recomendaciones procedentes;*

- VIII. *Vigilar y dar seguimiento a los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales; fungir como representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ante las dependencias, entidades e instancias que intervengan en estos procesos. Requerir a las instancias involucradas la información necesaria para el cumplimiento de las funciones a su cargo, así como recomendar las medidas que procedan tendientes a promover la conclusión de los procesos en estricto apego a las disposiciones aplicables;*

- IX. *Verificar la debida integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades;*

- X. *Vigilar que las entidades proporcionen, con la oportunidad y periodicidad que se señale, la información que requiera el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público;*

- XI. *Solicitar y verificar que se incluya en el orden del día de las sesiones de los órganos de gobierno de las entidades, los asuntos que consideren necesarios;*

- XII. *Rendir anualmente al órgano de gobierno o, en su caso, a la asamblea de accionistas, un informe sobre los estados financieros, con base en el dictamen de los auditores externos, y*

- XIII. *Las demás inherentes a su función y las que le señale expresamente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el ámbito de su competencia.⁽³¹⁾*

⁽³¹⁾ Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 30, México, Ed. Porrúa, 1993.

Por su parte, las atribuciones de los Delegados de la Contraloría fueron definidas con anterioridad por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de la publicación del Boletín C-002 *Marco de Actuación de los Delegados de la Contraloría de las Dependencias de la Administración Pública Federal*,¹²⁹ en los siguientes términos:

- Representar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ante las Dependencias, de conformidad con los lineamientos que la misma determine.
- Coordinar las funciones del Organismo Interno de Control de la Dependencia y requerir de éste los trabajos y la información que se consideren necesarias para orientar y mejorar las acciones de control, auditoría, evaluación y quejas y denuncias.
- Participar en la definición de medidas correctivas y preventivas derivadas de los procesos de evaluación y de control.
- Vigilar a través del Organismo Interno de Control que las Unidades Administrativas de la Dependencia implanten las medidas preventivas y correctivas que se consideren procedentes para mejorar el funcionamiento del control interno y la operación, así como la utilización óptima de los recursos.
- Coordinar y participar en los trabajos de evaluación de la gestión pública y requerir a través de los Organismos Internos de Control que las Unidades Administrativas realicen el proceso de autoevaluación conforme a lo acordado, de conformidad a las normas y lineamientos que para tal efecto expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

¹²⁹ El detalle de los Boletines publicados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se puede consultar en la página 52 de este documento.

- Participar y dar seguimiento al programa de simplificación administrativa, así como a cualquier otro programa general o específico que instituya la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

2.3 Unidades de Contraloría Interna u Organos Internos de Control

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación define a los Organos Internos de Control o Unidades de Contraloría Interna como *unidades de apoyo a la función directiva de una dependencia, órgano desconcentrado o entidad de la Administración Pública Federal, que revisa y evalúa el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y la efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos, de acuerdo a las normas y lineamientos expedidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la necesaria independencia sobre el desarrollo de acciones que por su naturaleza sean sujetas a revisión, por lo cual no deben ejercer funciones operativas.*⁽³³⁾

Por su parte, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece que los Organos Internos de Control formarán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado y dependerán directamente del Director General, realizando sus actividades con autosuficiencia y con autonomía.⁽³⁴⁾

⁽³³⁾ Boletín A: Carácter y obligatoriedad de las normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1992.

⁽³⁴⁾ Ley Federal de Entidades Paraestatales, op. cit., artículo 30.

La Unidades de Contraloría Interna o Contralorías Internas a secas, constituyen los órganos internos de control de las dependencias y entidades, cuyo propósito es el de mejorar las funciones de control y evaluación; para ello la Secretaría de la Contraloría General de la Federación estableció la forma de participación y el marco de relación entre los órganos; así como los mecanismos de coordinación y apoyo, para lograr la homogeneidad en la aplicación de las normas y lineamientos con un enfoque preventivo, participativo y corresponsable. Sus objetivos genéricos, de acuerdo a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, serán los siguientes:

- a) Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de la entidad.
- b) Promover la racionalidad en el manejo y la aplicación de los recursos.
- c) Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones.

Para el cumplimiento de sus objetivos, su actuación deberá desarrollarse en un marco de neutralidad, que asegure que las funciones de vigilancia y comprobación se lleven a cabo con objetividad e imparcialidad y, por lo tanto, mantendrán independencia de todas aquellas funciones que por su naturaleza sean sujetas de revisión y fiscalización, no debiendo realizar directamente funciones operativas como contabilidad, tesorería, informática y custodia y administración de bienes.

Su campo natural de aplicación son la información que permita controlar, evaluar, medir y comparar, dar seguimiento, interpretación, conclusiones y recomendaciones y que sea proporcionada por los sistemas y controles que existan en materia contable, financiera y de operación en sentido amplio.

Para el cumplimiento de lo anterior, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación estableció, para los Organos Internos de Control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades en forma general, las siguientes responsabilidades:

- a) *Elaborar en coordinación y concertación, los lineamientos complementarios necesarios para instrumentar y aplicar las normas que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, acordes a sus características.*
- b) *Proponer a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la incorporación de normas y lineamientos adicionales al marco normativo vigente, que contribuyan en el mejoramiento de su función.*
- c) *Implementar las acciones correctivas que se deriven de las modificaciones a la normatividad y programas de trabajo que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.*
- d) *Instrumentar los procedimientos generales para la modernización de los mecanismos e instrumentos de control, evaluación y fiscalización.*

- e) *Solicitar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, previa justificación, la creación de Organos Internos de Control directos en los órganos desconcentrados y entidades que no cuenten con él o, en su caso, proponer la instancia de control indirecta, y en las dependencias, los Organos Internos de Control directo, cuando así se justifique.*

- f) *Proponer a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación las modificaciones a las instrumentación, estructura orgánico funcional del Organos Interno de Control y a sus manuales de organización.*

- g) *Informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de los nombramientos o remociones al cargo del titular del Organos Interno de Control, en un plazo no mayor de 15 días posteriores.*

- h) *Aplicar las Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría (PACA), emitidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, orientando su aplicabilidad con un enfoque preventivo.*

- i) *Promover ante el Organismo Interno de Control la vigilancia y fiscalización de aspectos prioritarios o estratégicos, acordes a sus objetivos, mediante su incorporación en el Programa Anual de Control y Auditoría.*
- ii) *Presentar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación los reportes establecidos sobre el avance y cumplimiento del Programa Anual de Control y Auditoría y, en su caso, instrumentar las acciones para su cumplimiento.*
- k) *Concertar y solicitar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la incorporación de los aspectos relativos a la aplicación de la Auditoría Integral que, a su juicio, deban ser considerados en el Programa Anual de Control y Auditoría.*
- l) *Coordinar, en su oportunidad, la aplicación de programas de medidas correctivas no establecidas en el Programa Anual de Control y Auditoría, para solventar las observaciones derivadas de la práctica de actos de fiscalización.*
- m) *Requerir y promover la observancia de las bases y lineamientos en la atención de quejas y denuncias por el Sistema Nacional de Atención Telefónica, que formule la ciudadanía contra actos u omisiones en que incurran los servidores públicos.*
- n) *Informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y al Organismo Interno de Control los casos investigados sobre quejas y denuncias que impliquen presunta responsabilidad.*
- ñ) *Instrumentar las acciones que se requieran para promover la autoevaluación en las áreas adscritas a la institución.*

- o) Cumplir oportunamente con las disposiciones vigentes sobre el proceso de entrega recepción de los asuntos a cargo de los titulares, en coordinación con los Organos Internos de Control e informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.*
- p) Establecer, asesorar y apoyar la creación y desarrollo de las funciones de los comités y subcomités de auditoría conforme a los lineamientos generales emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.*
- q) Promover y aplicar en lo conducente, por parte de los Organos Internos de Control, el Marco de Actuación de la Unidades de Contraloría Interna, dependencias del Sector Central, de acuerdo a su naturaleza jurídica o a su subordinación jerárquica al titular de la dependencia.*
- r) Proporcionar el apoyo técnico que requiera el personal comisionado ajeno a la institución para realizar intervenciones o actos de fiscalización que efectúe el Organo Interno de Control de la Dependencia u otra instancia de control.*
- s) Solicitar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación opinión sobre la intervención directa a las áreas sustantivas de los órganos desconcentrados y entidades del sector que cuenten con un Organo Interno de Control.*
- t) Efectuar, dentro del contexto de coordinación, concertación y apoyo, el intercambio de experiencias, unificación y homogeneización de criterios de trabajo en el Organo Interno de Control de la Dependencia.*

Es importante mencionar que estas responsabilidades tienen una connotación específica para los Organos Internos de Control de las Dependencias, diferente a la de los Organos Internos de Control de los órganos desconcentrados, organismos descentralizados y entidades.⁽³⁵⁾

Las acciones de las Unidades de Contraloría Interna o Contralorías Internas, en forma genérica Organos Internos de Control, deberán contribuir a fortalecer la imagen institucional, mediante la promoción de la eficiencia en el desarrollo de las actividades y la eficacia en la consecución de los objetivos de la entidad.

2.4 Marco Jurídico

Dentro del marco jurídico, que fundamenta las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y su actuación en cumplimiento del objetivo para el cual fue creada, encontramos un conjunto de disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y boletines sobre normas y lineamientos, dentro de los cuales se pueden determinar como básicas las siguientes:

⁽³⁵⁾ Boletín C-003 Marco de relación entre los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, vigente a partir de abril de 1991.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Planeación y Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Federal y su Reglamento.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Ley de Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.
- Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento.
- Presupuesto de Egresos de la Federación, por cada uno de los ejercicios fiscales.
- Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, por cada uno de los ejercicios fiscales.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance de dicho proceso.
- Acuerdos que celebra el Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, con los Ejecutivos de los Estados, para la realización del Programa de Coordinación Especial denominado *Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación*, así como los que se celebran para el Fomento y Desarrollo Nacional de la Micro industria.

La normatividad expedida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a través de la publicación los *Boletines*,⁽⁹⁾ tiene la siguiente clasificación:

- A. Carácter y obligatoriedad de las Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Organos Internos de Control.
- B. Normas Generales de Auditoría Pública.
- C. Normas para Regular la Organización y el Funcionamiento de los Organos Internos de Control.
- D. Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Lineamientos Generales para la Planeación y Ejecución.
- E. Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Lineamientos Generales para el Informe.
- F. Participación de los Organos Internos de Control en el Control y Seguimiento del Gasto Público.
- G. Otras Disposiciones.

De acuerdo a esta clasificación, el alcance de dichas disposiciones se resume a continuación:

⁽⁹⁾ Si bien los *Boletines* no son manejados como Información confidencial, su circulación se restringe a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Los boletines de la serie A. *Carácter y Obligatoriedad de las Normas*, establecen que las normas, lineamientos, procedimientos normativos y otras disposiciones emitidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, serán de observancia obligatoria para los Organos Internos de Control; su observancia permitirá dar uniformidad a las tareas de control y auditoría cuyo propósito es elevar los niveles de calidad en la Administración Pública Federal. Para ello, las recomendaciones de índole práctico y los procedimientos sugeridos en los boletines se convierten en el marco de referencia para el funcionamiento de los Organos Internos de Control, respecto a la manera de realizar el trabajo, obtener la evidencia necesaria y, en general de llevarlo a cabo satisfactoria y profesionalmente.

Los boletines de la serie B. *Normas Generales de Auditoría Pública* establecen los requisitos de calidad en cuanto a la personalidad de los auditores públicos que integran los Organos Internos de Control, así como a la realización de su trabajo y a la preparación y presentación final de su informe.

El concepto, naturaleza, atribuciones, objetivos y funciones a cargo de los Organos Internos de Control y las relaciones que deben guardar con otras instancias, se determinan en los boletines de la serie C. *Normas para Regular la Organización y Funcionamiento de los Organos Internos de Control*, de la cual se han emitido los siguientes títulos:

C-001 Marco de Actuación de las Unidades de Contraloría Interna en las Dependencias del Sector Central.

C-002 Marco de actuación de los Delegados de la Contraloría de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

C-003 Marco de Relación entre los Organos Internos de Control de las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades.

C-004 Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Entidades Paraestatales. Sector Paraestatal.

C-005 Disposiciones Jurídico-Administrativas Aplicables a las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal.

El primer boletín (C-001), busca que los Organos Internos de Control se conviertan en órganos de apoyo a la función directiva de las Dependencias; estableciendo que deberán, además, de revisar y evaluar, el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se manejan los recursos así como la efectividad para alcanzar las metas y objetivos institucionales y, en coordinación con los Delegados de Contraloría, proponer recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones.

En el C-002, se establece que los coordinadores funcionales de los Organos Internos de Control de las Dependencias del Ejecutivo Federal, serán los Delegados de la Contraloría, quienes buscarán que la atención a la

ciudadanía se realice con criterios de eficiencia, honestidad y productividad; además, promoverán la modernización administrativa para asegurar la efectividad del control y de la evaluación de la gestión pública, fortaleciendo su enfoque eminentemente preventivo y de productividad.

La finalidad del boletín **C-003** es la de precisar el marco de relación, coordinación, concentración y apoyo que deben observar los Organos Internos de Control de la Administración Pública Federal; adicionalmente establece, dentro de un esquema de coordinación y comunicación que contribuya a la operación del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la relación entre todas aquellas acciones realizadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los Delegados de la Contraloría y los Comisarios Públicos, así como por los Organos Internos de Control de las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades.

Los lineamientos que norman la actuación e integración de las Contralorías Internas de las Entidades, se establecen en el boletín **C-004**, el propósito es definir sus objetivos, atribuciones y funciones básicas, respecto a la evaluación, control, supervisión y vigilancia de la gestión pública.

Finalmente, el boletín **C-005** integra y compila las diversas disposiciones jurídico-administrativas y normativas que, como el nombre del boletín lo indica,

son aplicables a la gestión de las diversas instancias de la Administración Pública Federal y que deben ser particularmente observadas y, por tanto, sujetas de control y fiscalización por los Organos Internos de Control.

Los boletines de la serie *D. Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Lineamientos Generales para la Planeación y Ejecución* establecen los criterios generales que norman las funciones de planeación y ejecución de control y auditoría aplicables, de acuerdo a la naturaleza específica de la Dependencia, Organismo Desconcentrado o Entidad, a sus Organos Internos de Control; su propósito es asegurar que las auditorías se orienten a los aspectos prioritarios de la operación, de importancia fundamental para la consecución de los objetivos de la Organización.

Esta serie contiene los lineamientos generales para la ejecución de auditorías, se denominan *Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Lineamientos Generales para la Ejecución*, y se refieren, específicamente a:

D-100 Flujo de Nómina. Recursos Humanos.

D-210 Flujo de Egresos. Adquisiciones.

D-220 Flujo de Conversión. Inventarios, Almacenes y Producción.

D-230 Flujo de Conversión. Obra Pública.

D-240 Flujo de Conversión. Activos Fijos.

D-250 Flujo de Egresos. Bienes y Servicios.

D-310 Flujo de Conversión. Presupuesto-Gasto de Inversión.

D-320 Flujo de Ingresos. Ingresos.

D-330 Flujo de Tesorería. Disponibilidades.

D-340 Flujo de Egresos. Pasivos.

D-350 Flujo de Egresos. Presupuesto-Gasto Corriente.

D-400 Flujo de Reporte Financiero. Sistemas de Información y Registro.

D-500 Flujo de Reporte Financiero. Seguimiento.

D-600 Flujo de Reporte Financiero. Evaluación de Programas.

D-700 Flujo de Reporte Financiero. Otras Intervenciones.

Los criterios generales que norman el proceso de información del resultado de las funciones de control y auditoría, se determinan en los boletines de la serie *E. Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Lineamientos Generales para el Informe* y son aplicables a los Organos Internos de Control de las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, los lineamientos que orientan y apoyan las intervenciones de los Organos Internos de Control, para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, se establecen en los boletines de la serie F. *Participación de los Organos Internos de Control en el Control y Seguimiento del Gasto Público.*

Finalmente, en la serie G. *Otras Disposiciones* se incluyen boletines de aplicación especial y/o particular, en las diversas instancias del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública; entre los publicados destacan el *Manual de Auditoría Pública* cuyo objetivo primordial es dar a conocer las funciones así como los antecedentes, fundamento legal, organización y principales actividades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como Dependencia facultada para normar y ejercer tales funciones, así como los principales mecanismos con los que cuenta a todas las instancias que auditan la gestión pública. De reciente aparición, el *Boletín G-001 Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría* establece, como su nombre los indica, los lineamientos básicos para el funcionamiento de los COCOAS; cuyos objetivos son:

- a) *Auxiliar a la Comisión Interna de Administración de los órganos desconcentrados y a los Organos de Gobierno de las Entidades en asuntos relacionados con control y auditoría, o en su caso en cualquier asunto que estos requieran*

- b) *Promover la economía, eficiencia y eficacia en la operación y la efectividad en el cumplimiento de metas y objetivos.*
- c) *Comprobar que las recomendaciones efectuadas por las diferentes instancias de control se lleven a la práctica, evitando su recurrencia.*
- d) *Organizar las acciones de control y auditoría, a fin de evitar duplicidades y agilizar la resolución de los asuntos.*
- e) *Dar puntual seguimiento al Programa de Mediano Plazo de Cierre de la Administración.*⁽³⁷⁾

De los objetivos anteriores, el más novedoso es el del inciso e), establecido en virtud de la preocupación del Ejecutivo Federal de alcanzar un cierre de su sexenio con el menor número posible de asuntos pendientes de atención.⁽³⁸⁾

La Guía Técnica DGCEGP-001 para la Verificación y Realización de los Procesos de Afectación, Baja y Destino Final de los Bienes Muebles a cargo de las Dependencias. Sector Central, contiene disposiciones en las que se resumen los aspectos más relevantes de la normatividad vigente en relación a la bajo de

⁽³⁷⁾ *Boletín G-001 Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, marzo de 1993.*

⁽³⁸⁾ *Acuerdo que faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a establecer los lineamientos necesarios para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, efectúen las acciones pertinentes para la transición de la Administración 1988-1994, a la siguiente gestión gubernamental. Diario Oficial de la Federación, 24 de agosto de 1993.*

bienes muebles, vehículos terrestres, destino de los recursos económicos producto de la enajenación, donación, responsabilidades administrativas, todas ellas aplicables a Dependencias y Organos Desconcentrados.

La Guía Técnica DGCEGP-002, para la Verificación de los Actos de Transmisión de Dominio, Destino y Baja de Bienes Muebles que realicen las Entidades. Sector Paraestatal, contiene las disposiciones específicas de carácter general vigente, detalladas en el boletín anterior, relativas a las Entidades Paraestatales.

La forma, términos y periodicidad con que deben efectuarse las operaciones sobre el control y la auditoría de los créditos externos otorgados a nuestro país, se establecen en el boletín *Entendimiento Técnico sobre Arreglos de Auditoría de las Operaciones Financiadas por el Banco Mundial*; en él se involucra a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación así como a las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal, Organos Internos de Control, Contralorías Internas Estatales, además de a los Estados y Municipios de la República.

La importancia de la aplicación de la auditoría integral así como su objetivo, alcance, criterios y normas se detallan en el boletín *Auditoría Integral. Términos, Alcances, Normas y Técnicas Generales*, así como la metodología para llevarla a cabo.

Respecto a las disposiciones, lineamientos, normas, principios y criterios generales y específicos, contenidos en los boletines o cualquier disposición emitida para su observancia por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la propia Secretaría señala que son aplicables en la planeación, coordinación, control y evaluación del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública y, por tanto, deberán ser ejecutados por las diversas instancias de control instrumentadas para tal efecto.

Lo anterior abarca a los sistemas, programas, procesos y productos presentes y futuros, así como al personal o grupo de personas que efectúen control, fiscalización y evaluación a la gestión pública, incluyendo a los Delegados y a los Comisarios Públicos.

Por su parte, los órganos de gobierno y los titulares de las instituciones, en la esfera de su competencia, deberán definir las directrices para su cumplimiento a efecto de que la gestión pública se apegue a los criterios de transparencia, legalidad, honestidad, eficiencia, productividad y calidad.

Asimismo, atendiendo a sus características y particularidades, las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades Paraestatales, podrán ajustar su aplicación, en el entendido de que su inobservancia injustificada, constituye una falta prevista y sancionada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.5 Instrumentos para la evaluación

Dentro de la función administrativa, tanto privada como pública, el control tiene una importancia primordial, la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados tiene como objetivo corregir, mejorar y formular nuevos planes.

En la administración pública, el desarrollo del país, el mejoramiento de los servicios del Estado, la productividad y la eficiencia que se espera de las entidades públicas y otros aspectos similares, hacen necesario sistematizar las funciones administrativas y, dentro de éstas, la de control, la cual corresponde en términos generales a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación e individualmente a cada una de las Dependencias y entidades del Gobierno.

El concepto de control se diversifica según el fin que se le confiera a la palabra y van desde *dominio y supremacía* hasta *censura, verificación, vigilancia, inspección, comprobación, examen*, entre otros. Así, en el campo de la función pública debe entenderse por control *el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la Ley, la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.*⁽²⁹⁾

⁽²⁹⁾ José T. Lanz Cárdenas, *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*. México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1985.

Dentro de los controles que tiene el Estado, se encuentran los legislativos, mencionados dentro de los punto referido al Marco Jurídico en este mismo capítulo, y los controles administrativos. Es necesario distinguir que en el carácter administrativo del control existen las operaciones de control y la función de control en sí misma. Esta última se lleva a cabo a través de las instituciones ya mencionadas. El aspecto operativo es de carácter técnico y comprende el establecimiento de medios de control, recolección y concentración de datos, para la interpretación y evaluación de los resultados obtenidos, para que a su vez sirvan para realizar las acciones correctivas necesarias.

Para la evaluación, contraparte necesaria de la planeación, tanto en las Dependencias como en las entidades, se utilizan los siguientes instrumentos:

2.5.1 El Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG)

El Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG) es el conjunto de instrumentos y mecanismos que operan en diversos ámbitos y niveles de decisión de la Administración Pública Federal, que interactúan bajo la coordinación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Los instrumentos del SICEG son el conjunto de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones administrativas aplicables.

Dentro de los mecanismos se encuentran los órganos internos de control, los auditores externos designados, el área de auditoría gubernamental, las contralorías internas estatales y municipales cuando existan acuerdos de coordinación con los gobernadores respectivos, los Delegados designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para cada una de las Dependencias y los Comisarios Públicos que intervienen directamente en las entidades así como el Sistema de Quejas y Denuncias.

Los objetivos generales, basados en la legislación y normatividad emitida por la propia Secretaría, son los siguientes:

- a) Vigilar el estricto cumplimiento del marco jurídico-normativo aplicable a las Dependencias, entidades y servidores públicos.
- b) Verificar y promover el establecimiento de sistemas de registro, información, control, evaluación y autoevaluación al interior de cada Dependencia y entidad.
- c) Vigilar y promover el uso honesto, eficiente y eficaz de los recursos públicos.
- d) Vigilar y promover el adecuado cumplimiento de los objetivos y metas asignados, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de los planes y programas específicos.

- e) Mejorar permanentemente los niveles de calidad en la prestación de los servicios y producción de bienes.

- f) Prevenir actos y operaciones ilícitas y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes así como promover aquellas de tipo penal que resulten aplicables, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su importancia para la aplicación de sanciones por incumplimiento, a continuación se mencionan los aspectos más relevantes de esta Ley, resultado de una iniciativa enviada al H. Congreso de la Unión en 1983, con el objetivo de reglamentar el Título Cuarto Constitucional marcando las obligaciones políticas y administrativas que deben cumplir los servidores públicos, a fin de que se conduzcan con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia frente a la sociedad y el Estado, así como las responsabilidades en que incurran con su incumplimiento, las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas. Se establecen cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal, la civil, la política y la administrativa; las dos primeras sujetas a las leyes respectivas y las dos últimas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece, en el Título primero, los sujetos de responsabilidad, las obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público así como las que se deberán resolver mediante juicio político.

También se especifican las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar tales sanciones y la procedencia del procedimiento penal en el caso de los servidores públicos que gozan de fuero y, finalmente, el registro patrimonial de los servidores públicos.

En el Título Segundo se establecen los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia. En el Título Tercero, las responsabilidades administrativas, los sujetos y las obligaciones del servidor público, además de las sanciones administrativas que consistirán en apercibimiento y la amonestación privada o pública; la suspensión; la destitución del puesto; la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, que se impondrá de uno a diez años, como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, cuyo monto no exceda de doscientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años cuando exceda dicho límite (artículo 53).

Las sanciones se impondrán tomando en cuenta lo siguiente:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las disposiciones de ésta ley o las que se dicten en base a ellas.*

- II. *Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.*
- III. *El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones de infractor.*
- IV. *Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.*
- V. *La antigüedad del servicio.*
- VI. *La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y*
- VII. *El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de sus obligaciones (artículo 54).*

Y, por último, estarán obligados a presentar declaración los servidores públicos desde el nivel de Jefe de Departamento hasta el Presidente de la República, los empleados de confianza de la SECOGEF y los servidores de la administración pública paraestatal y los equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos (artículo 80).

2.5.2 El Sistema Integral de Información (SII)

El natural desarrollo que el País ha tenido así como el crecimiento y la complejidad del sector público, han determinado la necesidad de contar con grandes volúmenes de información para la toma de decisiones; en consecuencia, se dio una gran diversidad de sistemas de información carentes de uniformidad,

además de la duplicidad en la información misma al ser presentada en formatos diferentes, con coberturas y periodicidades distintas, lo cual complicó los procesos de captación, procesamiento y generación oportuna, eficiente y veras de la información.

Con el propósito de abatir los problemas enunciados, por Acuerdo Presidencial, se integró

...el Comité Técnico de Información, como órgano auxiliar de la Comisión, cuyo objetivo consiste en operar el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Públicos para hacer compatibles los requerimientos de información que deben rendir las Dependencias e intermediarios financieros, así como las entidades paraestatales conforme a su legislación específica; vigilar la operación del Sistema mediante el seguimiento del mismo y constituir un foro intersecretarial permanente para el intercambio de opiniones en materia técnica y logística de la información.⁽⁴⁰⁾

Dicho Comité Técnico se integró por representantes del Banco de México y de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación.

El Comité Técnico se dividió en tres grupos de trabajo: el primero para tratar los aspectos de la información correspondiente al Sector Central del

⁽⁴⁰⁾ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 1988.

Gobierno Federal; el segundo para analizar lo relativo a la información de las entidades paraestatales y, el tercero, para discutir las cuestiones relacionadas con la información sobre las intermediarias financieras.

El Comité Técnico realizó un análisis exhaustivo de la información solicitada, con el fin de encontrar los puntos de coincidencia que permitieran simplificar y unificar la recopilación de tal información. Para ello se elaboró una carpeta única que consta de los siguientes apartados:

- a) Información de Seguimiento del ejercicio presupuestal, que se compone, a su vez, de los siguientes reportes: Situación Financiera; Estados Financieros; Ocupación y Capacitación; Producción y Precios; Deuda Pública; Presupuesto por Programas; Inversión Física; Apreciaciones y Expectativas; Información de Adquisiciones y Obra Pública; e Importaciones.

- b) El segundo apartado se compone de los reportes para: Informe de Gobierno; Cuenta de la Hacienda Pública; y Registro Único de Transferencias.

La obligatoriedad en el cumplimiento del Sistema Integral de Información, se establece tanto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales como en la de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, determinándose que en caso de incumplimiento tendrán lugar las sanciones correspondientes, desde el apercibimiento privado o público hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

2.5.3 El Análisis Financiero

El análisis financiero se refiere al cálculo de razones para evaluar el funcionamiento pasado, presente o proyectado de las empresas. El análisis de las razones es la forma más usual de análisis financiero y ofrece medidas relativas al funcionamiento de las entidades, utilizando diversas técnicas para juzgar determinados aspectos de su funcionamiento; la aplicación de estas técnicas, se realiza primordialmente sobre la información de los Estados Financieros.

Aún cuando no es factible evaluar totalmente a las Dependencias y entidades bajo los criterios de empresas privadas, si es posible emplear algunas de sus técnicas para opinar respecto de su funcionamiento, función que le corresponde realizar a los Delegados y a los Comisarios Públicos. Cabe aclarar que el análisis financiero es un instrumento que se puede y es deseable emplear; sin embargo, no siempre es posible emplearlo ya que presenta algunas limitaciones.

Entre las razones que se pueden emplear se encuentran las Razones Financieras Básicas, que sirven para conocer y analizar la posición financiera de una entidad.

2.5.3.1 Razones de liquidez

Son aquellas que nos muestran la capacidad en efectivo que tiene la entidad para hacer frente a sus obligaciones a corto plazo; la liquidez no sólo se refiere a las finanzas totales, sino a su capacidad para convertir en efectivo determinados activos y pagar oportunamente los pasivos a corto plazo.

A) Capital Neto de Trabajo = Activo Circulante - Pasivo Circulante

Con esta razón se aprecia en cuanto excede el activo circulante al pasivo circulante, con lo cual podemos tener una idea de la capacidad de la entidad para cubrir sus pasivos a corto plazo, en función de sus propios activos.

B) Índice de solvencia = Activo Circulante / Pasivo Circulante

También llamada Proporción Corriente, Razón de Circulante o Proporción de Liquidez; se considera como aceptable un índice de 2.0, ya que representa que por cada peso de deuda se tienen dos para hacerle frente; sin embargo, en esta razón se incluyen los inventarios, por lo que no determina el efectivo real con que se cuenta.

C) Prueba del Acido = Activo Circulante - Inventario / Pasivo Circulante

También llamada Proporción Neta Rápida o Razón de Liquidez; en esta razón, se disminuye el inventario, considerado como el activo circulante de menor liquidez. Al igual que la anterior, se considera como aceptable cuando el índice se acerca al 2.0, ya que representa la proporción que se tiene en activos de mayor liquidez por cada peso de deuda.

2.5.3.2 Razones de endeudamiento o de autonomía

Son aquellas que nos indican en que medida los fondos fueron proporcionados por los acreedores para el desarrollo de las operaciones de la entidad; mientras mayor sea el endeudamiento, menor será la posibilidad de que cumpla con sus compromisos.

A) Razón de endeudamiento = Pasivo Total / Activo Total

También llamada de autonomía, debe ser igual o menor que 0.5; si es mayor, la entidad se encontrará más desprotegida contra los acreedores.

B) Razón de Capital Contable a Activo Total = Capital Contable / Activo Total

Indica la proporción que la entidad ha destinado de sus propios recursos para la adquisición de la totalidad de sus activos. Es más conveniente si se acerca a la unidad pero no debe de pasar de ella.

C) Razón de Capital Contable a Activo Fijo = Capital Contable / Activo Fijo

Indica la proporción que la entidad ha destinado de sus propios recursos para la adquisición de sus activos fijos. Es más conveniente si se acerca a la unidad pero no debe de pasar de ella.

D) Razón de Capital Contable a Pasivo Total = Capital Contable / Pasivo Total

Indica la proporción del Capital contable con respecto a las aportaciones de los acreedores, para el funcionamiento de la entidad.

2.5.3.3 Razones de Actividad o Eficiencia

Nos muestran la rapidez con la que ciertas cuentas del activo se convierten en efectivo y, por lo tanto, denota el buen o mal manejo de los recursos de la entidad.

A) Rotación de Inventarios = Ventas / Inventarios

Mide el número de veces que da vuelta el inventario; es decir, el número de veces que las mercancías se convierten en efectivo. Debe ser mayor que la unidad, mientras más alto sea el índice de rotación, mayor será el movimiento de los inventarios. Cabe aclarar que al aplicar este índice, se deberá considerar el tipo de entidad así como el tipo de producto que se maneje; se complementa comparando los resultados con los de otra entidad de la misma rama.

B) Promedio de Inventarios = $360 / \text{Rotación de Inventarios}$

Representa el número de días en promedio que un producto o artículo permanece en el almacén de la entidad; es complementario de la razón anterior; sus resultados pueden ser de más fácil interpretación.

C) Rotación de Cuentas por Cobrar = $\text{Ventas a crédito menos Estimaciones de cuentas incobrables} / \text{Cuentas por Cobrar}$

Indica el número de veces que se convierte en efectivo las cuentas por cobrar durante un período determinado; es más favorable mientras más alta sea la rotación.

D) Promedio de Cuentas por Cobrar = $360 / \text{Cuentas por Cobrar}$

Representa el número de días en promedio que se tarda en recuperar una cuenta por cobrar; es complementario de la razón anterior; sus resultados pueden ser de más fácil interpretación.

E) Rotación de Activo Circulante = $\text{Ventas} / \text{Activo Circulante}$

Mide la eficiencia en el manejo del activo circulante; mientras más alto resulte el índice, mayor será el aprovechamiento de estos recursos de la entidad.

F) Rotación de Activo Fijo = $\text{Ventas} / \text{Activo Fijo}$

Al igual que la anterior, mide la eficiencia en el manejo del activo fijo; mientras más alto resulte el índice, mayor será el aprovechamiento de estos recursos de la entidad.

G) Rotación de Operaciones = Ventas / Activo Total

También llamada Rotación del Activo Total, mide, en este caso, el aprovechamiento del total de los recursos de la entidad para generar ingresos; entre más alto sea el índice, mayor será la eficiencia con la que se han utilizado los recursos de la entidad.

2.5.3.4 Razones de Rentabilidad

Son aquellas que nos permiten evaluar las utilidades de la entidad con respecto a los ingresos obtenidos por las ventas y las inversiones; nos proporcionan parámetros con respecto a la lucratividad de la entidad.

A) Rentabilidad Neta sobre Ventas = Utilidad Neta / Ventas

Determina el porcentaje de utilidad por cada venta realizada, después los gastos y del pago de impuestos. Es mejor mientras más alta sea.

B) Rentabilidad sobre Inversión Total = Utilidad Neta / Activo

Determina el porcentaje de utilidad neta por cada peso de inversión en activo. Esta medida se debe relacionar con la rotación de operaciones o de activo total para poder determinar con más claridad la eficiencia en la operación de la entidad.

C) Rentabilidad sobre Activo Fijo = Utilidad Neta / Activo Fijo

Determina el porcentaje de utilidad con respecto al uso y aprovechamiento de los activos destinados a la operación de la entidad.

D) Rentabilidad sobre Capital contable = Utilidad Neta / Capital Contable

Determina el porcentaje de utilidad neta por cada peso invertido.

E) Rentabilidad sobre Pasivo Circulante = Utilidad Neta / Pasivo Circulante

Determina el porcentaje de utilidad neta que generan las inversiones de terceros en la entidad.

En todas las razones referidas a rentabilidad, mientras más altas sean o igualem el promedio de la rama industrial, serán mejores.

3. PRACTICA PROFESIONAL

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en diciembre de 1982, se instituyeron a la vez, *figuras novedosas de gran importancia como son los Comisarios Públicos para la vigilancia y evaluación en las entidades paraestatales y, a partir de diciembre de 1989, los Delegados de la Contraloría en las dependencias del Poder Ejecutivo.*⁽⁴¹⁾

La actuación de los Comisarios se basa en diversas disposiciones del Derecho Público y del Privado; por un lado se establecen funciones de vigilancia en el uso y aprovechamiento del patrimonio de las entidades y, por el otro, la evaluación en diferentes aspectos de la gestión de las empresas paraestatales. En este sentido,

La situación de los Comisarios Públicos en las Entidades Paraestatales ha trascendido a las funciones asignadas en el Derecho Privado, dado que su actividad no sólo se refiere a la vigilancia de la legalidad y el cumplimiento de planes y programas, sino que se han convertido en elementos de apoyo para evaluar y mejorar la gestión de las empresas públicas.⁽⁴²⁾

Dentro del marco del SICEG, el Comisario Público cumple una función primordialmente preventiva, debido a que atiende aspectos fundamentales de la

⁽⁴¹⁾ *SECOGEF, Antecedentes y acciones*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mayo de 1991, p. 21.

⁽⁴²⁾ *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 1985*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Talleres Gráficos de la Nación, octubre de 1985, p. 31.

administración, más bien de carácter cualitativo, que no encuadran dentro de los aspectos cuantitativos que manejan los Contralores Internos y los auditores externos.

Como ya se mencionó,⁽⁴³⁾ los Comisarios Públicos son los encargados, en términos generales, de vigilar y evaluar la operación de las entidades paraestatales; sus funciones tienen como finalidad orientar su desempeño y el adecuado cumplimiento de sus objetivos y metas.

Como consecuencia de sus funciones y dentro del marco de los mecanismos de control, los Comisarios Públicos deberán mantener una estrecha comunicación con la Dirección General de Auditorías Externas; en este sentido, deberán vigilar y, en su caso, promover que las entidades proporcionen oportunamente la información financiera de cierre a los auditores externos.

En cuanto a su relación con estos últimos, el Comisario Público deberá abstenerse de darle instrucciones específicas o peticiones adicionales; en caso de que existan sugerencias o dudas, deberán comunicarse a la Dirección General de Auditorías Externas; dicha relación se concretará a conocer el avance de las revisiones; analizar el dictamen preliminar; analizar y evaluar las observaciones y recomendaciones propuestas; analizar el reporte de irregularidades a fin de

⁽⁴³⁾ Véase el inciso II.2 *Delegados y Comisarios Públicos*, en la p. 39.

incluirlo en el informe al Organo de Gobierno. Tomando en cuenta la calidad y los resultados del informe del auditor externo, deberá proponer al titular de la Subsecretaría B sobre su designación o reasignación.

Por otra parte, se debe establecer una estrecha relación con la Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública para conocer los programas de control y auditoría a cargo de las Contralorías Internas u Organos Internos de Control así como proponer la revisión de áreas, sistemas u operaciones que considere necesarios. Respecto al Contralor Interno, el Comisario Público promoverá, en coordinación con la Dirección General citada, la elaboración, entrega y cumplimiento del Programa Anual de Control y Auditoría (PACA), la atención de las observaciones relevantes, previo análisis y evaluación de las mismas; en los casos que así lo ameriten, solicitar a la Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública que la Contraloría Interna efectúe la validación de las cifras reportadas a través del Sistema Integral de Información, así como el análisis de las desviaciones; promover junto con los titulares de los organos internos de control, el establecimiento del Sistema de Quejas y Denuncias y proponer su presentación al Organo de Gobierno; y colaborar en la determinación de los procesos factibles de modernización. Por otra parte, proponer a la Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública la celebración de convenios entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las entidades para la actualización y especialización del personal de sus respectivas Unidades de Contraloría Interna.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Así mismo, coadyuvar a consolidar los mecanismos de coordinación con la Dirección General de Auditoría Gubernamental para conocer oportunamente los programas de auditorías directas y específicas a las entidades; analizar y evaluar los informes finales y promover, en su caso, las acciones correctivas; promover ante el Organo de Gobierno el establecimiento de un programa calendarizado para la atención de las medidas y recomendaciones derivadas de las auditorías directas. Además, presentar al Organo de Gobierno las observaciones que afecten el patrimonio de la entidad y las que no se apeguen a la normatividad establecida, sobre todo en lo relacionado con la obra pública y las adquisiciones.

Por último, deberá mantener una estrecha comunicación con la Subsecretaría A sobre los asuntos e irregularidades de que tenga conocimiento en el desempeño de sus propias funciones; vigilar el apego a la legalidad en cuanto a la aplicación de sanciones relativas a responsabilidades de los servidores públicos. Mantenerse al tanto de las inconformidades que se presenten ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, sobre todo respecto a las adquisiciones y contratos de obras públicas, pero sin intervenir en cualquiera de las etapas del proceso de desahogo.

3.1 La Opinión del Comisario Público

Con base en lo anterior, el Comisario Público deberá emitir opiniones e informes sustentados en el análisis cuantitativo y cualitativo de la información y documentación generada por la entidad.

3.1.1 Opinión del Comisario respecto de los Informes de Autoevaluación anual y semestral

En la primera y en la tercera sesiones de cada ejercicio del Órgano de Gobierno, el Director General debe presentar un Informe de Autoevaluación anual, correspondiente al ejercicio anterior y semestral, que cubra los seis primeros meses del ejercicio en curso, respectivamente, en el que se expresen los resultados de las actividades sustantivas, el ejercicio presupuestal conforme al cual se calendarizaron las principales metas programático-presupuestales así como los logros obtenidos, la problemática y las perspectivas de la entidad. Respecto a estos documentos, el Comisario Público deberá emitir su opinión sobre el desempeño general de la administración así como de los documentos mismos; dicha opinión contendrá el fundamento legal, contenido, apego a las políticas generales, sectoriales e institucionales, integración y funcionamiento del órgano de gobierno, situación operativa y financiera, ejercicio del presupuesto, cumplimiento de metas, avances en la aplicación del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública (PRONAMEP), cumplimiento de los convenios de déficit superávit y atención a las recomendaciones determinadas.

Debe señalar, en su oportunidad, las debilidades, omisiones e inconsistencias del informe de autoevaluación, presentado por el titular, precisar la pertinencia de los indicadores de gestión, analizar la evolución operativa, financiera, comercial y económica de la entidad, destacando la problemática principal en cada período; precisar los principales problemas que enfrenta y sus efectos a corto y mediano plazos; también destacar las metas alcanzadas, haciendo referencia a los recursos utilizados para ello, y plantear las recomendaciones que, a su juicio, resulten adecuadas y viables, sin perder de vista el marco legal y las características de la entidad.

3.1.2 Informe sobre los Estados Financieros Dictaminados

El objetivo de este informe, es proporcionar a la Asamblea de Accionistas y/o al Organó de Gobierno los elementos suficientes y necesarios para que se pronuncien y, en su caso, aprueben los Estados Financieros dictaminados por el auditor externo designado para ello.

Dicho informe se basará en los Estados Financieros dictaminados, el informe largo y la carta de observaciones y sugerencias y deberá cubrir los siguientes aspectos:

- a) El fundamento que soporte el informe.
- b) La descripción del dictamen del auditor externo.

- c) La opinión del Comisario que deberá considerar la suficiencia y aplicación, consistencia de las políticas y criterio contables, veracidad en la información financiera y un análisis de la estructura financiera en cuanto a su liquidez, solvencia y rentabilidad.
- d) La problemática detectada y
- e) Recomendaciones.

Adicionalmente a las opiniones e informe anteriores, el Comisario Público deberá presentar otros informes y reportes complementarios, algunos de los cuales se mencionan a continuación:

- a) Informe sobre el avance en el cumplimiento del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública.
- b) Proporcionar al titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la evaluación trimestral, con el análisis de los aspectos más relevantes ocurridos en el período.
- c) Informe trimestral sobre asuntos relevantes a tratar con las dependencias globalizadoras.
- d) Tarjeta informativa acerca de asuntos relevantes tratados en los foros a que asiste el Comisario.
- e) Tarjeta informativa sobre asuntos que, en opinión del Comisario, requieran de la intervención del Ejecutivo Federal.

- f) Nota Informativa para apoyar la participación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento.
- g) Opinar sobre la concertación de los Convenios Déficit Superávit.
- h) Informe trimestral sobre el cumplimiento del Convenio Déficit Superávit.
- i) Informe especial sobre el cumplimiento del Convenio Déficit Superávit en entidades seleccionadas.
- j) Informe trimestral sobre el cumplimiento del Convenio de Rehabilitación Financiera y Cambio Estructural.
- k) Informe trimestral sobre el cumplimiento del Convenio del Desempeño en cuanto a productividad.
- l) Informe sobre el proceso de desincorporación de entidades paraestatales.
- m) Informe final por proceso de desincorporación concluido.
- n) Eventualmente, informes que resulten necesarios para la atención de prioridades institucionales o de alguna problemática relevante de las entidades que se le hayan asignado.
- ñ) Reportes de su actuación en los foros a los que asiste, sobre programas de capacitación y comités mixtos de productividad, sobre su participación en las sesiones de los Organos de Gobierno, asistencia y representatividad de sus miembros.
- o) Reporte sobre el seguimiento de los acuerdos adoptados por la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento.

3.2 Implementación de las recomendaciones del Comisario Público en la operación de las entidades

Al presentar sus informes y opiniones en los Organos de Gobierno, foros al más alto nivel de las entidades y órganos desconcentrados, el Comisario Público emite una serie de recomendaciones encaminadas a solucionar problemáticas específicas o a lograr una gestión mas eficiente, eficaz y productiva de las entidades.

Como procedimiento normal, se solicita que las recomendaciones expresadas, ya sea en las opiniones a los Informes de Autoevaluación, en los informes de los Estados Financieros dictaminados o en las reuniones de los Comités de Control y Auditoría o similares, sean consideradas como acuerdos específicos en el ámbito en que se vierten, de manera tal que se conviertan en compromisos a cumplir por el titular de la entidad. Con ello, en las reuniones subsecuentes deberá realizarse el seguimiento sobre el avance en la implementación de las medidas correctivas y la evaluación de los resultados alcanzados.

Para emitir sus recomendaciones, los Comisarios Públicos deberán analizar en forma adecuada los asuntos de mayor importancia; sus aportaciones e intervenciones deberán derivarse de análisis objetivos y adecuadamente soportados en el conocimiento del desempeño de la entidad y de su

problemática, de sus resultados, de sus programas y presupuestos, del marco legal que la rige, de los avances registrados en relación a sus sistemas de operación y, en general, del entorno que la rodea.

3.3 Evaluación de los resultados alcanzados, en base a la aplicación de las recomendaciones del Comisario Público

A través del seguimiento de acuerdos que se realiza tanto en las sesiones de los Organos de Gobierno como en las de los Comités de Control y Auditoría de las entidades y órganos desconcentrados, se evalúan los resultados alcanzados en la aplicación de las recomendaciones de los Comisarios Públicos; de su pertinencia y oportunidad derivan una serie de medidas adoptadas a través del tiempo que demuestran sus efectos positivos en la gestión de las entidades y, consecuentemente, en la mejoría de la calidad de los bienes y servicios que se otorgan a la sociedad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones y recomendaciones que se viertan en este Capítulo, se ordenarán de acuerdo a los siguientes puntos: la conformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; la formación académica y profesional de los Comisarios Públicos y los Delegados de la Contraloría; y, la evaluación de las Dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal.

Conformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Al ser creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación surgieron diversas opiniones en el medio jurídico nacional que, básicamente, se dividían en dos posturas: una sostenía que sería una instancia más de control y que sólo contribuiría a incrementar el aparato burocrático; la otra, afirmaba que se duplicaban las funciones de control a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda; para aclarar lo anterior, se indican a continuación las diferencias fundamentales que distinguen a cada institución.

Conforme a su Ley Orgánica, 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 y lleva a cabo funciones de control legislativo, lo que constituye materialmente un acto político, formalmente legislativo; sus funciones básicas conllevan por lo tanto un control externo de la Administración Pública realizado

por un órgano fiscalizador que verifica la legalidad del ejercicio presupuestal y cuyo ámbito trasciende también al poder legislativo y judicial.

Por su parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es una dependencia del Ejecutivo Federal, que tiene funciones de control administrativo y constituye su control interno durante el ejercicio del presupuesto, con el propósito de prevenir las gestiones ilegales o antieconómicas; su ámbito de competencia se encuentra exclusivamente constreñido a la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Conforme a lo anterior, la Secretaría de la Contraloría se tipifica como el Órgano Interno de Control, necesario para el adecuado control y vigilancia del funcionamiento interno del aparato gubernamental, en términos de modernización, eficacia y eficiencia, del Ejecutivo Federal, considerado a su vez como una gran organización.

Nuestra posición al respecto se inclina por la existencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los términos actuales; sin embargo, sí consideramos necesario realizar algunas adecuaciones que le permitieran cumplir cabalmente con sus objetivos. Entre las más importantes destacarían:

- a) Afinar los mecanismos de comunicación, colaboración y coordinación entre las Direcciones Generales de ambas Subsecretarías que conforman la SECOGEF.

- b) Adecuar la estructura y funciones de la Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública para convertirla en un verdadero apoyo a los Delegados de la Contraloría y a los Comisarios Públicos.

- c) Establecer los mecanismos necesarios con la Dirección General de Auditoría Externas con el propósito de evaluar, también, el trabajo de los auditores externos y tomar las medidas acordes a los resultados.

- d) Fortalecer los marcos de relación entre los Organos Internos de Control de las Dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, tal como se establece en el Boletín C-003, a fin de que la dependencia jerárquica y administrativa con los titulares de las entidades no tenga mayor peso y relevancia que la dependencia funcional que debe existir con la SECOGEF.

Formación académica y profesional de los Delegados de la Contraloría y de los Comisarios Públicos

Tal como se expuso en el Capítulo correspondiente, en las funciones de los Delegados de la Contraloría, definidas en el *Boletín C-002*, así como en las de

los Comisarios, definidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles, en el Reglamento de la Ley de las Entidades Paraestatales, en los boletines de la SECOGEF y en el mismo Manual del Comisario Público, se establecen toda una serie de atribuciones, facultades y obligaciones a cumplir, dentro de los principales foros de actuación al más alto nivel, entre las cuales la de vigilancia se enfoca básicamente a los aspectos financiero y contable, en virtud de que su obligación más relevante consiste en presentar un informe y opinión sobre la situación financiera y resultados de la entidad.

Las responsabilidades del Comisario lo obligan a conocer y responder, efectivamente, de todas las irregularidades que se susciten en la entidad; sin embargo, en la mayoría de los casos los aspectos anteriores no se han dimensionado adecuadamente y, por lo tanto, la persona que se designa para ocupar el cargo, generalmente no tiene un conocimiento exacto de la responsabilidad legal que ello implica, ni los conocimientos específicos en finanzas y contabilidad necesarios para el estudio y valuación de los Estados Financieros. Consideramos que ni para la empresa privada ni para la pública existe un perfil definido de las características específicas que deba tener un candidato a Comisario o, en su caso, Delegado de la Contraloría, de acuerdo a las funciones que va a desempeñar. En este caso, sería pertinente tener presentes estas consideraciones al seleccionar a los Comisarios y Delegados, a fin alcanzar un mejor desempeño de sus funciones, evitando convertirse en una

simple figura decorativa o que su nombramiento sólo sea para dar cumplimiento a un requisito legal, sin que alcance el objetivo real de su designación. Al respecto, cabe mencionar que debido a las características interdisciplinarias de la profesión, la formación del licenciado en administración resulta idónea para desempeñar las funciones de Delegado y/o Comisario Público.

Por otra parte, la Ley General de Sociedades Mercantiles, en su artículo 169 faculta al Comisario a contratar los servicios técnicos y profesionistas a fin de que lo apoyen; esto, aún cuando no se establece para el caso de los Comisarios Públicos y de los Delegados de la Contraloría, se subsana al designarse auditores externos para que dictaminen los Estados Financieros de la Entidad, dictamen en el cual se basan los Comisarios y los Delegados para rendir su informe al Organismo de Gobierno respectivo.

Evaluación de las Dependencias, órganos desconcentrados y entidades

Por lo que respecta a la evaluación de las actividades desarrolladas por las Dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, en preciso, antes que nada, distinguir entre la actividad de la entidad y el sistema económico en su conjunto. Hay que ser conscientes de que el resultado de la actividad productiva va más allá de la suma de elementos del sector paraestatal.

Generalmente, la evaluación de la empresa pública se realiza considerándola como unidad y no como parte del sistema económico o del sector en conjunto; por lo que al realizar la evaluación de la empresa pública consideramos indispensable la definición anticipada de los fines, objetivos y metas de la misma, ya que son éstas las que le dan contenido a los conceptos de eficacia y eficiencia. Se considera que la eficacia está relacionada con la adecuada toma de las decisiones; para la empresa pública implica determinar tanto las aspiraciones del Estado, como del sistema económico social; del momento histórico y el cumplimiento de los programas y metas derivados de la planeación nacional.

Para determinar las aspiraciones del Estado resulta muy difícil deshacerse de una ideología política y su consecuente economía, lo que en un momento dado puede hacer perder un juicio objetivo por lo que otras evaluaciones pueden ser complementos valiosos para una apreciación de mayor alcance y es requisito una planeación institucional de las empresas que se supone deber ser congruente con los programas gubernamentales.

La eficiencia se considera que se refiere a la cuantificación de los logros alcanzados comparados con los recursos suministrados, por lo que las razones propuestas no son exclusivas de la empresa privada, aunque no son pocos los riesgos cuando sí se reducen a los aspectos económicos los resultados de la

eficiencia. Es verdad que las técnicas revestidas de exactitud tienden a caer en el error de la aparente neutralidad o en aspectos problemáticos de la teoría de valores y a perder racionalidad en el examen de las decisiones; sin embargo no debe confundirse el aspecto administrativo, con lo político y, sin dejar de considerar el uno al otro, deben conservar sus propias características, ya que en muchas ocasiones bajo el mito del interés general se puede reducir lo administrativo a lo político y viceversa.

Existen muchos términos que son difíciles de definir y que dependen en gran medida de la perspectiva de cada autor el cómo se entiendan o interpreten. Esto se refleja claramente a través de la investigación en cuanto a las definiciones y conceptos que se emplean para emitir una opinión, por lo que es necesario aclarar que existen aspectos como en el punto anterior que se dan por entendidos pero que no se precisan y que en forma general son los siguientes:

El análisis financiero como instrumento de evaluación; se establecen en primer término las razones que se pueden aplicar de manera específica al sector público, ya que si bien son aplicables a las empresas privadas bajo criterios de alta rentabilidad y productividad, liquidez y solvencia, hay que aclarar que las entidades paraestatales, no tienen en su razón de ser, un objetivo concreto de lucro sino de servicio; por ello, en las empresas del estado, las mediciones y evaluaciones aplicadas deberán distinguir entre la actividad de la entidad y el

sistema económico en su conjunto. Teniendo muy claro que el efecto de la actividad productiva de una entidad va más allá de un simple enlace de medios de producción y adecuadas decisiones que se reflejen en una administración de calidad, siendo este el objetivo final del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública; concepto que por otra parte no está definido.

Entre los factores que ha impedido la plena observancia del PRONAMEP, se pueden mencionar, en cuanto al objetivo y estructura del Programa, los siguientes:

- a) El proceso de modernización tiene un objetivo difuso tanto en el decreto de aprobación como en su presentación, ya que hace referencia a la necesidad de modernizar, pero no hace explícito el concepto ni refiere cual será el objetivo final de este proceso de modernización.
- b) No se establecen esquemas necesarios para evaluar el cumplimiento de las líneas de acción ni se precisan los marcos de referencias para dar seguimiento a los resultados alcanzados; el Programa sólo incluye los plazos a cumplir en cada una de las 76 líneas de acción sin mencionar el método de evaluación de su cumplimiento y si éste es acorde a los planteamientos tanto de los objetivos generales como de cada línea, con respecto a si los resultados fueron planeados.

- c) El Programa está estructurado en 4 capítulos y 76 líneas de acción, entre las cuales no se establece relación alguna salvo por el orden en que se presentan los capítulos, dejando en el mismo plano de importancia acciones que implican diferentes niveles de complejidad.

- d) Existe dispersión de criterios con respecto a los niveles de prioridad de las líneas de acción.

- e) El reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y por lo tanto el Programa, establecen una clasificación de entidades paraestatales en dos tipos: entidades de servicio institucional y empresas públicas; las líneas de acción no determinan cuales corresponden a cada tipo de entidad y al realizarse el proceso de evaluación se desvirtua, ya que ambas reportan como "no aplicables" ciertas líneas que encuentran confusas de acuerdo a su actividad, discriminandolas hasta que llegan a lo que consideran su ámbito de actuación sin mediar una revisión externa, lo que trae como consecuencia que se evalúen con un criterio hipotético; y dependiendo del juicio del Comisario el grado de exigencia es desigual.

Sugerencias respecto al Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública:

- a) Revisar el objetivo con el propósito de evaluar su permanencia o posible redefinición; de considerarse la permanencia del programa, consolidar la observancia de sus líneas de acción, tomando en cuenta el examen de su cumplimiento en los años de vigencia.

- b) Es necesario consolidar los avances y reforzar las acciones pendientes, mediante su reestructuración.

- c) Revisar el contenido y términos de las líneas de acción y proponer la fusión de las que se repiten y la redefinición o eliminación de las que se estime conveniente.

- d) Determinar los parámetros de evaluación, conforme a los propósitos de cada capítulo.

- e) Sugerir que la SECOGEF por conducto de los Comisarios, se incluyan específicamente en las ordenes del día de las sesiones de los órganos de gobierno, los informes trimestrales sobre los avances del PRONAMEP y que sea dicho cuerpo colegiado quien asuma la responsabilidad de sancionar el incumplimiento, de acuerdo a un informe crítico de la situación de la entidad.

- f) El Comisario, en su carácter de órgano de vigilancia, aportará su opinión conforme a los elementos objetivos presentados y en todo caso para efectos de registro en la SECOGEF, la evaluación prevaleciente será la reportada por el Comisario.

Por otra parte, sería conveniente revisar la actuación de diversos participantes en el proceso de evaluación de la gestión, desde los titulares de las entidades y órganos desconcentrados, los contralores internos, los auditores externos, así como los Comisarios Públicos y Delegados. Por lo que corresponde a la SECOGEF, también valdría la evaluar la actuación de cada una de las áreas que la conforman.

En el análisis detallado de lo anterior, se puede mencionar que los nombramientos, en términos generales, de los funcionarios o servidores públicos, se realizan con base en una gama de consideraciones, pero pocas veces en base en la capacidad probada y la experiencia para desarrollar las funciones inherentes. Lo anterior, incluye a los Directores Generales de las entidades y órganos desconcentrados; por otra parte, es necesario mencionar que la materia prima primordial para la evaluación de la entidad u órgano por parte de los Comisarios y Delegados, la constituyen los llamados "Informes de Autoevaluación" anuales y semestrales. Dichos documentos usualmente son de carácter autoelogiantes; carecen de un estricto sentido de autocrítica y se

dedican no sólo a enumerar las acciones realizadas, sino a magnificarlas más allá de sus alcances reales. En lugar de reconocer las limitaciones y, de esta manera, estar en posibilidad de corregirlas, los informes de autoevaluación tienden a esconder la problemática existente.

Por lo que toca a los auditores externos, su trabajo profesional deja mucho que desear; en primer lugar, es evidente y lastrante su desconocimiento acerca del Sector Público así como del presupuesto por programas y del ejercicio presupuestal. Adicionalmente, las observaciones determinadas en las cartas de sugerencias así como en el propio dictamen a los estados financieros, carecen de la relevancia debida y contribuyen con muy poco a la solución de la problemática de las entidades. Finalmente, es frecuente que el reporte de los resultados de su trabajo, esté mayormente influido por el interés en conservar esta fuente de ingresos.

En cuanto a los Delegados de la Contraloría y a los Comisarios Públicos, adicionalmente de lo que ya se mencionó en cuanto a su formación académica y profesional, es necesario puntualizar la necesidad de que se asuman cabalmente las responsabilidades del cargo.

Respecto a la evaluación del funcionamiento de las diversas áreas que integran la SECOGEF, ya se ha mencionado la necesidad de establecer mecanismos de comunicación, colaboración y coordinación.

GLOSARIO

- Calpullis:** Genéricamente, arrabal o congregación perteneciente a un barrio. Especie de comunidad agraria del sistema indígena precolonial.
- Cihuacóatl:** Autoridad máxima de la organización fiscal y la administración de la Hacienda Pública, responsables de la adecuada distribución y empleo de lo recaudado.
- Calpixque:** (Del mexicano *Calpixqui*, mayordomo, capataz, administrador) Eran los encargados de asistir a los campos de batalla para contar a los cautivos, muertos y todo lo sucedido en las hazañas.
- Sementeras:** Tierra sembrada.
- Hueycalpixque:** Funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía la monarquía azteca.
- Casa de Contratación**
- de Sevilla:** Organismo de gobierno con singulares atribuciones políticas de orden fiscal.
- Contadores de**
- Cuentas:** Llevaban el control de las entradas y salidas.
- Tesorero:** Recibía los ingresos de la Real Hacienda y realizaba los pagos que fueran necesarios.
- Factor:** Tenía bajo su cuidado los almacenes de todo tipo.

Veedor: Se le considera como antecedente de lo que actualmente se conoce como Contralor, sus funciones consistían en asistir a los rescates y a las cobranzas, compras, ventas o pagos que se debían hacer a la Hacienda Real.

Oficiales de Entradas

y Salidas: Nombrados para acompañar a los caudillos y vigilar los intereses de la Corona así como para realizar expediciones con el fin de tener un mejor conocimiento del país.

Comisarios: Enviados especiales de los Oficiales Reales, cuya función específica era visitar las cajas subordinadas para recoger los fondos recaudados.

BIBLIOGRAFIA

- ***Antología de la Planeación en México 1917-1985***
México, Fondo de Cultura Económica, 1985, 20 v.

- Cardoso C., José Carlos
El Consejo de Administración y el Comisario Profesional
México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1992.

- Dublán, Manuel y José Ma. Lozano
Legislación Mexicana o Colección completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República
México, Imprenta de Comercio, 1876.

- Garza, Sergio Francisco De la
Derecho Financiero Mexicano
México, Porrúa, 1976.

- Gitman, Lawrence J.
Fundamentos de Administración Financiera
México, Harper & Row Latinoamericana, 1983.

- Helfert, Erich
Valuación: Conceptos y aplicaciones prácticas
México, Ediciones Contables y Administrativas, 1981.

- Lanz Cárdenas, José Trinidad
La Contraloría y el Control Interno en México, antecedentes históricos y legislativos
México, SECOGEF-FCE, 1987.

- Macías, Roberto
Análisis de los Estados Financieros y las deficiencias en las empresas
México, Ediciones Contables y Administrativas, 1976.

- Mejía, Alfonso
Contabilidad Gubernamental
México, Ed. Diana, 1985.

- Méndez Villanueva, Antonio
Estado de cambios en la situación financiera y estado de flujo de efectivo
México, edición del autor, s. f.

- Paz, Guillermo S.
Estudio Contable de Sociedades
México, Ed. Patria, 1989.

- Perdomo Moreno Abraham
Análisis e interpretación de Estados Financieros
México, Ediciones Contables y Administrativas, 1982.

- Río González, Cristóbal Del
Técnica Presupuestal
9ª ed., México, Ediciones Contables y Administrativas, 1988.

- Secretaría de la Contraloría General de la Federación
Antecedentes y acciones
México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mayo de 1991.

- Soto Alvarez, Clemente
Prontuario de Derecho Mercantil
México, Ed. Limusa, 1989.

- Welsch, Glen A. *et al.*
Presupuestos: clasificación y control de utilidades
México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1992.
- Zurita, Alonso de
Nueva relación de documentos para la historia de México, México, 1871.

COORDINACION DE BIBLIOTECAS Y HEMEROTECAS
Departamento de Análisis de Tesis

Autor: Zacarías Jaime Castillo Cruz
Coautora: Sandra Martínez López
Título: EL PAPEL DEL COMISARIO PUBLICO EN EL DESEMPEÑO DE LAS
ENTIDADES PARAESTATALES

Lugar y año de publicación: México, 1993.

No. de páginas: 103.

Ilustraciones: Sí

Carrera: Administración.

Especialidad: Finanzas

Grado: Licenciatura

Asesor: C.P. Pedro Acevedo Romero

- Temas:
1. Comisarios Públicos
 2. Entidades Paraestatales

Resumen:

Reseña de la problemática de control sobre las entidades paraestatales y de los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal para corregirla y, con ello, mejorar el funcionamiento del sector público paraestatal, hasta llegar a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y sus transformaciones. En este marco, se define el papel que desempeñan los Comisarios Públicos, los Delegados y las Unidades de Contraloría Interna. Así mismo, se mencionan los requisitos mínimos que deben contener las opiniones por ellos vertidas.