

29  
2013



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

LA FUNCION DE LA CONTRALORIA DEL PODER  
EJECUTIVO FEDERAL.

SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CONTADURIA

PRESENTA:

NOHEMI FRINE CHAVEZ PALACIOS  
MONICA GUADALUPE CHAVEZ ROJAS

ASESOR DEL SEMINARIO:

C.P. SALVADOR RUIZ DE CHAVEZ



MEXICO, D.F.

ACTUALIZADA A:

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

270387



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 esta 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.

A MIS PADRES

Con el respeto y cariño que por  
Ellos siento y en reconocimiento  
Al esfuerzo que juntos han reali-  
zado Para lograr mi superación.

A MIS HERMANOS  
EDGAR Y ALEJANDRO

Con mi cariño y afecto de siempre  
Porque pronto alcancemos unidos  
Las metas que nos hemos trazado

A MIS ABUELITOS ( Q.E.D.)

Porque a través de su ejemplo  
Sembraron en mi la fuerza para  
Lograr todos mis ideales

A DANY

Por todo lo que representa  
para mí.

# LA FUNCIÓN DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPITULO UNO

#### Evolución de la función de la contraloría pública en México

	Página
I Generalidades	5
II Época Prehispánica	6
1. La hacienda pública en el reino azteca	6
A) Los tributos	6
B) Organización y control de la hacienda pública	7
C) Responsabilidad de los demás funcionarios de la administración	7
III. Época colonial:	8
1 Organización financiera de las indias	8
A) Unidad de objeto	9
B) La centralización y autonomía de las regiones o distritos administrativos	9
C) Actuación colegiada	9
D) La homogeneidad del sistema	10
E) Originalidad respecto a la organización castellana	10
2 La administración general	10
3 El consejo real y superior de las indias	11
4. Casa de contratación de Sevilla y su organización	12
A) Organización	12
a) Oficiales reales	12
b) Contador	13
c) Tesorero	13
d) Factor	13
e) Veedor	13
f) Virreyes	15
g) Gobernadores	15
h) Fiscales y oidores de las audiencias	15
i) Corregidores y Alcaldes ordinarios	16
B) Medios de controles generales	16
a) Las atribuciones	16
b) El equilibrio de poderes entre virreyes y audiencia	16
c) La figura jurídica de la real confirmación	17
d) El deber de las autoridades coloniales de informar a la corona	17
IV México independiente (1814-1917)	18
A) Antecedentes	18
a) Departamento de cuenta y razón	19
b) Tesorería general de la federación	19
c) Contaduría mayor	19

d) Creación de la Dirección general de rentas	20
e) Hacienda pública en el régimen centralista	20
f) Organización y control de la hacienda pública a partir del restablecimiento del sistema federal	21
g) Arreglo de la administración y contabilidad militar	21
h) Creación de la Dirección general de impuestos	21
i) Nuevo reglamento de la secretaría de hacienda de 1853	22
j) Reorganización de la tesorería general y la hacienda pública en 1861	22
k) Reorganización de la tesorería general y creación de la dirección de contabilidad y glosa en 1910	23
<b>V. El departamento de contraloría (su creación como órgano de control)</b>	<b>24</b>
1 Primer periodo (1917-1926)	24
A) Antecedentes	24
B) Estructura orgánica	27
a) El contralor general de la nación	28
b) La auditoría general	28
c) Contaduría	29
d) Auditoría de órdenes de pago	29
e) Auditoría de inspección	29
f) Sección revisora de pensiones	30
g) Auditoría de glosa civil	30
h) Auditoría de glosa del timbre	30
i) Auditoría de glosa de aduanas	30
j) Auditoría de glosa militar	31
k) Auditoría de liquidación de cuentas	31
l) Auditoría de servicios y cuentas especiales y estadística	31
m) Oficialía mayor	31
n) Departamento consultivo y jurídico	32
ñ) Comisión reorganizadora	32
2 Segundo periodo (1926-1932)	35
A) Antecedentes	35
B) De la contabilidad de hacienda pública federal	38
C) Del examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal	39
D) De la deuda pública	39
E) De la intervención en los contratos	39
F) Logros de contraloría	40
<b>VI. Dispersión del control (1933-1982)</b>	<b>40</b>
1 La Secretaría de hacienda y crédito público. como órgano único de control (1933-1947)	
A) Antecedentes	41
a) Capacitación de ingresos y formulación de los proyectos de presupuesto de egresos	41
b) Bienes nacionales y nacionalizados federales	41
c) Glosa preventiva de ingresos y egresos federales	43
d) Medidas administrativas sobre responsabilidades en contra y a favor de la federación	43
e) Relaciones con la Contaduría mayor de hacienda	43
f) Autorización de egresos	43
g) Formación de la cuenta pública anual	44
h) Facultades de la Dirección general de egresos	44
i) De la ejecución del presupuesto	45

2	Las secretarías de hacienda y de bienes nacionales e inspección administrativa como órganos globalizadores de control (1947-1958)	45
	A) Atribuciones de la secretaria de hacienda	45
	B) Formulación y vigilancia de los presupuestos de egresos de la federación y del Distrito Federal	46
	C) Relaciones con la Contaduría mayor de hacienda	46
	D) Facultades de la secretaria de bienes nacionales e inspección administrativa	46
3	Secretarías de hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, un sistema triangular de control (1959-1976)	47
	A) Facultades de la secretaria de la presidencia	47
	B) Competencia de la secretaria del patrimonio nacional	47
4	Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de los sistemas de planeación y control (1977-1982)	48
	A) Antecedentes	48
	B) Marco jurídico	50
	a) Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal	50
	b) Ley general de deuda pública	50
	c) Ley de obras públicas	52
	d) Ley de inspección de adquisiciones	52
	e) Ley orgánica de la administración pública federal	53
VII	Control unitario y sistemático (1983-1995)	54
	A) Antecedentes	54
	B) Clasificación del control	54
	a) legislativo	54
	b) administrativo	55
	c) judicial o jurisdiccional	56
	C) Elementos del control administrativo	56
	a) Sujetos	56
	b) Objeto	57
	c) Forma	58
	d) Finalidad	58
	e) De normatividad	60
	f) De vigilancia	61
	g) De evaluación	61
	D) Estructura orgánica	62
	<b>CAPITULO DOS</b>	<b>64</b>
	<b>Organización y atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo</b>	<b>64</b>
I	Atribuciones	64
II	Organización	65
	A) Secretario estado	68
	B) Dirección general de comunicación social	68
	C) Contraloría interna	69
	D) Unidad de asuntos jurídicos	69

E) Subsecretaría de normatividad y control de la gestión pública	70
a) Unidad de seguimiento y evaluación de la gestión pública	70
b) Unidad de normatividad de adquisiciones, obras públicas, servicios y patrimonio federal	71
F) Unidad de desarrollo administrativo	71
G) Subsecretaría de atención ciudadana y contraloría social	72
a) Dirección general de operación regional y contraloría social	72
b) Dirección general de atención ciudadana	73
c) Dirección general de responsabilidades y situación patrimonial	73
d) Dirección general de inconformidades	73
H) Oficialía mayor	74
a) Dirección general de administración	75
b) Dirección general de programación, organización y presupuesto	75
c) Dirección general de informática	76
d) Comisión de avalúos de bienes nacionales (Cabin)	76
III: Relación con los controladores internos de las secretarías de estado y órganos descentralizados	77
A) Definición del control interno	77
B) Correlación con las demás dependencias y órganos descentralizados	78
C) Las auditorías de la Secodam	79
a) Interna	80
b) externa	80
c) gubernamental	80
<b>CAPITULO TRES</b>	<b>83</b>
<b>La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda, un estudio comparativo</b>	<b>83</b>
I. Evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda	83
II. Atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda	83
A) Organización	86
	88
III Principales diferencias entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda	90
IV 1983-1996 El desarrollo administrativo como función innovadora	92
Conclusiones	98
Abreviaturas mas utilizadas	102
Bibliografía	103

## INTRODUCCION

### **La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) es un organismo creado por el gobierno federal con la finalidad de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades así mismo deberá expedir las normas que rigen los instrumentos de control e inspeccionar el ejercicio del gasto público, recibir, registrar y verificar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores públicos deberá atender las quejas e Inconformidades que presenten los ciudadanos por convenios o contratos que celebren con dependencias y entidades, por último regulará la adquisición, arrendamiento enajenación o destino, o afectación de los bienes inmuebles.

En 1982, fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) misma que a partir del 1° de enero de 1984, cambio su nombre por Secodam, la cual además de conservar las atribuciones de la Secogef, se le adicionan las de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la administración pública federal (APF), normar la política de adquisiciones, ejecución de obra pública y política inmobiliaria además de autorizar constantemente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) las estructuras orgánicas, conforme a las reformas a la ley orgánica de la APF

La Secodam ha constituido en promotora del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la APF por lo anterior asume facultades más precisas para modernizar la APF y con ello contribuir a la construcción de un gobierno que actúe con la oportunidad y eficiencia requeridas, de tal manera que en la administración pública se conduzcan con esquemas de organización que tiendan a ordenar y agrupar funciones de una misma materia, para evitar la duplicación de funciones que diluyan la responsabilidad y puedan llegar a obstaculizar el quehacer gubernamental; así mismo se trata de instrumentar mejores prácticas administrativas que conviertan al aparato burocrático en impulsor del sector productivo y de la sociedad en su conjunto

Esto constituye una tendencia mundial a la que México no puede sustraerse, por lo deberá realizar todos los esfuerzos para que el gobierno modernice sus modelos administrativos con la finalidad de enfrentar los retos que impone la competencia internacional. En México la modernización se enmarca en los reclamos de una sociedad que es cada día más consciente, participativa y exigente.

Entre las atribuciones más importantes que destacan, es que la Secodam puede designar a sus delegados ante las dependencias y órganos desconcentrados y comisarios en órganos de gobierno, quienes son los encargados de dar seguimiento a la gestión y control gubernamental, adicionalmente, las dependencias y entidades federales someterán a la opinión de la Secodam el nombramiento de los titulares de las áreas de control interno

Los recursos humanos que conducirán de manera adecuada los procesos de descentralización, desconcentración y modernización administrativa, son un asunto de vital importancia para la Secodam, pues tiene además la responsabilidad de apoyar el desarrollo del personal al servicio del estado. Por otra parte, conserva la facultad de conocer e investigar la conducta de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, además de recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y verificar su contenido

Otra de sus funciones principales es la de atender quejas o inconformidades que presenten los particulares con motivo de los convenios y contratos que celebren con las dependencias y entidades de la APF, salvo en los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes. Además de impulsar la participación de la ciudadanía en la vigilancia y control del desempeño gubernamental mediante la contraloría social. Los esfuerzos enmarcados en el programa de modernización nacional de la administración pública deberá comenzar en la Secodam y extenderse al resto de las dependencias del sector público

El proceso de administración y desarrollo administrativo del sector público, el cual ha sido muy lento y desigual durante las tres décadas, se coloca en la actualidad como una propiedad nacional, y

como uno de los programas sectoriales contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Numerosas áreas han quedado a la zaga respecto a los esfuerzos realizados en ese sentido por varios sectores de la iniciativa privada y de continuar esa tendencia, no solo se entorpecería el desarrollo económico del país por la falta de servicios públicos eficientes, sino que sería cada vez más difícil responder a la demanda ciudadana de contar con una APF accesible, moderna y eficiente.

Los esfuerzos para desarrollar el sector público no son exclusivos de nuestro país, se observan en la mayoría de las naciones industrializadas. Sin embargo, en México no se trata de seguir las tendencias internacionales, sino de atender la demanda social de contar con una administración acorde a las necesidades que plantea la puesta en marcha del programa de modernización administrativa.

Durante el desarrollo del presente trabajo se trata de dar a conocer la importancia que tiene la función de contraloría dentro del ámbito gubernamental, ya que a pesar de que el tema no es del todo desconocido, son pocas las personas las que saben de manera precisa que función ejerce la Secodam dentro de las actividades gubernamentales.

Al realizar el presente trabajo nos encontramos que es muy poca la bibliografía con que se cuenta respecto, teniendo muchas veces que acudir con el personal encargado del manejo de las áreas que llevan a cabo funciones de control, entre ellas podemos mencionar a la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual carece de información acerca de las actividades que realiza, y de la manera en que las lleva a cabo, lo que origina que se desconozca la función que dicho organismo ejerce dentro del gobierno federal.

En lo que se refiere a la Secodam, el material bibliográfico es muy breve, considerando la importancia de las actividades que desarrolla dicha entidad, por lo cual se acudió a las áreas más representativas con la finalidad de ampliar la información bibliográfica recabada.

En lo que se refiere a la Unidad de Desarrollo Administrativo, fue necesario recabar información directa del personal que labora en dicha área, ya que por ser de reciente creación no cuenta con material al respecto, y poder así elaborar una conclusión de la importancia de dicha área así como su repercusión dentro de las funciones a desarrollar en el gobierno federal

Para tal fin se consideró necesario hacer un análisis histórico, del porque surge como necesidad de control

Para el año de 1814 se establece de manera más sólida la función del control a través de departamentos fiscalizadores de las actividades ejercidas en el ámbito gubernamental

En 1926 se crea el departamento de contraloría, el cual es el encargado de llevar las actividades de los departamentos mencionados en el párrafo anterior, mismas que fueron basadas en la realización de auditorías periódicas con la finalidad de prever actos ilícitos por parte de los funcionarios

En el capítulo dos, se analizará la estructura orgánica de la Secodam, así como sus atribuciones principales con la finalidad de realzar su importancia dentro del sector gubernamental de igual manera se estudiará la relación que existe entre los órganos de control de la Secodam y los demás órganos de control de las demás secretarías de estado y los objetivos que estos persiguen.

En el capítulo tres se analizará la relación existente de la Secodam con la Contaduría Mayor de Hacienda y las principales diferencias entre ellas ya que de alguna manera se cree que ambas dependencias ejercen funciones muy similares

## Capítulo uno

### Evolución de la función de la Contraloría Pública en México

#### 1.- INTRODUCCIÓN

Toda administración esta sujeta a etapas de cambio, lo que cambia al proceso administrativo como un proceso dinámico de modificaciones y cambios.

A lo largo de este trabajo se aborda el cambio en el control administrativo, ya que los cambios y modificaciones han sido abundantes tanto en estructura como en procedimientos y sobre todo en los marcos legales.

En el desarrollo del presente trabajo se pretende señalar los numerosos cambios que se han dado en la administración en los que se refiere al ámbito de control, tratando de abarcar los cambios naturales y reales que has surgido en el ejercicio y facultades del control del gobierno federal.

Los cambios a los cuales hacemos referencia han sido tantos que solo se consideran aquellos de vital importancia con la finalidad de dar a conocer los procesos de control interno y órganos encargados del ejercicio.

Asimismo se trata de explotar los principios que norman el control, es decir la necesidad de establecer un control sobre los procedimientos que realiza la administración pública para ello consideramos abarcar desde la época primitiva hasta la fecha, esto con el objeto de señalar los cambios más importantes dentro de la estructura, sobre todo dentro de del marco normativo mismo que se han considerado de vital importancia, ya que según el mandato supremo de la Constitución General de la República, en el sistema mexicano debe de imperar la legalidad, no debiendo existir programas o acciones gubernamentales que no obedezcan a un régimen de derecho, sobre todo en los actos de control y de vigilancia, ya que estos de manera obligada deben de quedar enmarcados en la legalidad.

Los órganos a los que corresponde el ejercicio del control, ajustar sus actos a los mandatos de las normas jurídicas, ya que el objetivo principal de dicho control es el cumplimiento de las normas legales, motivo por el cual no se puede pretender un correcto control si las autoridades que lo ejercen no fundamentan sus actos en lo establecido en el orden legal.

Las auditorías legales, como parte del control serían contradictorias de no estar regidas por la ley y el correcto desempeño de las actividades y atribuciones establecidas en los cuerpos normativos del orden jurídico

Por otra parte se trata de hacer notar la importancia de las funciones que realiza la Secodam dentro del ámbito gubernamental, esto con la finalidad de profundizar a manera de análisis los procedimientos que utiliza para controlar las actividades de los servidores públicos así como las herramientas de control que utiliza, con la finalidad de especificar las atribuciones que en materia de coordinación de acciones simplifican los procedimientos y trámites dentro de la administración pública federal.

## **II.- Época Prehispánica.**

“La importancia de nuestro derecho y de nuestros antecesores, por más que parezcan ya desligados de nuestro presente, radica igualmente en que la formación del alma nacional de todo pueblo en función del conocimiento de su historia, pues el olvido de esta última haría que nos sintamos sobre puestos en nuestra misma patria ( Macedo 1924 p.x)

Si bien es cierto que nuestras leyes de ahora nada tienen en común con las que rigieron a los antiguos pobladores de México También lo es al construir el derecho un fenómeno social una resultante de los complejos factores que actúan en el desenvolvimiento de las comunidades” (Mendieta y Nuñez 1981 p.26)

El estudio de los orígenes históricos el que permite conocer y definir un determinado orden jurídico en su modalidad peculiar, por lo que se impone analizar los actuales mecanismos de control y responsabilidad de los servidores públicos a la luz de los antecedentes

A continuación se centrará la atención en el reino de los aztecas por ser este el más representativo Posteriormente se abordará el derecho del reino de Texcoco, en la medida que reglamentaba el control y responsabilidad de sus funciones

### **1.- La Hacienda Pública en el Reino Azteca**

#### **A.) Los Tributos.**

Los reinos de México Texcoco y Tacuba formaban una triple alianza ofensiva y defensiva de la que se encontraban al frente el señor del primero aunque conservaban una independencia absoluta en cuanto al régimen interior de cada una de ellos

Estos reinos estaban constituídos por la fuerza de las armas y cada una de ellos se encontraba formado por un núcleo de población de un mismo origen étnico ( mexicanos, acolhuas, tecpanecas) respectivamente y de numerosos pueblos de distinta raza que habían sojuzgado

Todas las provincias conquistadas por los aztecas eran tributarias de la corona y los tributos consistían en animales que eran cubiertos según la tasa que se les había prescrito contribuyendo, además los mercaderes con una parte de sus productos y los artífices con cierto número de las obras que trabajaban.

Contaban también entre los tributos vestidos y cierta cantidad de semillas y plumas que eran comunes a casi todos los pueblos tributarios. En una palabra se pagaba tributo a la Corona de México de todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles en alguna manera al rey ( López, p. 127)

#### **B.) Organización y Control de la Hacienda Pública.**

Fue a través de los jereoglíficos como los aztecas llevaban una cuenta exacta de las entradas de la hacienda pública, tanto por concepto de sus tributos como de los territorios conquistados. así en la nómina de cada una de dichos territorios se les fijaban las cosas y cantidades de ellas que habían de tributar y cada ochenta días se entregaban al calpixqui, que cuidaba de remitirlas a México. en esta nómina constaban los nombres de cada pueblo e inmediatamente junto a ellos los signos figurativos de los objetos que se habían de entregar, señalando su monto con los caracteres numéricos conocidos (Chavero p652)

Calpixque Tenían a su cargo abrir caminos, limpiar las calles y acequias cobrar el tributo eran nombrados por el señor supremo y formaban un cuerpo bajo el mando del mismo

#### **C) Responsabilidad de los demás funcionarios de la administración.**

Un mecanismo de control preventivo sobre los restantes funcionarios de la administración y en especial sobre los jueces, lo constituía la selección cuidadosa de quienes debían impartir justicia

Los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen preparados para el desempeño de sus cargos en especial los de gobernantes de pueblos anexas

La continua permanencia de los tribunales desde comenzar el día hasta la tarde era otra medida preventiva en orden a evitar la corrupción de los jueces aunada a otras tales como el establecimiento de penas capitales, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano

señalados a través de rumbos periódicos con estos funcionarios, en las que debían dar cuenta de los litigios pendientes

Los mecanismos de control preventivo y represivo que se han consignado originaron un florecimiento de la justicia en los reinos de México y Texcoco que admiró a los españoles conquistadores, al grado de que los jurisperitos y cronistas peninsulares no vacilaban en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos. ( Toro 1957.p395 )

En el reino de Texcoco el consejo de hacienda de hacienda se formaban de los calpixque y de los principales pochteca de la ciudad, tres principales de los primeros cuidaban especialmente de los tributos y demás rentas reales. En lo demás la organización social era semejante a la de México

Respecto del control represivo contra funcionarios de la administración fiscal, esto es, contra los calpixque, cabe señalar que si incurrian en malos manejos en la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte, además sus bienes se aplicaban al rey, y la mujer e hijos eran echados de su casa. (Claviere p 533)

### III.- Época Colonial

#### 1.- Organización financiera de las indias

Durante esta época las indias (la cual incluye a la Nueva España) tuvo un papel importante dentro de la política internacional desarrollada por la monarquía española el siglo XVI, misma que estuvo orientada a la defensa de la fe católica

El soporte financiero de las empresas europeas y africanas de los reyes españoles, fueron las riquezas de sus territorios conquistados siendo la mayor preocupación de los reyes y oficiales reales de la hacienda allegase de recursos para las empresas.

De esta manera, hubo de crearse una organización financiera, sin embargo permanecieron iguales durante el siglo XVI y XVII en el siglo XVIII, se llevó a cabo una reforma establecida por la ordenanza de intendentes de 1763, la cual presentó cambios considerables dentro de la estructura de la real hacienda

Dentro de las características de la organización de la hacienda indiana cabe señalar

#### **A) Unidad de objeto.**

Representada por el rey misma que recibe el nombre de "hacienda real", en la cual, el soberano encarnaba al estado, siendo a él a quien correspondía en propiedad los bienes de un territorio, asimismo el rey gozaba de un poder absoluto en todo lo que se refería al fisco, sin embargo, existía una gran confusión, entre los bienes reales de origen público (los impuestos) y los bienes privados (granjerías del rey), de esta manera, ambos eran administrados por los funcionarios de hacienda y no existiendo una distinta para diversos territorios, existía solo una organización para todo. (Sanchez, p 71-72 )

#### **B) La centralización y autonomía de las regiones o distritos administrativos.**

La centralización de la hacienda es de fácil comprensión por la forma de gobierno imperante durante esa época misma que estaba basada en la monarquía absoluta española, y en la cual el rey se auxiliaba en sus secretarios y miembros de los distintos secretarios y miembros de los distintos consejos

La autonomía de los distritos administrativos consistía, en que los oficiales reales que administraban las cajas reales no tenían entre sí ninguna dependencia ni siquiera con los de la capital del virreinato o gobernación, ya que sus relaciones eran directas con el poder central, mismo que era representado por el rey, el consejo de indias y la casa de contratación de Sevilla y solo debían mantener las relaciones necesarias para lograr una buena administración, manteniendo siempre una igualdad jerárquica

Dicha autonomía solo operaba en la llamada "administración por menor" ya que por encima de los distritos fiscales se encontraba en los virreinos, la persona del virrey, al que le correspondía la "administración por mayor", de los territorios bajo su mando y por tanto podía intervenir en nombre del rey, en todas las cajas reales, siempre dentro de las facultades que le concedía la corona en materia fiscal. ( Sánchez p 77-84)

#### **C) Actuación colegiada.**

Esta fue la más acusada del sistema administrativo, ya que conforme a uno de los principios que rigieron la actuación de los oficiales reales éstos debían de actuar en forma conjunta de toda la inobservancia de ésta obligación se lleva a cabo mediante pecunias e incluso la pérdida del oficio

Las juntas de hacienda fueron una consecuencia lógica del sistema colegiado instituido en la administración de rentas. Todos los órganos colegiados ( Casa de Contratación de Sevilla, Consejo de Indias, Audiencias y tribunales de Cuentas) llevaban a cabo sus tareas en reuniones colectivas. (Sánchez ,p 77-44).

#### **D) La homogeneidad del sistema.**

Se deriva del hecho de que la intensa actividad legislativa que requirió el desarrollo de la organización financiera tuvo su origen fundamentalmente en la corona, y aunque numerosas instrucciones que se refieren a la hacienda se debieron a los órganos de gobierno de la administración indiana, mismas que necesitaban ser confirmadas por el rey, dando lugar a una uniformidad en la organización administrativa de la hacienda. (Sánchez, p 784 )

#### **E) Originalidad respecto a la organización castellana.**

El sistema fiscal indiano se derivó en su mayor parte de del castilla contando con un ingreso importante, el tributo mismo que procedía en los sistemas rentísticos indígenas de los nuevos territorios. La mayor característica de esta organización consistió en la administración directa por funcionarios de la corona ( oficiales reales ) de las principales rentas ( quinto de los metales y rescates, tributo indio almojarisfazgc por lo menos a partir de mediados del siglo XVI (Sanchez, p 77-84)

### **2.- La administración general.**

La organización de la hacienda indiana la cual se basaba el sistema administrativo radicaba en los órganos superiores que integraron la administración central, es decir el monarca y el consejo de indias y secundariamente la casa de la contratación de sevilla y el consejo de hacienda

El rey delegó gran parte de la "administración por mayor", la cual se refería a la dirección e impulso de la hacienda en los demás órganos superiores de la administración o en sus autoridades gubernativas que lo representaban en los nuevos territorios. Conservando así, el derecho de fijar el sistema de explotación minera de señalar cuales debían de ser las granjerías reales y de establecer los impuestos o ceder parte de los ingresos procedentes de estos sin embargo desde el punto de vista de la administración de hacienda la participación directa del rey siguió predominando ya que éste establecía los salarios de los distintos funcionarios, prohibiendo por otra parte a las autoridades de indias la concesión de mercedes pecuniarías sin previa autorización al mismo tiempo les exigía autorización expresa para que pudiesen efectuar gastos extraordinarios

Dentro de actividad personal del rey, se comprendía, el nombramiento de los oficiales reales propietarios, los de carácter permanente, así como la creación de nuevas imposiciones en indias, la modificación del número de funcionarios fiscales. (Pereira, p. 504)

### 3.- El Consejo Real y Superior de las Indias.

La suprema dirección de la hacienda indiana, tuvo a cargo de este organismo durante los siglos XVI Y XVII, salvo en 1557-1552 periodo durante el cual la dirección pasó a manos del consejo de hacienda, sin embargo, la administración de la hacienda indiana volvió al consejo de las indias en 1562

Entre las actividades del consejo de indias en materia de hacienda se distinguen dos funciones.

- Velar por el desarrollo y fomento de la hacienda real
- Fiscalizar la actuación de los oficiales reales

Tales funciones se desprenden de las ordenanzas que recibía el consejo, las cuales señalaban la obligación de deliberar con la mayor frecuencia posible, sobre las medidas convenientes al aumento de la hacienda real

La segunda de las funciones del consejo es la fiscalizar la actuación de los oficiales reales de hacienda, la cual se realizaba por dos vías diferentes

- Mediante inspecciones directas a los distritos fiscales o
- A través de la revisión de los libros de cuentas, que los oficiales reales, estaban obligados a llevar. Esta revisión se lleva a cabo directamente en indias por medio de contadores de cuentas enviados por consejos

Durante el siglo XVIII se creó una especie de comisión ejecutiva la cual fue llamada cámara de indias, misma que fue suprimida en 1609 y restablecida en 1644, en 1604 se crearon cuatro secretarías, las cuales se redujeron a dos en 1609, una para la nueva España y otra para Perú. En 1636, se dictaron nuevas ordenanzas para el consejo, se produjeron aumentos de personal y salarios. (Pereira, p. 503)

#### 4.- Casa de Contratacion de Sevilla, y su Organización.

##### A) Organización

Fue creada por la real cedula del 20 de enero de 1503 siendo el organismo rector del comercio peninsular con las indias como una institución de gobierno con atribuciones políticas en orden fiscal.

Los funcionarios típicos de hacienda en indias estaba conformado por

- a) **Oficiales Reales** fueron los pilares sobre los que descansó toda la organización burocrática de la hacienda real en las indias. Para Solorzano Pereira "lo que toca a la cobranza, guardia, administración y distribución de ella por menor, está a cargo de unos ministros que en las indias desde sus primeros descubrimientos se fueron poniendo e introduciendo con nombre y título de oficiales reales". correspondiendo éstos nombramientos solamente al rey, a propuesta del consejo de indias, excepto durante 1571 y 1591, periodo en el cual, muchos nombramientos fueron por el presidente del consejo de indias. Durante los primeros tiempos estos nombramientos sólo le correspondían a personas con cierto relieve social. Pertenecientes a las cortes y principalmente de confianza del rey, posteriormente, le correspondían a aquellos que habían desempeñado el cargo internamente a los hijos de los oficiales reales ó a personas que reunieran al menos las cualidades suficientes para dicho cargo, siendo las más destacadas de éstas cualidades las de carácter moral y técnico, es decir honradez y pericia para el desempeño del cargo, de igual manera existían prohibiciones para ejercer dicho cargo, especialmente a mercaderes, parientes de las autoridades gubernativa territorial, hijos y nietos de condenados o quemados por la inquisición, sin embargo una real cedula de 5 de octubre de 1511 ordenaba que la primera condena a quienes estaban prohibidos dichos cargos fuese solo la pérdida del oficio, la segunda consistía en una confiscación que correspondía a la mitad de sus bienes y por tercera y última la privación del oficio y todos sus bienes. (Capdequi, p 106)

Finalmente se procedía a llevar a cabo la ceremonia y toma de posesión, en la cual el nuevo oficial se comprometía a usar fielmente su oficio, esta toma de posesión se complementaba con la realización de un inventario de los bienes existentes en el arca de tres llaves, tanto en numerario como en escrituras de deudas, de igual manera, se hacía un inventario jurado de los bienes que poseía el nuevo oficial real al momento de tomar el cargo.

- B) **Contador.** Este ejercía una función de control sobre lo que entraba y salía en la caja. certificaba de los **papeles** y ordenaba las libranzas de los sueldos y demás cosas que se mandasen a pagar.
- b) **Tesorero.** Se encargaba de recibir los ingresos de la real hacienda, así como de realizar los pagos que en ella se librasen, así como también la obligación de custodiar los fondos reales depositados en la caja de tres llaves, con la obligación de residir en la casa en la cual ésta fuera depositada otra de sus funciones primordiales era el cobro de los ingresos y pago de las libranzas, y sobre todo el control de recaudo y disposición de los bienes reales. su función primordial consistía en custodiar los fondos reales depositados en la caja de tres llaves ( lugar en el que se guardaban los bienes del rey), y con la obligación de residir en el lugar en la cual esta fuese depositada
- C) **Factor.** Era un gerente real de negocios y como tal mantenía un continuo intercambio con los otros factores y con la casa de la contratación de Sevilla, teniendo bajo su cuidado los almacenes en los cuales se depositaban las pertenencias del pago de tributos, del intercambio comercial, o de mercancías decomisadas vigilaba todo lo relativo a las ventas de estos géneros y las armas y municiones en los almacenes reales, así como de todo lo relacionado con los ingresos en especie de la Real Hacienda, específicamente su función se relacionó con las cuestiones relativas a los tributos y repartimientos de la corona.
- D) **Veedor.** Se le asignaba la misma función que al factor, consistente en asistir a las funciones y rescates una vez que estos disminuyeron o cesaron limitó sus actividades a velar por los intereses reales en lo relativo a funciones, una de sus funciones más específicas era el velar por la perfecta realización de las fundiciones de oro y plata

Las funciones del **factor** y del **veedor** se acumularon en una sola persona en la segunda mitad del siglo XVI, debido a la necesidad de reducir gastos, la disminución de tareas que tuvieron ambos y que en muchas cajas reales solo existieron **tesorero** y **contador** dándose como razón de esto, la insuficiencia de recursos económicos de algunas regiones pobres para el pago de salarios de los oficiales reales. La supresión de los factores y veedores se dió con la finalidad de rebajar los salarios un tercio y conceder a los oficiales reales encomiendas de indios, así como después de haberse ordenado el aumento de salarios y la desaparición de encomiendas, debido a los numerosos abusos cometidos

Los **tenientes oficiales reales** tenían las funciones de realizar tareas de los oficiales reales cuando estos se encontraban imposibilitados para efectuarlas por enfermedad o ausencia forzosa

El principio de administración conjunta básica en el sistema administrativo de la hacienda india obligó a que en toda actuación aislada de un oficial real como por ejemplo viajes al interior o a puertos, viajes de rescate tuviesen que intervenir los tenientes de los otros oficiales

Los **oficiales de entradas y expediciones** y los **comisarios** formaron otro grupo de funcionarios de la hacienda, caracterizado por la interinidad en el desempeño de su oficio. Los primeros fueron los que se nombró para acompañar a los caudillos a sus expediciones de conquista con el fin de vigilar los intereses de la corona

Los **comisarios** eran enviados especiales de los oficiales reales cuya misión consistía en la visita de las cajas subordinadas para recoger los fondos recaudados desde la anterior visita su designación debía hacerse en junta de oficiales y podía recaer en un teniente o vecino que reuniera condiciones de habilidad y suficiencia.

Los **“Escribanos Mayores de Rentas y los de Minas y Registros”**, también fueron funcionarios de hacienda en indias, destacando los segundos ya que asumieron un papel fiscalizador de toda actividad relacionada con el tesorero real, para tal fin se dispuso que les fueran entregadas relaciones de los ingresos de la hacienda real, acudían a todas las operaciones donde se recibía o entregaba a hacienda real (almonedas, fundiciones, evaluaciones) siendo necesaria su presencia en las ocasiones en que los oficiales reales introducían fondos en la caja, dando fe a las partidas en que en ellas se depositaban las libranzas no podían pagarse a menos que fuesen señaladas por ellos, así mismo estaban obligados a llevar libros de cargo del tesoro

El **“alguacil”** era otro funcionario de la hacienda que operaba en las cajas principales como la de México, encargándose de la ejecución de los mandamientos que los jueces daban a los oficiales reales para el cobro de las deudas fiscales, dicho nombramiento solo le correspondía al virrey

Debido a que los órganos de gobierno o de administración de justicia tenían la facultad de intervenir en la administración de la hacienda con los oficiales reales, los virreyes, corregidores y alcaldes ordinarios tuvieron una participación importante y la cual se describe brevemente a continuación

E) **Virreyes.** Como suprema autoridad gubernativa le correspondía la 'administración por mayor' de la Hacienda, con jurisdicción en todas las cajas del virreinato sus funciones se pueden dividir en:

- **Funciones legislativas.** La cual consistía en dar ordenanzas e instrucciones para el mejor funcionamiento y desarrollo de la hacienda

- **Funciones fiscalizadoras.** En la cual debía de tomar cuentas, visitar y castigar a los oficiales reales debido a los excesos cometidos en el uso y ejercicio de sus oficios, vigilar que estos cumplieren con las obligaciones inherentes a su cargo y de igual manera que entregasen las fianzas correspondientes.

**Funciones administrativas.** En la cual tenían facultades para intervenir en los acuerdos de la Hacienda y arrendamientos de determinadas rentas.

G) **Gobernadores** Le correspondieron las mismas funciones de 'superior gobierno de la Hacienda' que poseía el virrey en aquellos casos en que el gobernador era la máxima autoridad de gobierno del territorio con la facultad de expedir disposiciones referentes para fiscalizar la actuación de los oficiales reales, intervenir en las operaciones administrativas de los mismos, nombrar a los oficiales reales provisionales de la Gobernación y recibir sentencias pronunciadas por los oficiales reales en materia de Hacienda cuando no existía una Audiencia en la Gobernación

H) **Fiscales y Oidores de las Audiencias.** Las audiencias fueron, desde su creación y durante todo el siglo XVI, los órganos fiscalizadores de la actuación de los oficiales reales de la Hacienda, los cuales actuaban en corporación como Reales Acuerdos, los cuales controlaban en mayoría, las altas funciones de gobierno de los propios virreyes.

La función principal de la **Audiencia**, era el velar por el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el Monarca a los oficiales Reales siendo también una de sus principales funciones la toma de cuentas a los oficiales de las cajas enclavadas en su distrito.

El **fiscal** debía acudir a las almonedas, remates de los diezmos causas de contrabandos y comicios que veían los oficiales reales en sus tribunales, a los arrendamientos y asientos de rentas asistía a los acuerdos de hacienda con la finalidad de enterarse lo que se dispusiera en esta materia obligándose a remitir al consejo de indias copia de lo tratado allí, velada porque el virrey no hiciera libramientos injustos oponiéndose a que pagaran libranzas de éste si no había sido aprobadas en acuerdo

**f) Corregidores y Alcaldes ordinarios.** Dentro de sus funciones primordiales se puede decir que tenían cierta intervención en el cobro de los tributos que hubo de ser controlada a través del otorgamiento de ciertas garantías como fianzas o retención de sueldos debido a los abusos cometidos ( Capoequi, p.107-109 )

Tiempo después, con la llegada al trono español de los monarcas de Borbon se inicia un período de reformas políticas y administrativas, basadas en un sentido centralizador mismos que tuvieron repercusión en los territorios de las Indias, fundamentalmente estas formas lo constituyó la aplicación del sistema de Intendencias mediante la expedición de la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España de 1768.

Bajo este nuevo sistema, los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores fueron sustituidos por establecimiento de una junta superior de la real hacienda, la cual estaba presidida por el superintendente delegado e integrada por el regente, el fiscal de la real hacienda, a dicha junta asistía siempre el escribano de la superintendencia con el fin de autorizar los acuerdos y resoluciones que no fuesen sobre el ramo de propios, arbitros o bienes de comunidad. Los Intendentes tenían la facultad de vigilar si los jueces de residencia cumplían con lo prevenido en las leyes y sus instrucciones, estableciéndose medios de control rigurosos con la finalidad de regular la actuación de los oficiales reales, los demás funcionarios de la administración estuvieron sujetos a diversos mecanismos de control los cuales se clasifican en:

**B) Medios de control generales.** El cual se dividía de la necesidad de asegurar la administración y gobierno por medio de un control en su actuación con el objeto de prevenir o corregir los abusos de poder que podían cometerse debido a las grandes distancias y dificultad en las comunicaciones, las medidas de control fueron:

a) Las atribuciones concedidas a los virreyes, presidentes y gobernadores fueron limitadas por medio de instrucciones minuciosas a las cuales debían de ceñirse de manera estricta para el desempeño de sus cargos.

b) El equilibrio de poderes entre virreyes y Audiencia. La Audiencia criticaba las disposiciones administrativas emanadas por el Virrey por estar facultadas para protestar ante él en contra de dichas disposiciones en caso de que el Virrey insistiera en su actitud, la Audiencia apelaba ante la corona. La Audiencia podía mantener correspondencia con la corona sin autorización del Virrey o por el presidente de la Audiencia, lo que incrementaba más la eficacia de este control sobre la actividad administrativa Virreinal.

c) La figura jurídica de la real confirmación. Todo acto como encomienda de indios ventas remates renunciaciones de oficios públicos enajenables necesitaban de la confirmación del rey para obtener plena validez, con lo que se logró un medio de control para la actuación de los funcionarios en Indias

d) El deber de las autoridades coloniales de informar a la corona. Esta obligación era previa a todo acto resolutorio, y solo podía emitirse una providencia sin este requisito cuando la realidad política lo exigiese, caso en el cual debía darse cuenta a la corona, posteriormente de la decisión adoptada

Debido a las grandes distancias y los bastos territorios fue necesario que la corona contar con instrumentos de control de sus funcionarios con el fin de evitar abusos de poder e impunidad de aquellos que no tuvieran conciencia de su deber por lo cual se hicieron necesarias las realizaciones de visitas y juicios de residencia los cuales constituyeron un importante medio del control ejercido por el monarca con el objeto de evitar o corregir las conductas indebidas del personal de su administración

Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades con el objeto de verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general o bien la gestión de un funcionario determinado las visitas se diferenciaban de los juicios de residencia en que eran despachadas en cualquier momento en que la sospecha o denuncia surgiera y con los juicios de residencia se exigía el término de su mandato,

Con la finalidad de que el virrey y otros tribunales no interviniesen al visitador se le hacía entrega de una Real Cédula en la cual se le prohibía a la Audiencia intervenir en la gestión encomendada .

Para llevar a cabo las visitas existían medidas cautelares al inicio de estas las cuales consistían en

- Guardar secretos de la decisión de la práctica de la visita, para evitar con esto que los excesos y abusos de los funcionarios fueran encubiertos
- La rapidez de la actuación del visitador
- Medidas precautorias en las finanzas que debían otorgar los ministros de Justicia y los funcionarios de la Hacienda

Para llevar a cabo la visita era necesario que se hiciera de viva edicto la publicación de la visita en la cual se debía de enviar copia a ciudades, villas y pueblos vecinos esta obligación quedaba expresada en una real cédula misma que se entregaba al visitador al momento de su nombramiento Posteriormente existía la posibilidad de recusar al visitador en el momento de hacer público su nombramiento con el fin de evitar la lentitud en los juicios por caso de recusación, se

hizo práctica y más tarde ley que el visitador nombrase acompañantes quienes actuarían por él mientras se resolvía la recusación. una vez salvados tales trámites se llevaba a cabo la notificación del visitador con la finalidad de que este compareciera ante el juez visitador. en caso de que el visitador hubiese fallecido la notificación pasaba a los herederos del difunto

La información que se obtenía, derivada de denuncias, interrogatorio de testigos y revisión de libros debía de ser manejada con la mayor discreción posible con el fin de evitar represalias del visitador en su contra. una vez obtenida la información el visitador establecía los cargos los cuales una vez notificados el visitador contaba con 10 días para responder los cargos hechos por el visitador si de esta información se derivan graves hechos contra el visitador, el juez ordenaba la suspensión en su oficio u aun más el destierro

Termina la visita se redacta un resumen el cual se enviaba al Consejo de Indias y que facilitaba la tarea de los consejos finalmente se daba conclusión a la visita sacando una copia que quedaba en las indias y se mandaba el original a España con la mayor discreción posible, una vez llegado el expediente al Consejo de Indias se imponían las penas o multas suspensión privación inhabilitación temporal o perpetua del oficio del visitador

Como se puede observar durante esta época surgen medidas de control más estrictas sobre la conducta y actuación de las personas que trabajan para el gobierno obteniéndose de que las bases fundamentales del control moderno. La necesidad de control siempre ha sido una función prioritaria dentro de la administración pública. por lo tanto desde épocas remotas nace la necesidad de tener control sobre los recursos y las personas encargadas del manejo de los mismos siendo necesario contar con esquemas de organización perfectamente bien delineados de acuerdo a las necesidades de la época, actualmente dichos esquemas no han sufrido grandes modificaciones, sólo se adaptan a las necesidades actuales. ( Barragan.p79)

#### **IV. MÉXICO INDEPENDIENTE (1814 – 1917)**

##### **A) Antecedentes**

Fue de poca importancia las determinaciones antes del año de 1824 en el ramo de Contabilidad Hacendaria. La junta provisional dispuso con fecha 02 de Febrero de 1822 que los intendentes enviaran cada quince días un estado de ingresos y egresos claro circunstanciado de las tesorerías principales del distrito respectivo (Arevalo pag 105)

En la misma fecha (11 de Marzo de 1822) el congreso constituyente tomo disposición de que la regencia pidiera a los intendentes de los impuestos Generales y Particulares que se recaudarán en

sus provincias expresando el producto de cada uno deducido de un quinquenio el número de empleados pagados por la Hacienda Pública, con especificación de sus destinos y dotaciones la tropa cuyo pago estuviera a cargo de la provincia las salidas de la tesorería y del sobrante o deficiente que mensualmente hubiere en cada una (colección de ordenes y decretos, p.9.)

Al reunirse el congreso constituyente del 05 de Noviembre de 1823, cada renta tenía su dirección y contaduría especial; fungiendo como intendentes los Agentes Fiscales del Gobierno Federal en los Estados estos funcionarios fueron suprimidos por Ley del 21 de Septiembre de 1824, que previno el nombramiento en cada estado de un comisario general para los ramos de Hacienda, Crédito Público y Guerra.

#### **a) Departamento de cuenta y razón.**

Este departamento dividido en secciones por rentas principales, cuyos jefes desempeñaban las funciones de Contadores en sus respectivos ramos tenían como funciones las que correspondían a las Contadurías Generales Extinguidas y además la formación de los presupuestos y de la cuenta general de ingresos y egresos, que el secretario de Hacienda debía presentar anualmente al congreso a cuyo efecto todas las oficinas de Hacienda

#### **b) Tesorería General de la Federación.**

A esta oficina debían entrar Física o Virtualmente todos los productos de las rentas los contingentes de los estados y las cantidades de cualquier procedencia de que pudiese disponer el Gobierno Federal excepción hasta de los gastos de Administración de rentas y los caudales pertenecientes al Crédito Público Los ministros de la Tesorería eran responsables de los pagos que se realizaran cuando no estuvieran comprendidos Táctica ó Expresamente en los Presupuestos y estaban obligados para salvar su responsabilidad a hacer observaciones a los pagos indebidos que se les mandara efectuar por el Ejecutivo y a dar cuenta a la Contaduría Mayor si se llevaban a cabo los pagos no obstante sus observaciones

#### **c) Contaduría Mayor**

La contaduría mayor sujeta a la inspección exclusiva de la cámara de diputados y dividida en dos secciones Hacienda y Crédito Público sustituyó al tribunal de cuentas suprimido por la propia ley de 16 de Noviembre de 1824 y tenía como función el Examen y Glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el secretario del despacho de Hacienda, así como el de las de Crédito Público

#### **d) Creación de la dirección general de rentas.**

El Director General de Rentas se entendía de manera inmediata con las Administraciones de Rentas en todo lo Directivo y Económico y tenía la obligación, lo cual constituía un medio de control de formular observaciones a las ordenes del Ejecutivo que estimara ilegales ó perniciosas a la Hacienda Pública, debiendo cumplirlas únicamente cuando se insistiere en ellas en cuyo caso pasaría a la Contaduría Mayor copia del expediente certificada por el Contador respectivo a fin de salvar su responsabilidad

La obligación anterior era común a los Contadores quienes también debían informar por escrito al Director General si alguna de sus providencias eran contraria a las Leyes, perjudiciales a la Hacienda Pública ó bien que no eran puramente directiva y económica uno de los medios de control consistía en que el día 30 de julio de cada año debía practicarse, en todas las oficinas subalternas de la Dirección General que manejasen caudales ó efectos un escrupuloso repaso y recuento de las existencias de una y otra especie y de los utensilios pertenecientes a la Hacienda Pública Estas operaciones eran resididas por el respectivo comisario, quien autorizarias firmándolas en unión de los responsables

#### **e) Hacienda pública en el régimen centralista**

El centralismo quedó establecido desde la publicación de la Ley de 03 de Octubre de 1835, en ella se prevenía que

Los Gobernadores de los Estados quedaban sujetos para su permanencia y en el ejercicio de sus atribuciones al Supremo Gobierno de la Nación cesaba las legislaturas en el ejercicio de sus funciones legislativas subsistían todos los jueces y Tribunales de los estados y la Administración de Justicia hasta que se expidiera la Ley organizadora de este ramo (Dubian Lozano pag 75-76). Los gobernadores, por su parte, estaban obligados a disponer que se formara una razón exacta y circunstanciada de cada una de las rentas o ramos que constituían el erario del Estado a su mando como también el número de oficinas generales y particulares de rentas existentes en sus circunscripción, las atribuciones de cada oficina el número de empleados y los sueldos que disfrutaban debiendo expresar, en cuanto a los empleados con obligación de caucionar su manejo si sus fianzas estaban otorgadas y la idoneidad de sus fiadores

Por último, debe señalarse que continuaron en vigor las leyes, reglamentos y disposiciones que antes regían en cada Estado en lo concerniente al ramo de Hacienda

**f) Organización y control de la hacienda pública a partir del restablecimiento del sistema federal.**

Si el tiempo y la repetición de ensayos fueron los únicos agentes de la perfección en las obras humanas, habría de concluirse parafraseando a Manuel de Goroztiza, secretario de Hacienda en 1838 que después de veinticinco años de independencia y de múltiples disposiciones dictadas sobre la Hacienda Pública, ésta se encontraba adecuadamente para el año 1846, en el cual se restableció el sistema federal, subvirtiéndose once años atrás. No existía, sin embargo la organización requerida y anhelada en este aspecto, de tal modo que para intentar lograrla se continuaron expidiendo diversos ordenamientos en este segundo periodo del régimen federal

**g) Arreglo de la Administración y contabilidad militar.**

En ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley del 12 de Febrero de 1851, el Ejecutivo expidió el decreto de 24 de febrero de 1851, por el cual se estableció la Comisaría General de Guerra y Marina como centro de la contabilidad militar sujeta en lo administrativo directamente a la Secretaría de Guerra, y la Hacienda en el ramo de Cuenta y Razón. La Tesorería debía entregar a la Comisaría los fondos destinados en el presupuesto a la fuerza armada y esta oficina los distribuiría según las ordenes de la Secretaría de Guerra

Se establecieron, además, cuatro subcomisarias permanentes para hacer los pagos militares fuera de la capital, y se dispuso que donde no hubiera subcomisarias ejercieran sus funciones los administradores de correos, con sujeción exclusiva a la Comisario General. Se previno igualmente administradores de correos con sujeción de correos exclusiva a la Comisaría General. Se previno igualmente que en todas estas oficinas se llevara la contabilidad bajo las bases del sistema de partida doble

Por último, se ordenó que los jefes de la Comisarias General afianzaran su manejo a satisfacción del Ministerio de Hacienda

**h) Creación de la Dirección general de impuestos**

El decreto de 06 de Diciembre de 1853, privo el carácter directivo a las secciones establecidas en la Secretaría de Hacienda, y creo una oficina separada con la denominación de Dirección General de Impuestos, bajo cuya inspección estarían las contribuciones directas e indirectas. Las rentas estancadas quedarían sujetas a otra dirección que se establecería posteriormente

El 07 de Diciembre de este año se publicó el Reglamento de la Dirección General de Impuestos, en el cual se señalaban como facultad de director general aprobar y liberar en su caso oportuna y económicamente los gastos generales de administración, y cuidar mediante las secciones respectivas que los gastos de administración particulares de las oficinas subalternas se ejecutarán con sujeción a las disposiciones vigentes de cada ramo en la inteligencia de que ninguna oficina debía hacer, sin aprobación del director, otros gastos de administración que los sueldos de sus empleados y menores de escritorio, y que para erogarse algún gasto de administración que excediera de quinientos pesos se necesitaba que el mismo director recabará la aprobación del Gobierno

#### **I) Nuevo Reglamento de la Secretaría de Hacienda de 1853**

El establecimiento de la Dirección General de Impuestos ocasionó una reducción en la planta de la Secretaría de Hacienda, a la cual se dio nuevo reglamento con fecha 09 de Diciembre de 1853, disminuyendo considerablemente sus atribuciones y laborales. Así su sección primera desempeñada solamente funciones de >Secretaría del Despacho, la sección segunda se entendía de todo lo concerniente a los ramos de Recaudación de los impuestos y Rentas estancadas, la sección tercera se ocupaba de los pagos, ya fueran civiles o militares, y la cuarta conocía de los asuntos referentes al crédito público, a cuyo efecto tomaba datos de todos los pagos que debían hacerse por cuenta del erario en toda la República, y formaba mensualmente los presupuestos parciales del Distrito de México así como de los departamentos y territorios, los cuales una vez aprobados por el Jefe Supremo de la Nación y autorizados por el secretario del Despacho, pasaban a la Tesorería General para su pago.

#### **J) . Reorganización de la tesorería general y la hacienda pública en 1861.**

En Diciembre de 1857 tuvo lugar el desconocimiento de la constitución de 05 de Febrero de ese mismo año, por parte del presidente Ignacio Comonfort. A él siguió la Guerra de Reforma, y después de una pequeña tregua, la de intervención, prolongada hasta 1867. Durante esa época azorada nada se pudo adelantar en la organización de la Hacienda Pública, y más bien puede decirse que se retrocedió, aunque resulta interesante señalar los intentos realizados para conseguir aquel fin.

Al regresar el Gobierno Nacional de esta ciudad, en 1861, se expidió el Decreto de 31 de Enero de ese año que reorganizó la Tesorería general de la Nación. Se dispuso que la cuenta general del erario, tanto de productos como de gastos, se formara por la tesorería, que esta cuenta se ajustaría al sistema de partida doble, que la tesorería llevara la cuenta corriente de todas las personas que disfrutaran sueldo o pensión del erario, y que el tesorero general presentara al Gobierno un

proyecto de reglamento para la Tesorería y demás oficinas recaudadoras y distribuidoras con el objeto de dar cumplimiento a las prevenciones del decreto

La Ley de 17 de julio de 1861, con la cual se trató de salvar de crisis que entonces había producido la cuestión hacendaria determinó que las aduanas marítimas y demás oficinas recaudadoras de las rentas federales entraran todos los productos liquidados en la tesorería General, sujetándose exclusivamente a las ordenes del Ministerio de Hacienda, y cesado en consecuencia a todas las facultades.

La propia ley estableció una Junta Superior de Hacienda, compuesta de un presidente y cuatro vocales, encargados de liquidar la deuda nacional; cobrar los créditos activos del erario, administrar y realizar los bienes nacionalizados; percibir ciertos fondos que se le consignaron y distribuir el producto de estos entre los acreedores de la nación. Asimismo, se impuso al Ejecutivo la obligación de formar y publicar un presupuesto económico de los gastos públicos, bajo la base de que harían reducciones al 31 de Diciembre de 1885, y se le autorizó para reformar y organizar todas las oficinas con la prevención de hacer economías.

#### **k). Reorganización de la tesorería general y creación de la dirección de contabilidad y glosa en 1910.**

A partir de la Ley de reglamentos comentados en el punto precedente, la administración de la Hacienda Pública entró en un largo periodo de normalidad en el cual las reformas poco numerosas se redujeron al sistema de contabilidad y a centralizar en la Secretaría de Hacienda en solo la preparación y formación del presupuesto, sino el manejo íntegro de la vida económica del país.

No obstante la normalidad apuntada es de observarse que el sistema contable no era lo mejor que pudiera desearse: no el control preventivo basta para asegurar el exacto cumplimiento del presupuesto de modo que se evitaran los excesos y transferencias de partidas, ni la glosa definitiva se llevó a cabo por la Contaduría Mayor con la prontitud requerida, a fin de exigir oportunidad las responsabilidades y evitar perjuicios al erario.

En esta situación se llevó a cabo la reorganización de la Tesorería General y la creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa como dependencia de la Secretaría de Hacienda, teniendo en cuenta el principio de que las oficinas que manejan fondos deben ser distintas de las que llevan la contabilidad, esto es se separaron las funciones que competen al cajero en toda administración ( recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos) de aquellas que corresponden al contador ( el registro detallado y exacto de todas las operaciones que afectan al erario y el examen relativo a la justificación y comprobación de las cuentas rendidas por todos los manejadores de fondos y valores de la Federación).

- V El departamento de contraloría (su creación como órgano de control)
- 1 Primer periodo (1917-1926)

**A). Antecedentes.**

Durante esta época se vieron reflejados grandes inconvenientes, ya que al surgir el departamento de contraloría en noviembre de 1824 se centralizó la Dirección y Administración de la Hacienda Pública en el Secretario del ramo mediante el establecimiento del Departamento de Cuenta y Razón al cual se le encomendó la contabilidad, formación de los presupuestos y de la cuenta anual de la Tesorería General la cual actuaba como oficina receptora y distribuidora de los fondos públicos con la responsabilidad de observar los pagos ilegales que le mandaran a realizar el ejecutivo, y de la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados con la obligación de examinar y glosar la cuenta pública de cada año.

Para 1830, se inicia la desconcentración en la organización hacendaria ya que se le atribuye a la Tesorería una nueva función, la cual consistía en formar la segunda parte de la cuenta general, es decir la distribución, lo cual trajo como consecuencia que las comisarias dejaran de presentar sus cuentas al ministerio de hacienda, y lo realizará ante la tesorería. Esta desconcentración se refuerza con la supervisión del Departamento de Cuenta y Razón en 1831, se crea la Dirección General de Rentas, a la que se le confiere la inspección de todos los ramos de la Hacienda Federal

En 1861, las funciones de recaudación y distribución se confieren a dos oficinas generales subordinadas de manera inmediata al Ministerio de Hacienda la Dirección del Tesorero Federal y la Tesorería General, esta organización sufre grandes modificaciones durante 1867, al acordarse de que todas las oficinas generales de hacienda dependerán en lo económico administrativo y directivo del ministerio refrendo quedando sujetas a la tesorería en lo concerniente a las atribuciones recaudadora y distribuidora

En 1881 se organiza nuevamente la administración hacendaria estableciéndose bases para la presentación de proyectos de presupuesto de egresos e incrementarse las facultades de la tesorería general concentrándose además las facultades de fiscalización dirección de contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y fingimiento de responsabilidad

Durante 1910 a causa de una nueva reorganización, se limitaron a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos así como a la administración de los bienes federales creándose la Dirección de Contabilidad y glosa a la cual se le asignaron las atribuciones contables y de glosa ya que las funciones del cajero (recaudar, custodiar y distribuir de fondos y valores) debían ser distintas a las del contador (registro de operaciones y exámenes de justificación y comprobación de las cuentas

rendidas ) Mientras tanto, la tesorería siguió desempeñando las funciones de fiscalización y control preventivo y la Dirección de Contabilidad y Glosa llevaba la contabilidad de la Federación, dirigir las de las oficinas en consecuencia de esto, se creía conveniente crea un órgano dotado de autoridad e independencia que se constituyera guardián del presupuesto, orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional, creándose así, el Departamento de Contraloría, el cual surge debido a la necesidad de contar con una oficina, que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de los fondos y bienes de la nación, mediante el control previo, y evitar que se consumieran actos en perjuicio del erario, siendo sus funciones las de recibir las cuentas de las oficinas federales y formular las observaciones conducentes, ejercer la fiscalización en el manejo de los fondos, y con esto prevenir pagos indebidos así como erogaciones innecesarias para tal fin se consideró importante crear un nuevo órgano administrativo, que desarrollara de manera independiente la labor fiscalizadora, creándose así el Departamento de Contraloría, el cual era esencialmente técnico y dependiente únicamente del Poder Ejecutivo.

Sin embargo se consideraba innecesaria la creación de la misma, ya que las funciones de inspección y control eran manejadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (dependiente directo del Poder Ejecutivo ) y la Contaduría Mayor de Hacienda ( dependiente de la Cámara de Diputados)

Por otro lado la Secretaría de Hacienda, era la encargada de llevar la contabilidad de la Nación, con el deber de practicar la glosa y contabilidad relacionada con todas las secretarías, con la finalidad de que no fuera un solo poder el que gastara y justificara sus gastos, la Contaduría Mayor de Hacienda sólo se encargaba de la revisión de estos. Por tal motivo se le consideraba de importancia la creación de un nuevo departamento que sostuviera sus propias relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando las únicas relaciones existentes entre ambos, consistía en que la Contraloría le rindiera cuentas a la Contaduría Mayor de Hacienda a través del departamento de contabilidad y con la finalidad de que esta determinara si dichos gastos se llevaron a cabo de manera correcta

Para 1917 se establece formalmente la Contraloría ( como departamento) como guardián de presupuesto y garantía de orden, eficiencia y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional, aún cuando se hubiera estructurado con unidades pertenecientes a la Secretaría de Hacienda y que estuviera facultado para vigilar los demás órganos del ejecutivo sobre todo para visar la ordenes de gasto emitidas por cada secretaria o departamentc

La creación de departamento de contraloría empezó a ser controvertida al indicar que la función administrativa que se le había encomendado la de poner el visto bueno a todos los gastos que se

hacían por el ejecutivo ya existían en nuestro país, y que nada se aventajaba al pretender duplicar el manejo de la hacienda pública haciendo que esta quedara bajo la dirección de los funcionarios ya que ante el presidente de la república se ganaría y mucho, si el que fiscalizara el gasto de los dineros públicos fuese una personalidad independiente del ejecutivo

Esta creación obedece al imperativo de la existencia de un órgano administrativo que interviniera, con la debida independencia y autoridad entre las oficinas o funcionarios que ordenaban los gastos y aquellos que se encargaban de ejecutarlos para garantizar el estricto cumplimiento de las disposiciones del presupuesto de demás leyes relativas al funcionamiento del régimen hacendario de la federación

Sin embargo se encontraba como un gran defecto, que este departamento invadía la esfera de atribuciones conferidas a la Secretaría de Hacienda ya que a ésta le correspondía conocer todo lo relativo a bienes nacionales y nacionalizados

La creación del Departamento de Contraloría comenzó a ser controvertida al indicar que la función administrativa que le fue encomendada la cual consistía en poner el visto bueno a todos los gastos realizados por el ejecutivo sin pretender duplicar el manejo de las funciones de la Hacienda Pública, y que esta quedara bajo la dirección de los funcionarios para que el que fiscalizara el gasto de los dineros públicos fuera una personalidad independiente al ejecutivo considerándose innecesario el establecimiento de Contraloría por su dependencia del Ejecutivo enfocando sus razonamientos a tratar de demostrar los inconvenientes de esta subordinación, siendo válidos los motivos para su creación e de evitar la dependencia que tenía la Secretaría de Hacienda y la cual sustituía en la función de control la creación de este departamento obedece al imperativo de la existencia de un órgano administrativo, que interviniera con la debida independencia y autoridad entre las oficinas o funcionarios que ordenaban los gastos y aquellos que se encargaban de ejecutarlos, con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de las disposiciones del Presupuesto

Así mismo no se trataba de privar al ejecutivo de un órgano que le permitiera ejercer internamente un control efectivo sobre el gasto público y disposición de los bienes nacionales sino de mejorar los mecanismos de este último, evitando que la misma persona que mandaba hacer los pagos llevara a cabo la revisión de sus cuentas como sucedía anteriormente

La inutilidad de este departamento radicaba en la incapacidad para oponerse a una orden de pago ilegal de jefe del Ejecutivo de quien el Contralor era subordinado si, contraloría no era útil para cuidar al presidente

La finalidad de la implantación de Contraloría en su carácter de órgano unificador de control, puesto que los informes mensuales y anuales sobre la Hacienda Pública que debía proporcionar al Ejecutivo de la Unión así como sus facultades sobre glosa y liquidación de cuentas, contabilidad y dirección, implicaban un conocimiento oportuno y perfecto, no solo de las operaciones de los ramos de Aduanas y del Timbre, sino de todas las realizadas por la Administración Pública, lo que se traducía en la uniformidad de procedimientos de quienes manejaban fondos del erario y en una inspección más eficaz sobre los mismos, por desarrollarse estas actividades por un organismo dedicado exclusivamente a tales menesteres, el que por otra parte, tenía la independencia y autoridad necesarias de que carecían las direcciones referidas, al estar subordinadas a la Secretaría de Hacienda, sin embargo esta vinculación jerárquica no era considerada como un impedimento para el eficaz desempeño de tales organismos, no obstante que la dependencia de Contraloría respecto del Ejecutivo nulificaba cualquier labor de aquella.

Respecto al origen de la Contraloría en México, se manifiesta que fue el deseo del gobierno establecerla con la finalidad de perfeccionar los métodos de administración fiscal, que al principio se pensó en el establecimiento de una Dirección de Control en la Secretaría de Hacienda, lo cual no prosperó, ya que no se observó que con dicho órgano no se obtendría una mejora tan radical como la que se pretendía. La reorganización hacendaria comprendía a la supresión del sistema en el que una misma dependencia (la Secretaría de Hacienda), manejaba los fondos públicos y llevaba a cabo la revisión de sus propios actos. Se trataba de llevar a la práctica el principio de que el cajero de una institución no debía ser al mismo tiempo el contralor, como lo había sido durante muchos años en México, puesto que en la Tesorería se formaba la contabilidad, previa glosa e inspección de las cuentas de oficina, en consecuencia, debía de liberarse a la Tesorería de toda labor de contabilidad que no fuera relacionada con la de la caja, de recepción, concentración y distribución de fondos a las oficinas que dependían de ella, con la finalidad de que asumiera únicamente el papel de cajero del Gobierno Federal.

Una de las principales características del Departamento, consistía en la super-vigilancia del funcionamiento de los demás dependencias del Ejecutivo para alcanzar su mayor eficiencia y menor costo.

## **B) Estructura orgánica.**

Durante esta época se vivía una reconstrucción en la Administración Pública, en la que el jefe del Ejecutivo, electo por el pueblo, estaba obligado ante él a cumplir su programa de gobierno, y en este cometido, la Contraloría tenía un papel importante, el de imprimir a la máquina burocrática de dirección adecuada para alcanzar las metas trazadas, la estructura orgánica en ese momento estaba configurada por:

**a) El Contralor General de la Nación.**

Este funcionario era el jefe del Departamento cuyo nombramiento y remoción correspondía solamente al Presidente de la República cuya actividad comprendía acuerdos directos con el director general, oficial mayor y jefes principales de otras oficinas atención directa al público, expedición de memorándums y despachos de cartas y telegramas a través de su Secretaria Particular

**b) La Auditoría General**

Era el centro directivo y ante ella se sometía todo asunto que no fuera de simple trámite, o que no se remitiera directamente al contralor. Su esfera de acción generalmente abarcaba la firma de los oficios, notas y telegramas que giraba el departamento, a excepción de los libramientos y autorizaciones de pago, cuya firma estaba encomendada a un subauditor, por disposición expresa del contralor, la autorización de las ordenes telegráficas que la Secretaria de Estado y demás departamentos giraban para la movilización de fondos o pagos que debían realizar con urgencia las jefaturas de Hacienda, las aduanas y las administraciones principales del timbre, la dispensa, por delegación del contralor, de las fallas o defectos que por circunstancias especiales existían en la comprobación de las cuentas rendidas o falta de ciertos requisitos en la documentación. El auditor General sustituía al contralor en sus faltas temporales o accidentales.

Las auditorías y secciones que conformaban la Auditoría General eran:

- Registro de Correspondencia
- Registro de Personal con Manejo de Fondos
- Contaduría
- Auditoría de Registro de Libramientos
- Guerra y Marina
- Glosa Militar
- Glosa Civil (correos, telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, etc.)
- Auditorías de Inspección
- Servicios de Cuentas Especiales y Estadísticas
- Departamento Consultivo y Jurídico
- Caja
- Proveduría
- Archivo
- Auditorías Regionales

- Sección Revisora de Pensiones
- Comisión Reorganizadora
- Prensa y
- Sección de Reclamaciones

**c) Contaduría**

La labor principal de esta unidad consistía en llevar la contabilidad general de la Nación, formar la cuenta de la Hacienda Pública, concentraba y revisaba las cuentas de todas las oficinas con manejo de fondos en orden a formar los múltiples estados y demás documentos que integran dicha cuenta, reglamentada y dirigía las contabilidades particulares de esas mismas oficinas, con la finalidad de obtener la uniformidad necesaria.

El desempeño de sus actividades se llevaba a través de tres secciones:

- Contabilidad General
- Cuenta Transitoria (ingresos y egresos, Deuda Pública Interior)
- Inspección, observación y de resultados de glosas, depuración estadística correspondencia y archivo

**d) Auditoría de ordenes de Pago.**

Esta dependencia era una de las más importantes del Departamento de Contraloría, ya que las labores que ejecutaba respondía a uno de los principales motivos que se tuvieron en cuenta para el establecimiento del departamento mencionado, constituir una oficina que ejercerá una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales, la cual no consistía en una simple glosa de cuentas, sino en un control previo con el fin de que se evitará el gasto excesivo o injustificado.

**e) Auditoría de Inspección.**

Su función específica consistía en vigilar el manejo de los fondos de la Nación que se recaudaban, concentraban o distribuían por conducto de todas las oficinas dependientes de la Federación. Esta función estaba confiada a un cuerpo de inspectores, que mensualmente practicaban visitas a las oficinas federales, con el objeto de corregir anomalías o deficiencias observadas, así mismo participaban en las entregas de oficinas de la Federación, y tomas de Posesión de empleados con manejo de fondos.

**f) Sección revisora de pensiones.**

Esta sección se ocupaba de estudiar los expedientes de aquellos que solicitaban el pago de pensiones concedidas en el precio preconstitucional, a fin de que se declarara si tenían o no justificados sus derechos para recibir el pago solicitados. Para ello, la Secretaría de Hacienda debía de hacer llegar a la de Guerra la instancia respectiva, y ésta última resolvía si procedía o no dicha instancia, posteriormente Hacienda remitía original del oficio de respuesta a la Tesorería, por conducto de la Contraloría la cual resolvía definitivamente la instancia.

**g) Auditoría de glosa civil.**

A esta le correspondía la revisión y glosa de las cuentas de las jefaturas de Hacienda, pagadurías civiles, Tesorería de la Federación, Direcciones de Correos y Telégrafos, consulados, agencias financieras, de compras, Lotería Nacional, etc. con la finalidad de organizar sus servicios, y con ello obtener una máxima efectividad con un reducido número de empleados, con un reparto equitativo, y metódico de empleados y de trabajo considerando la importancia de las cuentas, la capacidad y aptitud de quienes deberían encargarse de su glosa.

**h) Auditoría de glosa del timbre**

El volumen de trabajo a cargo de la citada auditoría era de consideración, ya que las glosas de cuentas comprendían una larga serie de operaciones que demandaban demasiado tiempo, había de que las oficinas del timbre abarcaban jurisdicciones en todo el país y sustituían la mayor parte de las labores encomendadas con anterioridad a las jefaturas de hacienda.

**i) Auditoría de glosa de aduanas.**

La importancia de esta auditoría radicaba en llevar a cabo las glosas de las cuentas del ramo de aduanas, que constituía la principal fuente de ingresos del erario, se imponía desarrollar una fuerte actividad ante la complejidad de las operaciones de glosa que requieran las sumas anotadas, llevándose a esta la auditoría en cuestión.

Para principios de 1926, esta auditoría tenía especializadas sus labores de glosa, las cuales estaban basadas en veintisiete operaciones básicas divididas en tres secciones y las cuales enunciar a continuación en la figura N° 1

Como consecuencia de esta organización, se revisaron sus labores en materia de cargamentos de importación y exportación y derechos de guarda y almacenaje, lo cual arrojó innumerables irregularidades por falta de verificaciones, antes de crearse la Contraloría.

**j) Auditoría de glosa militar**

Esta auditoría tenía a su cargo el revisar y glosar las cuentas de las oficinas que realizaban el pago de los sueldos y gastos erogados en el sostenimiento de las corporaciones que formaban en Ejército y la Armada, así como diversas dependencias de la Secretaría de Guerra y Marina y del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, para lo cual contaba con una sección de tramitación, archivo y responsabilidades así como tres secciones glosadoras, esta última era la encargada de practicar la revisión y glosa de las cuentas.

**k) Auditoría de liquidación de cuentas**

A esta le correspondía glosar las cuentas remitidas por todos los encargados del manejo de fondos públicos, que no habían sido concentradas oportunamente o pasado al archivo general sin ser revisadas, depurar las responsabilidades que resultaban de la glosa practicada. Llevar a cabo la contabilidad del periodo preconstitucional, las cuentas a los bancos y a los gobiernos de los Estados así como resolver asuntos de consulta provenientes de la Secretaría de Estado y demás departamentos administrativos que requieran el examen de las cuentas o expedientes del archivo general o la aplicación del criterio legal de Contraloría.

**l) Auditoría de servicios y cuentas especiales y estadística.**

A esta le correspondía principalmente la formación, confronta, acopio de datos y aclaraciones de los inventarios de bienes muebles de la Nación, a cuyo efecto se proveía de los datos del archivo de bienes nacionales de la Secretaría de Hacienda, esta función no solo abarcaba la concentración de los inventarios con los valores contemplados, sino también la medición, deslinde, verificación, acotación y levantamiento de planos y avalúos de los precios, esto a causa de que muchas veces los avalúos de los inventarios de las oficinas arrojaban precios muy por debajo de los reales.

**m) Oficialía Mayor.**

Esta tenía a su cargo, el manejo del personal que formaba parte de ella, así como la autorización de los gastos que afectaban partidas globales del presupuesto de egresos.

Su titular, debía de acordar directamente de acuerdo con la autoridad de glosa u otras dependencias señaladas por el contrator general, aquellos asuntos de cartera, los cuales eran distintos a los relativos al personal

De la Oficialía Mayor dependían los siguientes.

- Sección del Registro de Personal con manejo de fondos .- El cal registraba a todos aquellos funcionarios que tuvieron a su cargo el manejo de fondos o bienes de la nación, con la finalidad de vigilar que se cumplieran legalmente.
- Archivo General.- El cual era encargado de llevar el control sobre los expedientes que tenían movimiento, para la consulta de glosa y datos de depuración.

#### **n) Departamento consultivo y jurídico**

A través de este departamento la contraloría hacía efectiva las responsabilidades, civiles y penales en que incurrieran las personas que por diversas conceptos manejaran fondos públicos encaminada a la restitución de lo que el erario debía, exigiendo el castigo de los que delinquen en perjuicio de los intereses del estado.

#### **ñ) Comisión reorganizadora.**

Esta comisión se creó con la finalidad de estudiar los diversos problemas que se presentaban en la práctica, resolver consultas de los casos difíciles y dictaminar acerca de la conveniencia de expedir disposiciones generales que sirvan para centrar precedentes, ya que los auditores tenían imposibilidad física debido a las múltiples funciones encomendadas, así mismo tenía a su cargo la función de trabajos de reorganización y estudio de todo género de iniciativas, con la finalidad de establecer e implantar sistemas mecánicos de trabajo, tales como tarjetas de kardex y archivadores, con la finalidad de sustituir a los trabajadores tareas pesadas

De esta manera al departamento de contraloría se le atribuyeron las siguientes funciones:

- Fiscalización de fondos y bienes nacionales y aquellos a guarda del gobierno federal
- Glosa de las cuentas de oficina y del personal principalmente con manejo de fondos y bienes pertenecientes a la Nación
- Contabilidad de la Hacienda Pública Federal.

- Examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal;
- Fiscalización en materia de Deuda Pública y – Registro general de funcionarios y empleados de la Federación.

Se puede concluir, que las funciones que caracterizaron al departamento de contraloría durante esta época, ha sufrido graves variaciones, debido a la época y el desarrollo que ha sufrido la Nación. sin embargo en cuanto a las tareas primordiales no han sufrido grandes variaciones; ya que, las funciones encomendadas y a las cuales nos referimos en el último párrafo, son en esencia las funciones primordiales de la Secodam, solo se le asume la tarea de llevar a cabo el desarrollo administrativo, con la finalidad de modernizar aún más la administración pública con la finalidad de dirigirla hacia nuevos horizontes en los cuales, la función del sector público sea más eficiente y eficaz que vaya de la mano con la modernización actual " (Lanz, 1985 Cap.III).

FIGURA No. 1

Clasificación de las labores de glosa durante 1926

No.	SECCIÓN PRIMERA	SECCIÓN SEGUNDA	SECCIÓN TERCERA
01	Recepción y Distribución de Cuentas		
02	Registro de pedimentos, facturas y noticias		
03	Cotizaciones		
04	Ajustes		
05	Preparación de cuentas		
06	Tarja y contabilidad de cargamentos de importación		
07	Confronta e iguala de pedimentos		
08	Glosa y tilda de boletas de importación postal		
09		Glosa de expedientes por contrabandos, fraudes e infracciones a la ordenanza <a	
10		Registro de movimiento marítimo	
11		Glosa de liquidaciones de derechos de puerto	
12		Tarja y contabilidad de cargamentos de importación	
13		Glosa de pólizas de exportación común	
14		Glosa de pólizas de exportación de petróleo	
15		Glosa de pólizas de exportación de metales y minerales	
16		Glosa de pólizas de exportación de maderas	
17		Registro de glosas de ingresos diversos ajenos al ramo aduanal	
18		Registro de replica a refutaciones de observaciones por omisión en el cobro de derechos	
19		Registro de glosa de importaciones temporales de toda clase	
20		Registro de glosa de exportaciones temporales de toda clase	
21		Registro de glosa de exportaciones para reimportar por transito a través de territorio extranjero	

22	Registro de glosa de exportaciones para reimportar por estancia en el extranjero	
23		Glosa de egresos propios del ramo aduanal
24		Aplicaciones de ingresos
25		Concentración de operaciones
26		Depuración de egresos
27		Depuración de ingresos

( Boletín de información de la Contraloría General de la Nación, tomo III, 1926, p46)

## 2.- Segundo periodo (1926 – 1932 )

### A) Antecedentes

La nueva ley orgánica del departamento, no señalaba dentro de las atribuciones de fiscalización y control previo crear la contraloría había sido el de construir una oficina que ejercitara una inspección eficaz sobre las fianzas y que con su intervención oportuna evitar el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes nacionales, a través del control previo

Una segunda razón consistió suprimir a la dirección de contabilidad y glosa, sin embargo antes de la creación de contraloría regia oficinas dependientes de la secretaría de hacienda.

Las innovaciones más importantes respecto a la ley orgánica fueron.

Determinar la competencia general del departamento en el artículo primero,

Distribuyendo en seis fracciones las atribuciones capitales del mismo:

- Fiscalización de los fondos y bienes nacionales y de aquellos que estuvieran bajo la guerra del gobierno federal.
- Glosa de las cuentas de oficinas y de personal, en general con manejo de fondos y bienes pertenecientes a la nación o administrados por el mismo gobierno.
- Contabilidad de la nación pública federal
- Examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal.

- Fiscalización en materia de deuda pública.
- Registro federal de funcionarios y empleados de la federación.

Se reguló la intervención de contraloría en materia de contratos celebrados por el gobierno, extendiéndola no solo a vigilar que las obligaciones contraídas se encontraran en armonía con las disposiciones del presupuesto, como lo preceptuaba la ley sino a procurar que las estipulaciones contenidas en los contratos reanudaran en beneficio de los intereses nacionales con la finalidad de evitar los abusos e irregularidades que se presentaban en la celebración de contratos relacionados con adquisiciones de materiales, maquinaria, equipos, provisiones y muebles en general y a este respecto, la ley no restaba la libertad y responsabilidad que les eran propias a las oficinas federales, sino que reconociéndoles facultades para contratar conforme a sus leyes y reglamentos autorizaba al departamento para conseguir las condiciones más favorables al gobierno. (Boletín de inf. De la contraloría de la federación p 34 )

El 14 de septiembre de 1929 se estableció la oficina de auditorías especiales con el siguiente personal

Un auditor, con el carácter de jefe de oficina, dos jefes de control, un visitador especial, un inspector de primera, un jefe de sección, dos inspectores de segunda, dos inspectores de tercera y dos auxiliares de contabilidad de tercera. (Boletín de inf. 1927 p 47-48 )

En 1931 hubo una reorganización de dicha oficina y la auditoría de ordenes de pago por la que esta última llevaría las actividades relacionadas con el control y por lo cual pasaron a depender de ésta las delegaciones fiscales en las secretarías y departamentos de estado, la mesa de cotizaciones, de contratos y de ingenieros que habían estado subordinadas a la oficina de inspección.

En 1926 se adiciono el art 13 correspondiéndole al departamento de contraloría las siguientes facultades.

- Inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras dependientes del gobierno federal
- Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.
- Contabilidad de la nación.
- Control previo de los egresos del gobierno federal.
- Deuda Pública

- Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados

-

Estas atribuciones correspondían a vigilar el exacto cumplimiento de la ley de ingresos de las disposiciones del presupuesto de egresos de la federación, estaba facultado para practicar visitas ordinarias o extraordinarias, revisar cuentas y documentos, intervenir las operaciones de los empleados como manejo de fondo para investigar el correcto destino de los gastos públicos, estaba facultado para vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre enajenación, arrendamiento, gravamen o disposición, en cualquier forma que fuere de los bienes nacionales.

La fiscalización de contraloría se extendía a intervenir los cortes de caja y la entrega de oficinas como manejo de fondos o bienes de la federación, verificar la existencia de valores ya fueran estampillas, acciones, bonos o cuales quiera otros, practicar visitas a las oficinas y vigilar que se hicieran con oportunidad los cobros o descuentos encomendados a las mismas.

En cuanto a la glosa de cuentas, sus facultades para revisar, glosar, depurar y liquidar las cuentas de todas las oficinas empleados con manejo de fondos federales, establecer la forma de justificación y comprobación de sus egresos e ingresos, revisar y compulsar sus contabilidades, a efecto de establecer dudas, comprobar el movimiento de cuentas y fundar o retirar observaciones, exigir la rendición oportuna de cuentas e informes y sancionarlos en caso de incumplimiento, expedir los finiquitos relativos a las cuentas parciales una vez que fuera expedido el general por la Contaduría Mayor de Hacienda. ( Ley Orgánica de la Contraloría Art. 6. )

La glosa de cuentas comprendía tres operaciones:

- Revisión legal, la cual tenía por objeto investigar cualquier error, omisión, exceso o defecto en la aplicación de la ley.
- Revisión numérica, estribada en la compulsión de cantidades y la verificación de las operaciones aritméticas.
- Revisión contable, constataba que las operaciones hechas por los cuentadantes a los capítulos de la ley de ingresos y las partidas del presupuesto de egresos fueron correctas.

-

Los errores o defectos detectados al verificar la glosa de las cuentas originaban, en primer lugar observaciones de orden, las que fundaban en las deficiencias y errores técnicos en que incurrían los cuentadantes en la formación o rendición de las cuentas o infracciones a las disposiciones relativas y en segundo término responsabilidades, que podían ser de tres clases

- Responsabilidades por falta de comprobación, tenían lugar por la omisión de documentos que acreditaran los pagos que aparecían en las cuentas.
- 
- Responsabilidades por falta de justificación, la realización de erogaciones no comprendidas en el presupuesto de egresos, el sobrepasar las asignaciones de las partidas mencionadas, o la falta de los ordenes de pago o de los documentos justificativos previstos por las leyes.
- 
- Responsabilidades de efectivo, derivan de los errores u omisiones que se tradujeran en pérdidas de numerario, valores o derechos de la hacienda pública. (Art. 103 del mismo)
- 

La cancelación de las responsabilidades procedía por alguno de los siguientes motivos: las de efectivo, por el reintegro que hicieran los cuarentadantes o en su caso los demás responsables subsidiarios, o los deudores principales, o bien por dispensas del Contralor cuando las diferencias no excedieran de \$ 100, siempre que dicha diferencia se refiriera a todo un período o concepto determinado, o por muerte del deudor en estado de insolvencia, por prescripción, por sentencia ejecutona, por condonación de responsabilidad civil subsidiaria en los términos del artículo 25 de la LOCMH de 6 de junio de 1904, o cuando se tratara de adeudos menores de \$10 y fueran cobrables. (LOCNH, arts. 32 y 39. RLOCMH art. 111-I)

#### **B) De la Contabilidad de hacienda pública federal**

El Departamento estaba obligada llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Federal y las cuentas que había de concentrarse en ella, a presentar al Ejecutivo informes mensuales relacionados con las operaciones de la misma a formular, semestralmente un estado sobre las cantidades a favor del Gobierno Federal por conceptos de derechos impuestos a contribuciones vencidos o no recaudados, y otro sobre el importe de las obligaciones a cargo del Gobierno aun no pagadas, de los cuales debía enviar un tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días de septiembre de cada año, el departamento estaba facultado para acordar y reglamentar los sistemas de contabilidad que debían implantarse en las oficinas que manejaban fondos, bienes valores de la Federación, o aquellos que estaban bajo la guarda de está. (Arts. 7° a 12 de la citada Ley )

La contabilidad general se llevaba por el sistema de partida doble, y en su desarrollo se aplicaban los métodos que marcaba el instructivo especial. Al plan de dicha contabilidad debían someterse las contabilidades particulares de las diversas oficinas públicas con manejo de fondos o valores, y a este respecto, el Departamento determinaba los libros y formas que habían de usarse en ambas contabilidades. ( Arts. 114,115,116 del citado reglamento )

**c) Del examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal.**

Las facultades anotadas constituían el control previo conferido al Departamento, y por virtud del cual toda orden de pago o autorización debía ser revisada y autorizada por el contralor, auditor general u otro funcionario de Contraloría facultado expresamente para ello, a fin de que pudieran ser pagados los documentos a que dichas órdenes deban origen de la Tesorería de la Federación u oficinas y agencias pagadores dependientes de la misma. En el ejercicio de las citadas atribuciones, el contralor de los funcionarios del Departamento autorizado debían presentar por escrito observaciones a las órdenes de pago o autorizaciones de cargo, cuando pugnarán con alguna disposición del presupuesto o de leyes especiales con las estipulaciones de los contratos respectivos, con lo preceptuado en la ley. Las observaciones formuladas suspendían la tramitación de la orden de pago o autorización de cargo, entretanto la oficina ordenadora corregía los defectos que se hubieren señalado. (Art. 13 de la citada Ley ).

La vista de los presupuestos mensuales, en lo que se refería a sueldos y haberes, se hacían por la auditoría de glosa correspondientes, o por la Auditoría de Ordenes de Pago, en lo concerniente a gastos. (Art. 130 del citado reglamento).

**C) De la deuda pública.**

En esta materia comprendían del contralor con su firma de todos los bonos y certificados de adeudos que emitiera o garantizara el Gobierno Federal, requisito sin el cual ningún documento de esta naturaleza tenía validez, la intervención del propio contralor o de delegados, en el sorteo de cuentas obligaciones emitiera o garantizara la Federación, y la concentración de los bonos u títulos amortizados que le remitiera la Secretaría de Hacienda, previa verificación de su autoridad. Debía una cuenta especial de todos los créditos a favor del erario federal y a cargo de gobiernos extranjeros. Estados de la Federación, municipios, a gobiernos del Distrito y Territorios Federales, corporaciones, sociedades y particulares, le correspondía cuidar de que su cobro se efectuara de acuerdo con los contratos, convenios y disposiciones legales respectivas. ( RLOCMH art.130)

**D) De la intervención en los contratos.**

Las atribuciones de Contraloría para intervenir en la celebración de contratos, en que el Gobierno Federal fuera parte interesada, no solo se extendían a vigilar que las obligaciones contraídas se encontraran en armonía con las disposiciones del Presupuesto, sino también a procurar que las estipulaciones contenidas en dichos contratos fueran favorables a los intereses públicos. Para lograr lo primero, las oficinas del Gobierno Federal estaban obligadas a solicitar y recibir del

Departamento un certificado que expresara la existencia de un saldo disponible en la partida correspondiente, bastante para cubrir la obligación proyectada, y para conseguir lo segundo, Contraloría debía intervenir con el objeto de que se obtuvieran los mejores precios y condiciones. (LOCMH arts. 17 a 20 ).

Hacer notar a las oficinas que trataran de celebrar uno de ellos, aquellos puntos que considerara contrarios a las leyes o intereses de la Federación; vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las otras partes contratantes; intervenir en los contratos de compraventa de materiales, maquinaria, equipos, provisiones, utensilios y muebles en general, cuando los mismos se celebraran mediante subasta o remate, a fin de cuidar que las condiciones fijadas por las convocatorias respectivas se ajustaran a la ley, y que dichas condiciones se cumplieran al adjudicarse el contrato, y en llevar un registro especial de todos los contratos que revisara y aprobara, así como de los certificados expedidos. ( Mismos artículos y ley citados en nota precedente ).

Los contratos en que el Gobierno Federal era parte interesada, se celebraban y autorizaban, desde luego, por la Secretaría de Estado o departamento administrativo del ramo de que se tratara y, por consiguiente, la intervención del Departamento en los términos que se han apuntado, no evitaba las responsabilidades que los funcionarios de esas dependencias pudieran contraer al ejercer sus funciones. (LOCMH arts. 20 y RLOCMH art. 167 ).

#### **E) Logros de contraloría.**

La formación de inventario respectivo de los bienes muebles e inmuebles de la Nación, con el fin de saber a cuanto ascendía su valor exacto, poder precisar en vista de ello el activo de la misma e integrar la contabilidad de la hacienda pública. Así lo expuso el jefe del ejecutivo en su acuerdo del 1° de marzo de 1926, por el que ordeno la formación del inventario mencionado y faculto a Contraloría para que dirigiera los trabajos correspondientes. En dicho acuerdo se previno el establecimiento de una comisión especial denominada Comisión General de Inventarios Federales, cuyo objetivo radicaba en unificar el criterio en la formación de los inventarios.

#### **VI. Dispersión del control (1933-1982 )**

##### **1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano único de control (1933 – 1947 )**

#### **a) Antecedentes.**

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 07 de Diciembre de 1946 marco el inicio de la dispersión aludida, al privar la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades de control y conferidas a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa de una creación. Cuando el número de las entidades paraestatales iba en aumento y se le dio una regulación específica a través de la primera Ley para el Control por parte de los Organismos descentralizados y Empresas de participación Estatal de 1947, las atribuciones de la misma no se encomendaron tampoco de manera exclusiva a la Secretaría de Hacienda sino que de ellas participó también la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A estas dos Dependencias se agregó la Secretaría de la Presidencia, creada por la Ley de Secretarías y Departamentos Estado de 1958 configurándose así un sistema triangular de control que operó hasta 1976, en que la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto asumió el carácter de órgano central de los sistemas de planeación y control al otorgársele la mayoría de las facultades que correspondían a la extinta Secretaría de la Presidencia y otras que eran competencia de la de Hacienda, Patrimonio Nacional e Industrial y Comercio. Con las funciones asignadas, además a las secretarías de Asentamiento Humano y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial y Comercio, la de Hacienda fue una vez más desplazada del concierto de la Administración Pública como el órgano centralizado de las facultades facilitadoras y de control.

#### **a) Capacitación de ingresos y formulación de los proyectos de presupuesto de egresos**

En virtud de esta facultad tenía a su cargo el registro del ejercicio del Presupuesto respectivo a fin de vigilar su ejecución y comprobar que las erogaciones se realizaran de acuerdo con el propio Presupuesto.

#### **b) Bienes nacionales y nacionalizados federales**

Su actuación estaba encaminada a alguno de los siguientes supuestos:

- Adquisición de un inmueble para destinarlo a servicio público o para uso común: opinaba acerca de la adquisición, daba a conocer las posibilidades del Gobierno Federal para la misma, arreglaba los términos de la compra y formalizaba los arreglos necesarios, hasta el otorgamiento, registro y archivo de los documentos respectivos.
- 
- Adquisición por vías de derecho público: fijaba el monto y el régimen de pago, así como los procedimientos tendientes a la ocupación administrativa de las cosas; el decreto relativo debía

llevar el refreno de su titular, registro que tambien se exigia para el decreto expedido con motivo de destinar un inmueble a determinado servicio en los casos de cambio de dicho destino

- 
- Obras nuevas y de transformaci3n de los edificios dedicados a un servicio p3blico: requerian de su vigilancia para que pudieran llevarse a cabo.
- 
- Posesi3n, conservaci3n y administraci3n de los bienes inmuebles federales era tambi3n de su incumbencia conocer y resolver todos los asuntos referentes a contratos u ocupaciones de que fueran objeto dichos inmuebles,
- 
- Enajenaci3n de inmuebles fuera de remate: era el conducto por el cual debia expedirse el acuerdo de autorizaci3n respectivo por parte del Ejecutivo Federal.
- 
- Designaci3n de los notarios llamados de Hacienda por medio de ella, el presidente de la Rep3blica designaba a dichos funcionarios, ante cuya fe eran pasados los actos o contratos relacionados con los inmuebles de la Hacienda Federal: cuando para su validez requieran de la intervenci3n de su notario
- 
- Adquisici3n, administraci3n y enajenaci3n de los bienes muebles de propiedad federal: le correspondia, asimismo, la clasificaci3n y sistemas de inventarios, asi como la estimaci3n de la depreciaci3n de tales bienes.
- 
- Registro de la propiedad federal: en las inscripciones de dicho registro debia expresarse la procedencia de los bienes, su naturaleza, ubicaci3n y linderos, el nombre del inmueble, si lo tuviera, su valor y las servidumbres que reportara.
- 
- Celebraci3n de contratos que afectaran bienes de propiedad federal: examinaba si se daba cumplimiento a las disposiciones legales relativas y daba a conocer a la dependencia federal correspondiente su conformidad o inconformidad. Estaba facultada adem3s para practicar inspecciones a fin de comprobar el cumplimiento de las estipulaciones a favor del Gobierno, y
- 
- Labor de inspecci3n: a trav3s de esta funci3n se encargaba de verificar que el uso, arrendamiento, y enajenaci3n, gravamen y toda otra forma de administraci3n, aprovechamiento o disposici3n de los bienes nacionales se observan las leyes de la materia. Podia a este respecto, practicar visitas y reconocimientos de existencia ( Ley de bienes inmuebles la naci3n 1902 - 1941)

**c) Glosa preventiva de ingresos y egresos federales**

En virtud de esta función la Secretaría de Hacienda, por conducto de la Tesorería de la Federación durante 1933 y 1934, y de la Contaduría de la Federación en los años subsecuentes, verificaba la legalidad de las operaciones de ingresos y la existencia de la autorización previa correspondiente en el caso de las segundas, su debida comprobación, su exactitud aritmética y la correcta aplicación de la contabilidad

**d) Medidas administrativas sobre responsabilidades en contra y a favor de la federación**

Dichas medidas consistían en el fincamiento y registro de las responsabilidades que se descubrieran con motivo de la glosa de cuentas, y provinieran de irregularidades cometidas por las oficinas y agentes federales en el desempeño de sus funciones. Los órganos de la Secretaría de Hacienda encargados de esta función de la Tesorería de la Federación (1933 – 1934) y la Contaduría de la Federación, a partir de 1935

**e) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.**

Las bases de tales relaciones radicaban en la obligación a cargo de la Secretaría de Hacienda, no sólo de formar y rendir la cuenta pública anual sino también de entregar a la Contaduría Mayor los libros de contabilidad, la documentación justificada y comprobatoria y un tanto de los estados que resumieran dicha cuenta, a fin de que revisada está última, se extendiera el finiquito general correspondiente por parte del mencionado órgano del Poder Legislativo. El desempeño de la obligación apuntada estuvo confiado en los dos primeros años de la etapa que se reseña, a la Tesorería de la Federación y, posteriormente, a la Contaduría de la Federación. (Art. 163 –165)

**f) Autorización de egresos**

La autorización de la Tesorería de la Federación sobre los pagos o erogaciones de fondo con cargo de Presupuesto de Egresos era de carácter previo y requería para su otorgamiento a la satisfacción de ciertos requisitos, que los pagos fueran ordenados por medio del documento y en la forma establecidos por el reglamento; que la orden respectiva fuera expedida por funcionario competente y a favor de la persona autorizada para el manejo de fondos público o de un acreedor del Gobierno y que el pago no contraviniera las disposiciones presupuestales o sobre manejo de fondos. El incumplimiento de tales prescripciones daba lugar a que la Tesorería formulara por escrito, dentro de los seis días siguientes las observaciones procedentes a la autoridad ordenadora del pago y suspendiera entre tanto la tramitación de éste

La autorización de egresos implicaba sin embargo, otros aspectos diversos a los ya anotados, tales como las erogaciones exceptuadas del registro de órdenes expresas las distintas clases de estas últimas, las autorizaciones de cargos los supuestos de órdenes urgentes la procedencia de las notas de cancelación y su trámite, la realización de pagos correspondientes a ejercicios anteriores etc. Los cuales estuvieron regulados, provisionalmente, durante 1933, por lo previsto en los artículos 129 a 152 del Reglamento de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de 20 de Noviembre de 1926, en lo que era compatible con las disposiciones de los artículos 129 a 132 de la citada Ley Orgánica de la Tesorería a la que se entendían conferidas las atribuciones que dicho reglamento otorgaba a Contraloría. (LOT)

#### **g) Formación de la cuenta pública anual**

La tesorería de la Federación tenía igualmente a su cargo la formación de la cuenta pública anual, de que trataba el artículo 65 fracción 1, constitucional, la que previa aprobación de la de la Secretaría de Hacienda, era remitida por esta a la Cámara de Diputados. De manera simultánea a la rendición de dicha cuenta, la Tesorería debía enviar a la Contaduría Mayor de Hacienda un duplicado de la misma, acompañado de los libros de contabilidad, justificantes, comprobantes y estado. Una vez expedido por este órgano el finiquito general de la cuenta mencionada, correspondía a la propia Tesorería extender los finiquitos relativos a las cuentas parciales

En relación a su contenido la cuenta pública comprendía cuatro estados, referentes el primero a los recursos y obligaciones del erario federal; el segundo a los ingresos y egresos; y el tercero a las pérdidas y el último era un estado explicativo del déficit o superávit del ejercicio o de los otros estados mencionados. (LOT art. 153)

#### **h) Facultades de la dirección general de egresos**

La competencia de este órgano de la Secretaría de Hacienda se conformó, a partir de 1934, con atribuciones que habían correspondido a la Tesorería de la Federación. Así se le encomendó el registro de su ejercicio y la vigilancia en su ejecución del presupuesto de Egresos, la autorización de las órdenes de pago, o sea, de los egresos, el examen, en su aspecto legal y autorización de contratos, ahí incluidos los pedidos de compras mayores a \$200, el registro de personal federal, y la realización de estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y clasificación de personal, formando estadísticas razonadas respecto a desenvolvimiento de los servicios público, con objeto de determinar si su costo respondía a la función que desarrollaban, con fines de economía y eficiencia

## **i) De la ejecución del presupuesto**

La vigilancia en la ejecución de presupuesto implicaba velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias respectivas, que comprendían aspectos tales como la licitud de las erogaciones, las transferencias de partidas, los casos en que precedía la ampliación automática en las mismas, el pago de las remuneraciones en el extranjero, el registro de nombramientos de empleados como condición para cubrir sus sueldos, los requisitos para autorizar la reparación, a una persona, de los sueldos correspondientes a dos o más empleados o comisiones remunerados con cargo al Presupuesto, esto es la compatibilidad de empleos y comisiones, las prevenciones sobre el pago de viáticos, sobresueldos y pasajes, al abono de gratificaciones por servicios extraordinarios. (Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación )

## **2.- Las secretarías de hacienda y de bienes nacionales e inspección administrativa, como órganos globalizadores de control (1947 – 1958)**

### **A) Atribuciones de la Secretaría de Hacienda**

El Desarrollo económico y social que el país había alcanzado en los últimos años anteriores a 1946, dando lugar a una multiplicidad y complejidad de las funciones asignadas a las dependencias del Ejecutivo Federal, reclamaba la introducción de modificaciones en la organización de este último para que estuviera en aptitud de desempeñar en forma más eficaz sus atribuciones. Con este propósito y para responder a la necesidad apuntada, el presidente Miguel Alemán envió a la Cámara de Diputados una iniciativa proponiendo una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que fue aprobada sin discusión, tanto en la cámara mencionada como en la de senadores, los días 05 y 06 de Diciembre, si bien la Secretaría de Hacienda mantuvo el mayor número de sus atribuciones, a su radio de acción se extendió al Distrito Federal por considerarse conveniente que aquella, como órgano especializado se encargara también de manejar los recursos financieros del referido distrito, dado que el elevado costo de los servicios públicos a cargo del mismo imponía la necesidad, cada vez más frecuente, de recurrir al uso del Crédito Público para el pago de dichos servicios, así como porque el uso de ese crédito tenía hondos efectos monetarios que trascendían a la actividad económica en su totalidad, el control de la citada secretaría no fue ya absoluto, al privarsele de la administración de los bienes nacionales y de intervención y vigilancia de las obras públicas y adquisiciones

## **B) Formulación y vigilancia de los presupuestos de egresos de la federación y del distrito federal.**

Por lo que toca a la vigilancia del Presupuesto, la Secretaría de Hacienda continuo ejerciéndola por conducto de la Dirección General de Egresos, la que tenía a su cargo la revisión de los documentos por los que tratara de afectar las partidas presupuestales, así como la autorización de los mismos para su pago, cuando se encontraran justificados y comprobados. En caso contrario estaba facultada para devolverlos a la dependencia que los hubiere expedido, expresando la causa que motivara su desautorización.

Existían erogaciones por determinados conceptos que podían realizarse sin que existiera orden de pago y, por lo tanto, sin la autorización previa de la dirección de que se trata. Lo anterior no implicaba, sin embargo, una falta de control, ya que las oficinas que efectuaban pagos como los señalados estaban obligados a expedir a la dirección de referencia, dentro de los cinco primeros días de cada mes un aviso de pago por cada una de las partidas ejercidas, en el que habían de anotar todas las erogaciones que se hubiesen verificado durante el mes inmediato anterior (LOPF art. 116).

## **C) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda**

Con apoyo en su propia Ley Orgánica, la Contaduría de la Federación siguió siendo el órgano hacendario encargado de mantener las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda. No es de extrañarse esta medida si se considera la vinculación de las funciones confiadas a ambos órganos, pues en tanto que el primero de ellos formaba e intervenía en los elementos de formación de la cuenta pública anual, libros de contabilidad, documentos justificatorios y comprobatorios y estado que lo resumían, el segundo se abocaba a la revisión de la misma.

## **D) Facultades de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa**

La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa apareció en el concierto de la administración pública por virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 07 de Diciembre de 1946 y su competencia se conformó con facultades que habían pertenecido a la Secretaría de Hacienda que por vez primera, desde 1932, vio reducida su órbita de atribuciones en materia de control.

Aun cuando su creación se justificó con base en la necesidad de establecer una más estrecha intervención y vigilancia del gobierno en todo lo referente a la construcción de obras y a la administración de los bienes nacionales, dada la importancia que dentro de los programas del propio gobierno tenía la política de obras públicas, las atribuciones de la nueva secretaria comprendieron un ámbito más amplio que el delineado en la Exposición de Motivos de la Ley que la creó, al encomendarle esta última la intervención en las adquisiciones de toda clase y la realización de estudios para mejorar la organización de la Administración Pública (Art 15) A las ya señaladas hay que agregar las consignadas en el Reglamento de la citada Ley, de 1º de Enero de 1947, relativas a la intervención en inversiones de subsidios y participaciones otorgados por la Federación y la Ley de Ingresos, respectivamente, y la práctica de visitas, reconocimientos de existencias en almacén, e inspecciones, con objeto de que la dependencia recién establecida pudiera ejercer sus funciones de vigilancia. (Art 13)

### **3. Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional. Un sistema triangular de control (1959 – 1976)**

#### **A) Facultades de la Secretaría de la Presidencia.**

Inicialmente esta secretaria se concibió como un Departamento de Planeación e inversiones, y después, como una secretaria que se encargaría básicamente de las funciones de planeación y del presupuesto, con un nombre que encerraba a las últimas. Sin embargo, esta denominación le fue quitada cuando la iniciativa de la Ley de Secretarías de 1958 estaba ya por ser enviada al Congreso, privándosele, además, como se dijo anteriormente, de toda intervención en la preparación del Presupuesto. De esta manera, la Secretaría de la Presidencia, que en su principio se ideó como una supersecretaría de planeación y coordinación del gasto público

#### **B) Competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.**

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 transformó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administración en la Secretaría del Patrimonio Nacional, encomendándole entre otras funciones, las siguientes

- Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyeran recursos naturales y los de dominio público y de uso común, así como los de propiedad federal, siempre que no estuvieran encomendados expresamente a otra dependencia

- Con la misma limitante señalada, proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos renovables y no renovables, y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos que debían elevar otras secretarías o departamentos de Estado
- 
- Mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales
- 
- Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales
- 
- Llevar el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación.
- 
- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados instituciones corporaciones y empresas que manejaran, poseyeran o explotaran bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal poseyera acciones o interés patrimoniales, y que no estuvieran expresamente encomendados o subordinados a otra secretaría o departamento de Estado.
- 
- Invertir en las acciones de toda clase.
- 
- Realizar esa misma función en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción instalación y reparación que se realizaran por cuenta del Gobierno Federal, de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.
- 
- \_ En forma también conjunta con esta última dependencia intervenir en la inversión de los subsidios concedidos por la federación con objeto de comprobar que se efectuara en los términos establecidos ( Art 7)

#### **4. Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central de los sistemas de planeación y control (1977 – 1982)**

##### **A) Antecedentes**

Durante la gestión del presidente López Portillo, surgió la implantación de una reforma de fondo en la estructura de la administración pública federal

Una de las principales características de esta transformación lo constituyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, designada como dependencia por cuyo conducto el ejecutivo Federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico en gasto corriente, así como evaluar los resultados de su gestión

La integración de una misma secretaria de las facultades de planeación y programación respecto a las actividades de la APF, fue una idea que se concibió en 1928 la cual estuvo a punto de cristalizarse en 1958. En 1977, surge la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), a la cual se le asignaron las siguientes atribuciones, entre las que sobresalen

- Recabar los datos para la elaboración de los planes nacionales sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, así como el plan general del gasto público de la APF
- 
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la administración pública paraestatal así como hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal (DDF).
- 
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la federación y del DDF
- 
- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública y las dependencias de la Administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal
- 
- Llevar a cabo el trámite y registro necesario para el control y la vigilancia del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la federación y del DF
- 

Las funciones precedentes se derivaron de un largo y minucioso proceso de segregación e integración ya que numerosas atribuciones se encontraban asignadas a varias unidades administrativas de la SHCP, Patrimonio Nacional de la Presidencia de Industria y Comercio y de la misma Presidencia de la República, las cuales se conjuntaron para formar la estructura orgánica de la SPP la cual funcionaría como eje de la reforma administrativa, como órgano central de los sistemas de planeación y control

## **B) Marco jurídico.**

### **Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal.**

Esta ley forma parte de la trilogía de ordenamientos jurídicos que fueron la base fundamental de la reforma administrativa de 1977, promulgándose la Ley Orgánica de APF. y la Ley general de deuda pública

Al ser designada la SPP como el producto por el cual el ejecutivo federal debía de aplicar sus disposiciones, confió a dicha dependencia la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público, con bases a directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social; agregando que el gasto se basaría en presupuestos formulados con apoyos en programas que señalasen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución

Igualmente hubo otra innovación que previno que cada una de las entidades a cuyo gasto se refiere la ley habrían de llevar su propia contabilidad, con inclusión de las cuentas para registrar tanto activos, pasivos capital o patrimonio, ingresos costos y gastos, así como las asignaciones compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

#### **b) Ley general de deuda pública.**

Simultáneamente a la promulgación del ordenamiento conforme a la cual la Secretaría de Programación y Presupuesto habría de asumir las tareas consistentes en proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, así como formular el programa de gasto público federal y los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, llevando a cabo las tramitaciones y registros requeridos para su vigilancia y evaluación, precisaba expedir el instrumento jurídico que normara los aspectos referentes a la realización y autorización de las operaciones en que se hiciera uso del crédito público al manejo de la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como a la dirección de la política monetaria y crediticia funciones estas que siguieron siendo de la competencia y responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En efecto, esta última dependencia porque a su cargo quedaron esos importantes aspectos del financiamiento de la deuda pública debía considerarse también globalizadora y eje juntamente con la de Programación y Presupuesto en torno al cual habría de girar toda la Administración pública Federal;

Para ello, para darle ese carácter y la norma requerida para su ejercicio, se concibió y expidió la Ley General de Deuda Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976 y vigente a partir del 1° de enero de 1977

Este ordenamiento vino a recoger en su articulado todas las disposiciones vigentes hasta esa fecha en la materia, a fin de darle coherencia y unidad a las bases conforme a las cuales el Ejecutivo Federal podía " concertar o autorizar empréstitos y pagar la deuda pública de la Federación "

Su aplicación, interpretación en la esfera administrativa y expedición de las disposiciones necesarias para su cumplimiento se encomendaron a la secretaría de hacienda y Crédito Público, a la que confirmo, además la suma de facultades que se especifican enseguida y que cubren los diferentes perfiles del manejo de la deuda pública ( Carrillo castro p.193)

- Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal o con propósitos de regulación monetaria
- 
- Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa
- 
- Autorizar las entidades para gestionar financiamientos fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso
- 
- Cuidar que los recursos procedentes de financiamiento constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que genere ingresos para su
- 
- pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público
- 
- Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo Federal y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas

- Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento de las entidades acreditadas.
- 
- Vigilar que se hagan los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.
- 
- Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal.
- 

### **c) Ley de Obras Públicas**

Implantada la Reforma Administrativa y expedidas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público, la general de deuda Pública y la Ley de adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal, se presentó la necesidad de promover la modernización de otros instrumentos jurídicos que constituía también el marco legal de la función administrativa pública, a fin de que el ejercicio de ésta resultara acorde con los requerimientos políticos, económicos y sociales del país, para el logro de los objetivos, metas y propósitos del desarrollo nacional.

Esa necesidad se hizo presente en 1976, con la institucionalización del presupuesto por programas, y obligo a la revisión y ajuste de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, con la finalidad de establecer principios de liberalización y corresponsabilidad del cuantioso gasto público destinado a ese renglón, autorizado al Ejercicio Federal para examinar a las entidades de los requisitos y modalidades previos a la iniciación de las obras y a la celebración de los contratos, reservándole sin embargo los medios de control que fueren necesarios. (Carrillo Castro p. 195)

### **d) Ley de Inspección de Adquisiciones**

La facultad de control y vigilancia de las adquisiciones de mercancías, bienes muebles y materias primas, eran ejercidas por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Patrimonio Nacional, con base en la Ley de Inspección de Adquisiciones y en uso de las atribuciones relativas al dictado de normas tendientes a racionalizar los recursos que las dependencias y entidades así como a la revisión, intervención y registro de los contratos y pedidos formulados al respecto.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y resignarse funciones en nuevas dependencias, las atribuciones antes citadas pasaron a ser de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, adicionadas simultáneamente por un decreto que autorizó al Ejercicio

federal para que mediante disposiciones de carácter general, eximiera a las dependencias y entidades de determinados requisitos y modalidades sin perjuicio de los medios de control que el propio Ejecutivo se reservara

**e) Ley Orgánica de la APF.**

La materia relativa a la administración de la estructura patrimonial de la Federación constituyó la sexta etapa de la de la Reforma Administrativa, en cuya regulación operaban similares características que las observadas en cuanto a las normas que regían en los aspectos ya referidos de las obras públicas y las Adquisiciones

También en este caso y hasta 1976 el Gobierno Federal atendía la problemática referente a los bienes muebles e inmuebles de la Nación por conducto de la Secretaría del patrimonio Nacional, interviniendo en la adquisición, adquisición, enajenación, permuta y baja de dichos bienes, fuera de las dependencias centralizadas o de las entidades paraestatales, en forma tal que, al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, resultó de inmediato y en ese aspecto, inoperante por la resignación de atribuciones que con su vigencia se implantaron.

En efecto las facultades en la materia fueron redistribuidas, confiándose a la recién creada Secretaría de Asentamientos humanos y Obras Públicas las concernientes a la posesión, vigilancia, conservación y administración de los inmuebles de propiedad federal, en tanto que las relativas a avalúos de inventarios y enajenación de bienes muebles, aun cuando originalmente se asignaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por reformar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se transfirieron a la secretaria de Comercio, para quedar incomparadas a las funciones que ya tenía de determinar normas y procedimientos para el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de los propios bienes.

Este nuevo esquema funcionó propicio la exigencia de sujetar a un sistema integral de control administración aprovechamiento y vigilancia a los bienes de propiedad nacional, muebles e inmuebles que constituían por sí mismos una riqueza en calidad de insumos básicos requeridos por las instituciones integrantes del sector público, para su desenvolvimiento y el mejor desempeño de su contenido ( LA, 1979 p2 )

## VIII. CONTROL UNITARIO Y SISTEMATICO (1983 – 1995 )

### A) Antecedentes

Esta época se caracteriza por la importancia que ejerce el control de ejercicio de la función administrativa para el desarrollo y mejoramiento de los servicios a cargo del estado. la correcta productividad de las empresas del sector público, la eficiencia y la honestidad en el manejo de los recursos nacionales

Desde 1982, año en que surge la secogef se maneja el termino de desarrollo administrativo como un programa para mejorar la efectividad de las empresas e instituciones privadas a través de la elaboración de planes y programas de modernización. La manera de lograrlo era a través de la perfección de los sistemas de manejo de los recursos del estado, así como el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de estos. cuyo resultado fue resultado feu la creación de la secogef como secretaria de estado y con la tarea de sistematizar y rebastecer las facultades de fiscalización, control de la administración pública

### B) Clasificación del control.

Con la finalidad de hacer más explícito el concepto de control, el cual es la función primordial de la secogef se clasifica de la siguiente manera.

a) **Legislativo:** El cual le corresponde al congreso de la unión, que a su vez se divide en .

- Control de legislación El cual se ejerce a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular los planes, manejos de los recursos económicos y la conducta de los servidores públicos.
- 
- Control presupuestal El cual abarca las dos grandes fases del presupuesto es decir la aprobación inicial y la de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes.
- 
- Control Político Que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de estado y titulares de organismos y empresas paraestatales informen sobre sus ramos, constituyendo comisiones especiales con la finalidad de investigar actividades ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas de las entidades de la APF.

b) **Administrativo:** El cual corresponde al poder ejecutivo federal, se clasifica en seis variantes.

- Clases de Acto. Que se realicen con el objeto de tratar de controlar la administración pública, dentro de los cuales se pueden advertir actos de verificación, vigilancia, recomendación, decisión, evaluación, corrección y sanción.
- 
- Control de Objeto. El cual se clasifica en : Control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad, de gestión, de eficiencia.
- 
- Control de Tiempo. Momento en que se efectúan los actos de control, el cual permite reconocer al Control preventivo o a priori. Que es el que tiene lugar antes de que los actos administrativos se realicen a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten con sujeción a leyes, planes y programas. **Concurrente o Coincidente:** El cual puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa y **Conclusión a Posteriori:** Que puedan efectuarse a modo de verificación o relación, verificando su **forma de actuación de los órganos de control** mismos para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores públicos o de los actos administrativos efectuados: **a petición**, el cual puede llevarse a cabo a petición de la parte interesada ya sean particulares o personas morales del sector público, y **obligatoria**, el cual a tenor de mandato de ley, deben efectuar los órganos de control.
- 
- Órgano que lo realiza. Representado por el sujeto activo y órgano que realiza el control, el cual puede ser **interno** cuando lo ejecuten órganos o autoridades de la propia administración pública a modo de autocontrol o por instrucciones y designación de los miembros de la misma como es el caso de las firmas de auditores que se contratan para el efecto. **Externo** cuando el control ( en caso presupuestal) se efectúan por medio de la cámara de diputados a través de la contaduría mayor de hacienda ( su órgano técnico ) o bien cuando se realiza por el poder judicial o tribunales administrativos autónomos.
- 
- Efectos o Resultados. Del control administrativo que pueden ser **Formal:** Cuando solo se constata que las acciones administrativas efectuadas se sujetan a la ley.
- 
- Constitutivo. Cuando la intervención de los órganos controladores genera derechos y obligaciones o constituyen la base para la realización de acciones posteriores, ya fueren de corrección o inclusive de orden sancionatorio.

- c) **Judicial o Jurisdiccional:** El cual le corresponde al poder de la federación y puede clasificarse en)
- control de constitucionalidad:** Se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los interactivos y garantías de la carta fundamental ( constitución).
  - control de legalidad:** Resolver controversias y situaciones de conflictos que se suscitan con los particulares entre si o con el estado así como también en planteamientos que pudieran presentar las personas de derecho público sin embargo existen excepciones al control jurisdiccional se efectúa por medio de tribunales administrativos por la administración pública en el tramite y resolución de recursos y por el poder legislativo al resolver sobre responsabilidades políticas de orden penal en el caso exclusivo del presidente de la república.

### C) Elementos del control administrativo.

Se puede decir que el control administrativo comprende la idea moderna de la previsión en la que el estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas a través de medios que el programa social impulsa y desarrolla y que son los servicios públicos, esto impide que dicha satisfacción se realice de manera defectuosa o inteligente o que se lleve a cabo en base a la explotación o malos manejos de los recursos del estado

De esta manera se puede concebir el control administrativo como las acciones preventivas y de verificación que garanticen la correcta administración de los recursos humanos materiales y financieros, de los cual se dividen resultados adecuados de gestión de la APF centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente de gasto público federal transferido o coordinado con estados y municipios

Esta definición de control abarca de manera ilegal los sujetos y las acciones, el objeto, procedimientos y finalidad y los cuales se mencionan a continuación:

- a) **sujetos:** Los cuales pueden ser **sujetos activos:** constituidos por el órgano controlador representado por el sistema nacional de control y evaluación gubernamental el cual realiza la función de control correspondiente a la secogef a través de su intervención como a través de órganos especiales delegados de contraloría para el sector central y por los comisionados públicos para el sector paraestatal.

Los controles sectoriales realizados por las dependencias como cabezas de sector, es decir, que las entidades paraestatales quedan agrupadas en sectores, bajo la coordinación directa de las Secretarías de Estado correspondientes, a quienes se les dio la facultad para vigilar y controlar a las entidades integradas en el respectivo sector

A este también le corresponde el control institucional el cual ejercen las dependencias y entidades a través de leyes, decretos, acuerdos u otros actos relativos a su constitución y funcionamiento con énfasis de que la SECOGEF no releva a las dependencias y entidades de sus facultades de control, en este caso, los órganos controladores quedan integrados bajo la denominación de "Contralorías Internas" las cuales tienen la función de control, vigilancia y evaluación, las cuales ejercen conforme a normas y lineamientos fijados por la SECOGEF, a la cual se le ha denominado como "Dependencia Superior Fiscalizadora".

**Sujetos pasivos:** Representados por todas las dependencias y entidades de las dependencias y entidades de la administración pública mexicana, la cual se estructura en dos grandes vertientes: **central:** La cual se integra por la Secretaría de Estado, Departamento del Distrito Federal (DDF), Procuraduría General de la República (PGR), Procuraduría General de Justicia (PGJ), **paraestatal** Conformada por complejo sector en que se agrupan los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

b) **Objeto:** El cual es representado por el control de **legalidad:** el cual consiste en la intervención del órgano contralor con la finalidad de verificar o constatar que los actos de la administración correspondan a la normatividad propia, **Fiscalización:** Se refiere a los actos de vigilancia e inspección que puedan ser resultado de la conformidad o desacuerdo de los actos administrativos con las normas, planes y programas establecidos. La SECOGEF tiene facultades de inspeccionar y vigilar ya sea directamente o a través de órganos de control (representados por las contralorías internas, delegados de contraloría y comisarios públicos que las dependencias y entidades de la APF cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás actividades relacionadas con los recursos materiales de la APF.

Objetivo de oportunidad: En el control radica en Procurador con medidas administrativas, tanto preventivas como de orden posterior que los actos de la administración se ajusten a los tiempos y situaciones previstos a fin de cumplir con los planes y programas establecidos, **la gestión** Como objeto de control se concibe como acción y efecto de administrar que los actos de la administración pública guarden congruencia entre los resultados y los fines de planeación así como que posteriormente puedan medirse tales resultados a fines en eficacia y eficiencia.

**c) Forma:**

Este elemento del control consiste en la forma es decir las vías, medios sistemas de procedimientos que deben instrumentarse para el logro de un control eficiente. Dichos sistemas pueden variar desde la expedición de normas a las que deben sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública, los métodos o estructuras de organización interna de control, prácticas de auditorías gubernamentales, ya sean directas o indirectas, solicitud de informes y la inspección de diversos actos, llegando hasta la proposición de medidas correctivas e imposición de sanciones.

Este elemento ocupa un lugar primordial en la instrumentación del sistema nacional de control y evaluación gubernamental, para lo cual se le confía a la SECOGEF las funciones de planear, organizar y coordinar dichos sistemas.

**D) Finalidad:**

Este elemento de control consiste en la finalidad que se persigue con el mismo, tiene a obtener la correcta utilización de los recursos materiales, financieros y humanos del estado, con la finalidad de lograr el cumplimiento de los objetivos respecto al bienestar de la comunidad.

Este elemento la "Evaluación" ocupa el primer lugar, ya que ésta conduce a la ratificación de sistemas de procedimiento o al cambio de métodos, corrección de sistemas, adopción de nuevas medidas, imposición de sanciones con la finalidad de desalentar a los servidores públicos el incumplimiento en sus deberes en la función pública y así fomentar y estimular su cumplimiento en función de legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficacia.

De esta manera, se puede decir, que el control constituye, en el campo administrativo, actividades fundamentales del estado con la finalidad de regular adecuadamente el uso de los recursos de la nación como la conducta eficiente y debida de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos.

La idea del control administrativo en México, va incluida al cumplimiento de la ley, al ejercicio de facultades establecidas al equilibrio y armonía fundamental, el cual su base primordial está basada en las Leyes, Reglamentos y Disposiciones Administrativas de difícil comprensión y manejo.

La conducta de los servidores públicos está regulada básicamente por la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, la cual es el lineamiento legal fundamental que regula la conducta de los servidores públicos, para evitar que estos cometan actos ilícitos o

arbitrarios que conlleven a irresponsabilidad moral del servidor público y que desmoralicen ante la sociedad al Sector Gubernamental.

Estas medidas son importantes para el adecuado control de la administración pública, a fin de que su ejercicio se realice con estricta legalidad.

En lo que respecta al control, su marco jurídico, se encuentra fincado en dispositivos jurídicos que se relacionan directamente en cuanto a su objeto, sujetos, forma y finalidad, así como en todos aquellos preceptos y ordenamientos que de manera específica resultan involucrados de manera indirecta con el ejercicio de control administrativo, según la dependencia de que se trate.

La SECOGEF nace como Secretaría de Estado a partir del 1° de enero de 1983, su creación forma parte de las instrumentaciones del gobierno, respecto a la renovación moral de la sociedad motivo por el cual esta Dependencia constituye el órgano central del control de la administración pública, la cual globaliza los sistemas de control interno del Servicio Gubernamental.

Que con criterios de control, recoge las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se pretendía con el Departamento de Contratoría de 1917 como ya se explico

Las principales motivaciones que incluyen para que la SECOGEF fuera creada son:

- La instrumentación de medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la nación a través de los modernos sistemas de control en la APF
- La adopción de bases técnicas que modernizaran eficazmente el control administrativo
- La renovación moral, la cual se vincula con las funciones de evaluación y control, lo cual se lograría mediante una entidad dependiente del ejecutivo federal que vigilará y normará el funcionamiento y operación de las unidades existentes.
- La necesidad de dar seguridad al funcionamiento de los sistemas de control, tanto de los existentes como de los que instituyeran en el futuro
- Para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos patrimoniales del estado
- La creación de una función de fiscalización interna de las Dependencias y Entidades de la APF

- El establecimiento de una normatividad y acciones para lograr una transparencia en el ejercicio de responsabilidades
- 
- Tomar medidas rigurosas con la finalidad de ejercer el control jerárquico, la imposición de sanciones a servidores públicos y la denuncia de irregularidades delictuosas ante el Ministerio Público
- 

Asimismo, los objetivos principales que motivaron a la creación de la SECOGEF son:

- Dota al Ejecutivo Federal de su instrumento eficaz que vigilara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del estado, con el objeto de que sin administración se efectuara con el estricto pago a la Ley dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez.
- 
- Lograr que los recursos se optimizaran mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal bajo Políticas y Normas comunes.
- 
- Combatir el proceso inflacionario que erosiona la economía nacional
- 
- Promover la vigilancia, supervisión, evaluación y control como medio preventivo con la finalidad de evitar la corrupción.
- 
- Reforzar el Sistema Nacional de Planeación a través de un correcto control
- 
- Abandonar sistemas atrasados de vigilancia y control por sistemas más modernos, orientados al mejor cuidado de programas y proyectos.
- 
- Dentro de las funciones que le fueron asignadas a la SECOGEF, y las cuales ya mencionamos anteriormente de manera general, las podemos clasificar de la siguiente manera:

**d) De normatividad:**

La cual se refiere a planear, organizar y coordinar el sistema nacional de control y evaluación gubernamental; expedir normas de control para la APF, opinar sobre proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuesto, administración de R.H, materiales y financieros

Expedir normas de cooperación técnica de informes de datos entre las secretarías de estado y departamentos administrativos establecer bases generales y lineamientos para la práctica de auditorías internas y externas

Expedir Normas para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas al público, referente a la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el manejo del ejercicio de la función pública.

Expedir Normas para el cumplimiento de los servidores públicos para que presenten de manera oportuna sus declaraciones de situación patrimonial

**e) De Vigilancia y control:**

Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, practicar auditorías financieras, legales de operación control de gestión, fondos y valores, revisar, inspeccionar e intervenir respecto al cumplimiento de las Leyes y Normas en cuanto a Obras Públicas y Adquisiciones.

Designar auditores Externos en las entidades de la APF y regular y controlar su actuación, designar y proponer a los comisarios coordinar sus funciones preventivas y correctivas en el sector Paraestatal.

Aprobar la designación de los titulares en las contralorías internas de las entidades de la APF y vigilar su funcionamiento, así como la educación a las normas de control interno establecidas, y verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos.

**f) De evaluación:**

Llevar a cabo evaluaciones en las Dependencias y Entidades de la APF, el manejo y aplicación de los recursos federales, investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal

Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos, de control de responsabilidades de los servidores Públicos, la cual se encarga de revisar y tramitar quejas y denuncias presentadas, sobre la actuación de los servidores públicos.

Instruir procedimientos de sanciones causadas por irregularidades cometidas por servidores públicos sancionar a los servidores públicos turnar los expedientes a las contralorías internas de las dependencias respectivas para aplicar sanciones

Denunciar ante el ministerio público delitos en el manejo de los recursos de la nación y funcionamiento de los servidores público, fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos de orden administrativo, sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.

Llevar a cabo la declaración que se ha cumplido con la presentación obligada de las declaraciones de bienes para efectos de separación del cargo del servidor público incumplido, denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos que revelen incongruencias desproporcionadas entre lo que ganan, gastan y tengan en bienes.

#### E) Estructura Orgánica.

Como SECOGEF, inicia su vida institucional al momento de ser expedido su Reglamento Interior, publicado en Diario Oficial de la Federación el 19 de Enero de 1983, y cuya estructura orgánica vemos reflejada en el siguiente organigrama:

Dentro de la estructura orgánica, los comisarios y delegados ocupan un lugar muy importante, ya que son los encargados de la evaluación de la gestión pública, con la que se analiza y valora el efecto de la repercusión de la acciones ejecutadas por la Administración Pública en la consecución de prioridades, objetivos y de metas fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, Programas y Subprogramas sectoriales

Su actividad no solo se limita a la vigilancia de la legalidad y cumplimiento de planes y programas, sino que son también elementos de apoyo para evaluar y mejorar la gestión de las empresas públicas correspondiéndoles desarrollar las tareas de control preventivo y así como representar al titular de la Secretaría ante el más alto nivel de las Dependencias y entidades, para tal fin, la función de los comisarios cumplen con una función preventiva, la cual abarca tres facetas de control **Preventivo** en la formulación de las políticas, programas y acciones, **Concurrente o permanente**, en forma paralela a la ejecución de las mismas; y de **conclusión**, de manera posterior a la realización

Sus primeras atribuciones son

- Representar a la Dependencia al más alto nivel ante la Dependencia o Emitir a la que fueren designados
- 
- Vigilar el cumplimiento de la planeación, organización y coordinación del sistema de evaluación y control gubernamental
-

- Vigilar el cumplimiento de disposiciones reglamentarias y de política global y sectorial
- 
- Vigilar la coordinación, implantación y funcionamiento de los sistemas de programación de las entidades paraestatales sectorizadas
- 
- Vigilar que las secretarías de estado y departamentos Administrativos organicen a las entidades Paraestatales bajo su coordinación agrupándolas en subsectores de acuerdo a la naturaleza de sus actividades
- 
- Vigilar la creación de Comité Mixtos de Productividad y Comités Técnicos especializados
- 
- Evaluar el desempeño operativo, productivo, financiero y económico-social de las Dependencias y entidades de la APF
- 

Como se puede observar, durante esta época las atribuciones encomendadas a la SECOGEF, ahora SECODAM no han tenido grandes modificaciones, su estructura orgánica si sufre grandes cambios, los cuales surgen debido a la necesidad y exigencia de la época moderna.

Ya que la administración pública federal, requiere de métodos más modernos de control sobre las operaciones realizadas por la administración pública

Posteriormente se detallara de manera mas definida, los cambios sufridos en dicha Dependencia. (Lanz, 1987,p 466 a 547).

## CAPITULO DOS

### Organización y atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

#### I.- Atribuciones

La Secodam tiene como función principal el organizar y coordinar el desarrollo administrativo, integral de las dependencias y entidades de la APF, normar la política de adquisiciones, ejecución de obra pública inmobiliaria, autorizar junto con la SHCP las estructuras orgánicas.

Esta nueva Dependencia, de nueva configuración, absorberá los asuntos que fueron responsabilidad de la Secogef

La Secodam asume facultades más precisas para modernizar la APF y con ello a la construcción de un gobierno que actúe con la oportunidad y eficiencia requeridas, de tal manera que las tareas de la administración pública con esquemas de organización que tiendan a ordenar y agrupar funciones de una misma materia y de esta forma evitar la duplicación de funciones que diluyan la responsabilidad y llegar así a obstaculizar el quehacer gubernamental

Establece normas, políticas y lineamientos en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas del Gobierno Federal

En cuanto a política inmobiliaria, tiene como responsabilidad la administración de los inmuebles de propiedad federal; la conducción de la política inmobiliaria de la APF, excepto cuando se trate de playas, zonas federales marítimas o terrestres, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas por lo cual deberá llevar el registro de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondientemente. entre las atribuciones de la Secodam destaca que la Secretaría puede designar a sus delegados ante las dependencias y órganos desconcentrados y comisarios en órganos de gobierno, quienes son los encargados de dar el seguimiento a la gestión y control gubernamental, de las dependencias y entidades federales someterán a la opinión de la Secodam el nombramiento de los titulares de las áreas de control interno.

La Secretaría mantiene las facultades para organizar y coordinar el sistema nacional de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la APF y vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la federación, así como vigilar el ejercicio de los recursos de la federación que se transfieren a las entidades federativas por medio del convenio de desarrollo social, conserva la facultad de conocer e investigar la conducta de los servidores

públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas. además de recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y verificar su contenido

La Secodam también atiende las quejas e inconformidades que presentan los particulares con motivo de convenios y contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (Gaceta Secodam 1. mayo 1995,p4.5).

## II. Organización

“ El uso lógico y sistemático de todos los recursos de que se puede disponer dentro de una empresa, sobre todo cuando se busca el logro de eficiencia, requiere de un ordenamiento y una coordinación que solo puede ofrecer el elemento administrativo llamado, **“organización”** Este termino proviene del griego **“órgano”** que significa instrumento”.

Para (piñeira pag 105) la organización “Es el proceso de establecer usos lógicos y metódicos de todos los recursos humanos físicos y técnicos que integran un organismo para alcanzar los propósitos establecidos determinando funciones, autoridad y responsabilidades

“ Dentro del proceso de la administración la acción de organizar es de suma importancia ya que por este proceso se activan los planes, crea y mantiene las relaciones entre los distintos recursos, señalando cuales y como se usaran

La organización ayuda a suministrar los medios para el correcto desempeño de ñas diferentes áreas, las actividades que se planean, ejecutan y controlan, necesitan integrarse para que las funciones encomendadas a dichas a dichas áreas puedan llevarse a cabo

Para poder lograr una eficiente organización es necesario crear, o proporcionar las relaciones básicas, que son requisito previo para la ejecución efectiva y económica del plan. Organizar incluye , proveer y proporcionar por anticipado los factores basicos que trae como resultado una estructura que debe considerarse como marco que integra y encierra las diversas funciones determinadas por los dirigentes de cada área

Los lineamientos generales de la organización los suministra dicha estructura la cual es creada mantenida y adaptada por los mismos, según las necesidades que van surgiendo

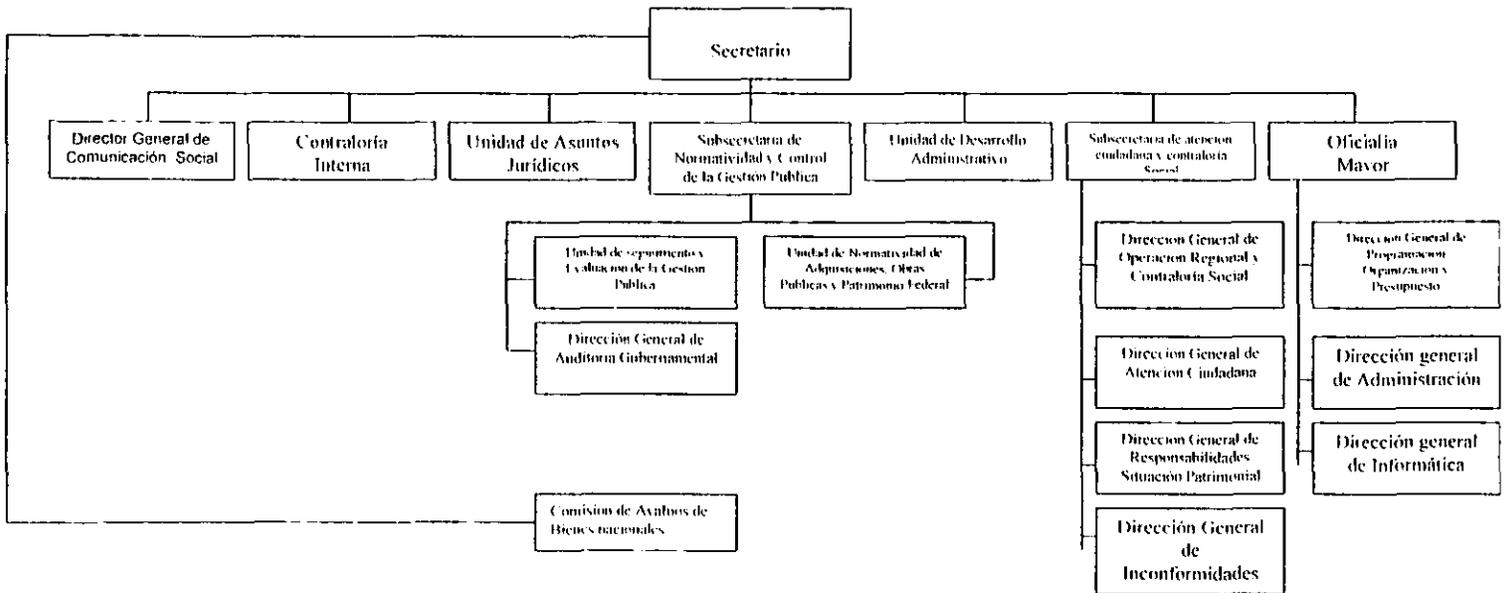
La organización dentro de una dependencia gubernamental es muy compleja, ya que el mantener la coordinación dentro de un sistema que abarca a cientos de trabajadores y que estos logren sus funciones con el correcto desempeño resulta una tarea difícil, más sin embargo es necesario crear un organigrama que defina las funciones de cada área”

Para que Secodam, desarrolle sus funciones correctamente es necesario una estructura organizativa, la cual se ve reflejada en la figura N°2

FIGURA DOS

SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Organigrama



## **A) SECRETARIO DE ESTADO**

Las funciones que desempeña este funcionario son

a)- emitirá las disposiciones reglas y bases de carácter general, normas lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones que cometen a la dependencia, así como fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría de la secretaria, de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determinen el Presidente de la República,

b) Someterá a la consideración y aprobación del Presidente de la República el Programa Nacional de desarrollo de la Administración Pública Federal así como encomendar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría la formulación de los programas sectoriales y especiales que de él se deriven, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la APF.

c) Expedirá el Manual de Organización General de la secretaria y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación así como aprobar y expedir los manuales de procedimientos y de servicios al público necesarios para el mejor funcionamiento de la dependencia

d) Aprobara el anteproyecto del presupuesto de egresos de la secretaria u deberá presentarlo a la SHCP

e) Formular sugerencias a las Comisiones Nacionales Bancarias y de Seguros y Fianzas a fin de que el control y la fiscalización de las) Designar a los delegados de la Secretaría en la Administración Pública centralizada y a los Comisarios en las entidades de Administración Pública Paraestatal

## **B). Dirección General de Comunicación Social.**

La unidad de comunicación social estará a cargo de un jefe, quien tendrá en los que corresponda, las atribuciones de planear programar organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones encomendadas a las unidades de integren la dirección general a su cargo ejecutar y dirigir la política de comunicación social y de relaciones públicas que determine el secretario

Esta dirección además deberá de ejecutar la política relativa a las comunicación social y relaciones públicas que determine el titular de la dependencia así como realizar las ediciones y/o publicaciones que determine el titular

Formular y proponer al secretario con la intervención que le corresponde a la Secretaria de Gobernación, el programa que de cumplimiento a la política de comunicación social de la secretaria

Captar y analizar y procesar la información de los medios de comunicación, referentes a los acontecimientos de interés para responsabilidad de la serenaria

### **C) Contraloría interna**

Esta unidad se encuentra adscrita directamente al secretario, y estará a cargo de un contralor interno que será designado por el Presidente de la República, y solo será responsable administrativamente ante el

El contralor interno tendrá algunas de las siguientes atribuciones

El ejercicio e instrumentación de las normas que hubieren fijado por el secretario en materia de control, fiscalización y evaluación

El control de la legalidad de las actuaciones de la secretaría, mediante el ejercicio de las siguientes acciones

Realizar auditorías a las a las unidades administrativas de la dependencia

Recibir denuncias respecto a los servicios públicos de la dependencia, practicando investigaciones sobre sus actos, fincándole responsabilidades e imponiéndoles se da el caso las sanciones que correspondan o presentando las denuncias o aquellas respectivas en la eventualidad de detectar en sus actos, conductas delictuosas

Instituir o resolver los recursos ó medios impugnativos que procedan y se hagan vales por los propios servidores públicos de la secretaría respecto de procedimientos e investigaciones practicados en su contra

Emitir, cuando proceda, la autorización para la celebración de pedidos y contratos que pretenda celebrar la dependencia, así como tramitar y resolver las Inconformidades que de presenten, con motivo de adjudicación de dichos pedidos y contratos

### **D) Unidad de Asuntos Jurídicos**

Esta unidad, deberá representar legalmente al secretario en los casos que jurídicamente se requiera además entre otras funciones tiene la de formar y revisar los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, competencia de la dependencia así mismo deberá asesorar y difundir los criterios de interpretación y de aplicación de las disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la dependencia

Por otro lado se deberá revisar el aspecto jurídico de los convenios y contratos que suscriban, tanto el Secretario como el oficial Mayor

Se coordinara con las Procuradurías Generales de la República y general de Justicia del Distrito Federal para investigar los delitos que sean de orden federal o común que se llegaran a detectar en las acciones operativas de la Secretaría. Esta unidad, tiene las atribuciones de ejecutar y dirigir la política de comunicación social y relaciones públicas de la dependencia, así mismo formular y propondrá al secretario, con la intervención que le corresponde a la Secretaría de gobernación, el programa que de cumplimiento a la política de comunicación social de la secretaria captara, analizará y procesara la información de los medios de comunicación referente a los acontecimientos de mayor interés para la secretaria.

#### **E) Subsecretaría de normatividad y control de la gestión pública.**

Esta subsecretaría tiene a su cargo el despacho de los siguientes asuntos:

Optimizar los mecanismos y procedimientos de control, fiscalización y evaluación, con la finalidad de contar con un enfoque preventivo, y asegurar el manejo honesto y transparente de los recursos públicos y la observancia del manejo normativo que regula la función pública

Las asociaciones que aquí se realiza, conjuntamente con los órganos de control de las dependencias y entidades de la APF, los comisarios públicos del sector paraestatal, los delegados de contraloría en el sector central, los auditores externos y contralores de los estados para el manejo de los recursos federales.

Se apoyará en la actualización de la normatividad para el control y evaluación gubernamental y la promoción de medidas preventivas para el manejo de los recursos públicos, en el fortalecimiento, control interno, auditoría pública, la verificación y control del gasto federal coordinado con estados y municipios; el seguimiento y evaluación de compromisos de giras presidenciales y el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales

#### **unidad de seguimiento y evaluación de la gestión pública.**

Diseñar, coordinar, supervisar y dar seguimiento a un sistema de control de la gestión gubernamental, que permita comprobar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos

Operar el seguimiento y evaluación del cumplimiento integral de los planes, programas y proyectos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la APF, e integrar los informes que deban presentarse periódicamente al Titular del Ejecutivo Federal

Comprobar que la realización de revisiones y auditorías se ajusten a los programas y objetivos establecidos

De conformidad con los lineamientos y políticas que establezcan la superioridad, coordinar con las demás unidades administrativas de la Secretaría, los procedimientos que permitan proporcionar la información y prestar la colaboración que deba ofrecerle a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

#### **Unidad de normatividad de adquisiciones y obras públicas, servicios y patrimonio federal.**

Proporciona a la superioridad normas y procedimientos de carácter general para el manejo de almacenes; realización de inventarios, avalúos, desincorporación de activos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles y derechos de las dependencias y entidades de la APF

Preponer a la superioridad las normas, criterios y políticas de administración de los bienes inmuebles federales, que con fundamento en lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, deban regir la celebración de convenios y contratos y el otorgamiento de destinos, concesiones, permisos y autorizaciones, con excepción de la zona federal maritimoterrestre, las playas marítimas y los terrenos ganaderos al mar, o a otros depósitos de aguas marítimas y demás zonas federales, de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

Proponer la designación de los notarios públicos que fungirán como notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal; autorizar y revisar sus protocolos oficiales y habilitar a los notarios públicos

Ordenar las demoliciones de obras e instalaciones que procedan en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales

#### **F) Unidad de desarrollo administrativo.**

Esta unidad tendrá como funciones primordiales:

Diseñar el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, en el que se establezcan compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades para mejorar la oportunidad y calidad de servicios al público, proporcionar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad; autorizar, conjuntamente con la SHCP, en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF y

sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema de información correspondiente

Realizar estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación y automatización de trámites y procesos así como descentralización y desconcentración de funciones, prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las dependencias y entidades de la APF

#### **G) Subsecretaría de atención ciudadana y contraloría social.**

Esta Subsecretaría tiene el desempeño de los siguientes asuntos

Operar un mecanismo preventivo cuya finalidad es proveer y alentar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público, de tal forma que mediante la acción organizada de la ciudadanía y sus organismos de representación se controle la adecuada aplicación de los recursos públicos y el debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos y el debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos

Esta subsecretaría se subdivide en

#### **Dirección general de operación regional y contraloría social.**

La cual deberá de verificar y evaluar la aplicación de fondos federales en programas de inversión en estados y municipios en coordinación con la dirección General de Auditoría Gubernamental; a cuyo efecto, previo acuerdo que se suscriba con los gobiernos de los estados y, en su caso los municipios podrá auxiliar de sus órganos de control, así como de los servicios técnicos que en esta materia prestan personas físicas o morales independientes realizando la designación respectivas, controlando y evaluando su actuación

Verificar la atención y cumplimiento de las acciones de obra pública con participación de fondos federales derivadas de las giras de trabajo que realicen el Titular del Ejecutivo Federal, y formular los informes de resultados correspondientes

Captar y procesar, en forma permanente y sistemática en coordinación con la Dirección General de Auditoría gubernamental, información sobre la aplicación de fondos y recursos federales en las entidades federativas y emitir los informes correspondientes

Así como promover la participación ciudadana en la instrumentación de programas federales y en la vigilancia de ejecución, y asesorar en los términos de la legislación aplicable y a petición expresa de los gobiernos locales en la implantación de la Contraloría Social en programas estatales y municipales.

### **Dirección general de atención ciudadana.**

Misma que realizará las funciones de

Establecer las bases y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos de la APF, recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, turnándolas por su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento de procedimiento disciplinario respectivo hasta su resolución, así como las sugerencias de mejoramiento que presente la ciudadanía, coordinar las acciones de atención y orientación telefónica y otros medios electrónicos hacia la ciudadanía para que las consultas, sugerencias y quejas que se acepten por este medio relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la agilización de trámites y servicios gubernamentales sean debidamente desahogados.

### **Dirección general de responsabilidades y situación patrimonial**

Esta dirección tendrá a su cargo las siguientes responsabilidades

Tramitar y resolver las quejas y denuncias que sean competencia de la secretaría formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos

Levar el registro y el análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas. Practicar las investigaciones y ordenar las auditorías de los servidores públicos que procedan en relación con la situación patrimonial del mismo. Establecer programas preventivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos, practicar de oficio o por denuncia debidamente fundamentadas las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento por parte de los servidores públicos de las provincias a que hacen mención la Ley de Responsabilidades, para lo cual se podrá ordenar la práctica de visitas de inspección y auditorías

### **Dirección general de inconformidad.**

Esta dirección tendrá las siguientes funciones

Recibir, tramitar y resolver en base a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas las inconformidades que se llegasen a formular con motivo de los actos realizados por las dependencias y entidades de la APF así como las que se presenten por actos realizados durante el proceso de licitación en materia de

compras gubernamentales, cuando se trate de operaciones que queden bajo la cobertura de algún tratado comercial realizado por nuestro país (TLC)

Informar a la unidad de normatividad de adquisiciones, obras públicas, servicios y patrimonio federal sobre la manifestación de hechos falsos por parte de los particulares en la prestación o desahogo de una inconformidad, realizada investigaciones de oficio, a partir de las Inconformidades que se hubiere conocido cuando se presuma la existencia de inconserancias, requiriendo de la dirección general de auditoria gubernamental la verificación en lo relativo a adquisiciones arrendamientos y servicios de cualquier naturaleza relacionados con la misma, proponer a la superioridad la instrumentación de medidas preventivas y disposiciones de carácter general que deban sugerirse a las dependencias y entidades de la APF, con la finalidad de proporcionar la adecuada aplicación de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en los procedimientos de adjudicación

Dar vista a las investigaciones que se hubieren practicado tomando los expedientes y constancias correspondientes si de la misma se detectaren presuntas responsabilidades de los servidores públicos, a las dependencias de la APF, o al coordinador sectorial de las entidades respectivas y en su caso, a la dirección general de responsabilidades y situación patrimonial, cuando competa a la secretaria, para la imposición de las sanciones o formulación de las denuncias correspondientes

H) Oficialía Mayor

Al frente de la oficialía mayor habrá un oficial mayor quien tendrá algunas de las siguientes funciones

Acordar con el secretario el despacho de los asuntos de las unidades administrativas a su cargo y responsabilidad así como también dictar y establecer conjuntamente con la aprobación del secretario las normas sistemas y procedimientos para la optima administración de los recursos humanos, materiales de acuerdo con las normas generales aprobadas, normas y criterios técnicos para el proceso interno de programación, presupuestación evaluación presupuestal e informática de la secretaria, y vigilar su debida aplicación, someter a la consideración del secretario el anteproyecto del presupuesto para el programa anual de la Secretaria con base en los que sean presentados por los servidores públicos correspondientes, así como autorizar las erogaciones vigilando el correcto ejercicio del presupuesto y llevar su contabilidad; planear y conducir la política de desarrollo del personal, definiendo puestos tipo y estableciendo perfiles y requerimientos de los mismos, así como los medios y formas de identificación del personal; poner en practica los sistemas de estímulos y recompensas que determinen la Ley y las condiciones Generales de Trabajo

Autorizar y controlar los convenios y contratos, así como las adquisiciones, que afecten al presupuesto, mantener los bienes muebles e inmuebles de la Secretaria, así como los demás documentos que impliquen actos de administración, proporcionar a las unidades administrativas de la secretaria los

servicios de apoyo en materia de informática, estadística, comunicación, difusión y relaciones públicas, personal, recursos materiales, contabilidad, auditoría presupuestal, archivo de carácter social, cultural y médico, así como todos aquellos que sean necesarios para el óptimo de los asuntos de la dependencia.

### **Dirección general de administración**

Tiene entre las facultades de mayor importancia las siguientes:

Proponer las políticas, directrices y criterios técnicos para el proceso interno de programación, presupuestación y para la prestación de servicios administrativos.

Proponer el establecimiento de normas, sistemas y procedimientos internos para la administración de los recursos financieros de la Secretaría, vigilando su debido cumplimiento;

Coordinar la ejecución del Programa de inversiones autorizado a la secretaría,

Tramitar en consulta con la Dirección General Jurídica, los convenios y contratos que efectúen el presupuesto así como los demás documentos relacionados con la administración interna de la administración interna de la dependencia y someterlos a firma del oficial mayor.

Organizar y dirigir los programas de selección, capacitación y desarrollo de personal, y coordinar los estudios necesarios sobre análisis de puestos, salarios e incentivos,

Y por último apoyar el establecimiento, control y evaluación del programa interno de protección civil para el personal, instalaciones, bienes de información de la secretaría así como aplicar las normas que se emitan para la operación, desarrollo y vigilancia del programa

Tramitar los nombramientos del personal, los cambios de adscripción y las bajas de personal cuando proceda, de pedidos o contratos que pretenda realizar la dependencia

### **Dirección general de programación, organización y presupuesto.**

**Tiene a su cargo las funciones de :**

Difundir a las unidades administrativas de la Secretaría, las políticas, directrices y criterios técnicos para el proceso interno de planeación, programación y presupuesto así como garantizar dicho proceso y evaluar el ejercicio presupuestal de la Secretaría

Gestionar con autorización del Oficial Mayor ante la SHCP, la autorización, asignación y modificaciones al presupuesto de la Secretaría y de sus órganos descentrados

Operar los sistemas y procedimientos internos para la administración de los recursos financieros de la Secretaría y vigilar su cumplimiento.

Operar los procedimientos del sistema de contabilidad de la Secretaría y tener actualizada la información financiera relativa

Coordinar la ejecución del Programa de Inversiones autorizado a la Secretaría

#### **Dirección general de informática.**

Esta dirección tiene las siguientes atribuciones:

Poner a la superioridad, en coordinación con las unidades administrativas de la secretaria los lineamientos en materia de equipamiento informático y diseño de sistemas con sujeción a las políticas y normas.

Técnicas que establezca la autoridad competente, a efecto de armonizar el desarrollo informático al interior de la misma y su comunicación con el resto de la APF

Proponer a la superioridad, en coordinación con las unidades administrativas de la dependencia planeamientos de simplificación, de centralización y automatización de procesos.

Revisar periódicamente el desempeño de los sistemas en operación y bases de datos de la secretaria, así como proponer recomendaciones de soluciones tecnológicas e informáticas que optimicen los recursos y procesos operativos propiciando el incremento permanente de la productividad y eficiencia

Ofrecer el soporte técnico e informático requerido por todas las áreas de la secretaria

Promover y diseñar programas de capacitación para el adecuado manejo de equipos paquetería y aplicaciones diseñadas por parte de los servidores públicos de la dependencia.

#### **Comisión de avalúos de bienes nacionales (Cabin).**

Es un órgano descentrado de la secretaria, al cual se le confieren las siguientes funciones

Poseer, conservar, administrar y vigilar la posesión de los inmuebles de propiedad federal, con excepción de la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar.

cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales de los monumentos históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación

Aprobar los proyectos de construcción, aplicación reparación, adaptación o demolición de los inmuebles de su competencia, autorizar los programas de requerimiento inmobiliarios de las dependencias de la APF

Integrar y mantener al corriente el catastro y el avalúo de los bienes inmuebles federales, así como los padrones de destinatarios, permisionarios y concesionarios de los mismos inventariar y controlar los créditos hipotecarios que gravan los bienes inmuebles nacionalizados, aquellos en los que el gobierno federal se subroga en los derechos de acreedor en los embargos así como los derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles a favor del propio gobierno federal

Intervenir en las expropiaciones de los inmuebles que se requieran para las actividades de las dependencias entidades de la APF

El presidente de la Cabin tendrá como facultades genéricas, planear programar organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento del órgano desconcentrado

Formular el anteproyecto del programa propuesto del órgano desconcentrado, así como los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios correspondientes.

Instruir y resolver en su caso, los recursos administrativos que se interpongan contra actos relacionados con los asuntos de su competencia

### **III. Relación con los Contralores Internos de las Secretarías de Estado y Órganos Descentralizados.**

#### **Definición del control interno.**

" El control interno, es el sistema por el cual se da efecto a la administración de una entidad económica: en este sentido el término "administración" se emplea para designar el conjunto de actividades necesarias para lograr el objeto de la entidad económica, abarca por lo tanto las actividades de dirección, financiamiento promoción producción distribución y consumo de una empresa sus relaciones públicas y privadas y la vigilancia general sobre su patrimonio y sobre aquellos de quienes depende su conservación y crecimiento"

Para (Ruiz 1963,p.49) " El control interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que , en forma coordinada en un negocio o entidad para protección de sus activos, la obtención de información financiera correcta y segura, la promoción de eficacia de operación y la adhesión a las políticas prescritas por la dirección " El control interno se extiende mas allá de las funciones que directamente corresponden a los departamentos contables y financieros.

En lo referente al control interno que se ejerce dentro de la Secodam, éste está obligado a

Aplicar las normas fijadas por el secretario en materia de control, fiscalización y evaluación

Verificación que las actuaciones de la Secretaría se apeguen a la Ley mediante las siguientes acciones:

Llevar a cabo auditorías a las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría.

Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o inobservancia de la Ley de Responsabilidades de los servidores Públicos, practicando investigaciones sobre sus actos y fincarles las responsabilidades correspondientes.

Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y hagan volver a los servidores públicos de la dependencia en lo referente a las sanciones que sean impuestas

#### **Correlación con las demás dependencias y órganos descentralizados.**

" Con el propósito de llevar a cabo la función de fiscalización en las entidades y dependencias de la APF, es necesario el contacto continuo entre los funcionarios contralores internos de las mismas"

La Secodam y los órganos de control interno de las secretarías de estado y órganos descentralizados, se coordinarán para verificar y evaluar los programas y obras ejecutados con recursos federales, fortalecer a la unidad de control y evaluación, en el seguimiento de los compromisos asumidos por las dependencias federales y para aplicar o gestionar, ante las instancias competentes, los procedimientos disciplinarios a los servidores públicos federales, estatales o municipales que hayan incurrido en irregularidades administrativas como la violación a la normatividad en el manejo de recursos. (Gaceta Secodam, mayo 95, p. 14)

La realización entre dichos órganos es indispensable ya que como resultado de las auditorías realizadas en forma conjunta por la Secodam y las contralorías estatales se logran percibir denuncias penales ante la Procuraduría General de Justicia, lo cual ejercita la acción penal, logrando la sanción adecuada en contra de aquellos servidores públicos que ejercen actos delictivos

Las auditorias practicadas se llevan a cabo sobre los recursos federales y estatales administrados por los municipios, en las cuales es posible detectar diversas irregularidades.

Por otro lado, la contraloria y los demás órganos internos de control de las dependencias y entidades que integran la APF, logrando, a través de sus intervenciones, recuperaciones económicas que alcanzaron la suma de \$ 11 mil 675 millones de pesos en el periodo comprendido entre 1989 a 1994 ( Gaceta Secodam, mayo 1995 p 23).

Lo que considero el mayor beneficio de las acciones que se ejercen mediante el control interno, los beneficios pecuniarios que tales acciones representan, por el ejercicio inadecuado de los gasto público.

Se considera la necesidad de contar con dos mecanismos de control, uno interno y otro externo, de la gestión pública, mismo que deberán fortalecerse para ejercer sus funciones en la forma que la sociedad lo exige y la constitución lo establece

Este fortalecimiento, permitirá contar con un órgano de control externo más autónomo . oportuno y técnico, así como un órgano de control interno objetivo, imparcial y basado en un verdadero sistema de evaluación y control de la gestión pública

Lo cual garantizara a los contribuyentes y a la sociedad en general que los recursos públicos sean ejercidos de manera eficaz, eficiente oportuna, honesta y transparente para la satisfacción de las necesidades públicas, con la cual el adecuado control de la gestión pública se constituye en una forma de servicio a la comunidad que da certeza al gobernante y seguridad al gobernado. (Gaceta Secodam, Mayo, p.25)

### **Las auditorias de la Secodam**

Las labores de control sobre el desempeño de la APF que desarrolla la Secodam con el apoyo de los órganos internos de control, comprende que el desempeño de cualquier institución es algo más complejo que saber utilizar el presupuesto con el que cuenta dentro de la ley y respetar cánones de calidad y eficiencia.

A partir de 1995, el conocimiento que se tiene de las dependencias o entidades de la APF y descentralizadas deberá ser más profunda y puntual gracias a las auditorias integrales que junto a las auditorias internas, externas y gubernamentales ofrecerán datos no solo para vigilancia y normatividad del ejercicio presupuestal sino también para evaluar el cumplimiento de los objetivos asignados a cada entidad

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

La labor de control sobre el desempeño de la APF desarrollada por la Secodam con el apoyo de los órganos internos de control comprende que el desempeño de cualquier institución es algo más complejo que saber utilizar el presupuesto con el que cuenta dentro de la Ley.

Las auditorías integrales son planeadas y ejecutadas por un grupo multidisciplinario de especialistas para evaluar el grado y forma de cumplimiento del objetivo social de una entidad tomando en cuenta tres párrafos:

El uso adecuado de los recursos.

La atención al compromiso de rendir sobre el alcance de las metas, objetivos y ejecución de los programas de las entidades y dependencias, y

La estricta observancia de las disposiciones legales aplicables

Los responsables de la ejecución de este tipo de auditorías son los órganos internos de control de las dependencias, los cuales con la normatividad que ha establecido la Secodam, también son los encargados de promover las acciones de modernización, desregulación, austeridad y racionalidad

Además, actualmente la Secodam realiza tres tipos de auditorías

**interna**, la cual incluye las revisiones que se realizan a través de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la APF, de conformidad con el programa anual preparados por tales áreas con las disposiciones que emiten la Secodam.

**Externa**, que consiste en la revisión practicada por contadores públicos independientes, exclusivamente a entidades paraestatales por ello adicionalmente, estas auditorías también se enfocan hacia la revisión de proyectos y programas financiados con recursos de organismos internacionales, así como aquellos programas prioritarios del gobierno federal

**gubernamental**, que es ejecutada por la plantilla propia de auditores de la secretaría sobre aspectos relacionados con obra pública, adquisiciones, servicios personales fondos y valores, a su vez este tipo de auditorías se divide en tres tipos

**directa**.- realizada de acuerdo al programa elaborado por la Dirección General de Auditoría Gubernamental para verificar que la APF se sujete a la normatividad vigente.

**especial.-** Se realiza a partir de denuncias y peticiones específicas que ameritan una revisión estratégica para establecer las presuntas irregularidades.

**seguimiento.-** Se lleva a cabo con la finalidad de verificar que se hayan atendido las recomendaciones de otras auditorías. ( Gaceta Secodam junio 1995,p 4)

La Secodam ha definido criterios sobre el funcionamiento de los órganos internos de control, estructurados en función del presupuesto autorizado, número de plazas, tipo de actividades, ámbito de operación, número de áreas y niveles organizacionales, así como por el análisis de las funciones de evaluación.

El cumplimiento de su atribución de auditar a las dependencias y entidades de la APF, la Secodam y los órganos internos de control de las mismas lograron una recuperación de 117 millones 218 mil 200 pesos, posteriormente el erario público en 1994

Estas recuperaciones obedecieron, a: cobro de fianzas, adeudos y seguros, gastos no comprobados, pagos de exceso e irregularidades en servicios financieros, rubros que suman 98 millones 838 mil 400 pesos y que salieron a la luz a través de observaciones de las auditorías señaladas

Las recuperaciones de recursos públicos corresponden a los siguientes rubros  
(Gaceta Secodam 3, julio 1995,p.3)

**Fianzas adeudos y seguros.-** Se refiere a 46 millones 496 mil 700 pesos recuperados a través del cobro de fianzas constituidas como garantía para casos de incumplimiento de contratos con particulares, cobro de adeudos a cargo de deudores diversos y de seguros contratados en caso de siniestros

**Gastos no comprobados.-** Corresponden a la recuperación de 25 millones 58 mil pesos por concepto de compras menores, fondos revolventes viáticos alimentación y a erogaciones sujetas a comprobación mediante recibos los cuales no fueron presentados o no cumplieron los requisitos establecidos en el código fiscal de la federación.

**Pago en exceso.-** incluye 16 millones 360 mil 200 pesos, por concepto de adquisiciones de bienes o servicios que resulten superiores a su valor real

**Faltantes.-** Se refiere a la recuperación de 7 millones 214 mil 800 pesos derivada de arqueos de caja efectuados a fondo revolventes así como a faltantes de artículos de almacén

Así como otro rubros que fueron auditados, los cuales presentaron irregularidades similares, logrando con esto, recuperaciones económicas de gran consideración para el gobierno federal

## CAPITULO TRES.

**La Secretaria de Contraloria y Desarrollo Administrativo y la Contaduria Mayor de Hacienda. un estudio comparativo.**

### **I. Evolución de la Contaduria Mayor de Hacienda.**

De acuerdo con el artículo 65 Constitucional, en la fracción I, el congreso tendrá la facultad de "revisar la cuenta pública del año anterior" en base a esto el congreso crea la Contaduria Mayor de Hacienda, como órgano administrativo, el cual dependerá de la H. Cámara de Diputados, encomendándole la revisión definitiva de la cuenta pública.

El gobierno federal, como todo órgano administrativo tiene la necesidad de llevar la anotación de todas las operaciones que realiza, recaudando impuestos, derechos y aprovechamientos y cubriendo sus obligaciones no solo en materia para los servidores públicos sino en útiles, maquinaria, equipos, construcciones, etc., que ejecutan por sí o por medio de terceros, para satisfacer las necesidades sociales o los servicios que le están encomendados por disposición de la ley o por solicitud de diversas colectividades particulares o locales.

La administración pública es, una actividad de la más grande importancia que, con el tiempo ha ido apartándose de las improvisaciones y empirismos, para dar acogida al mayor número de profesionales y técnicos, orientando toda actividad gubernativa hacia la implantación de los más avanzados sistemas tecnológicos, para dar a la labores de la administración pública la mayor eficacia.

La contaduría Mayor de Hacienda origina desde la época de la colonia, en el año 1542, estableciéndose en México el Tribunal de Cuentas de la Nueva España, en el mismo año llegaron a México los primeros oficiales reales, los cuales dictaron las primeras medidas en las metas de impuestos, integrando el Tribunal de Cuentas que, entre sus primeros actos tuvo la revisión de los gastos que Cortés informó haber hechos de su peculio, en la conquista, haciéndolos ascender a sesenta mil ducados. Dicho tribunal le exigió las cuentas de la empresa y lo consiguió por ocultación de fondos.

Las ordenanzas del Tribunal de Cuentas fueron obra de las Cortes de Madrid, en el año 1453, mismas que fueron reformadas por Fernando e Isabel, reyes Católicos, hacia 1470, siendo hasta Felipe V, que el Tribunal Mayor de Cuentas se refundió en el Consejo de Hacienda.

Para 1726, Felipe II restableció el Tribunal de Cuentas, encargándole las funciones que con el tiempo se perfeccionaron para dar base a las atribuciones que ahora corresponden a la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayor de Hacienda, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados.

Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por dicha Cámara, de tema propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor, los Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Jefes de Oficina, de sección, y Trabajadores de Confianza y de base que se requieren en el número y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública Federal y la del DDF, ejerciendo funciones de Contraloría y, con tal motivo tendrá las siguientes atribuciones:

- Verificar si las entidades realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del DDF y, cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la APF.
- Verificar si ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados, si ajustaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas.
- Verificar si fueron aplicados los recursos provenientes de financiamiento con la prioridad y formas establecidas.

Así mismo, después de haber llevado a cabo dichos análisis, esta deberá elaborar y rendir a la Comisión de Presupuestos y Cuentas de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de Noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del DDF, este informe contendrá comentarios generales sobre:

- Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.
- Los resultados de la gestión financiera

- La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del DDF.
- El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.
- El análisis de las desviaciones presupuestales.
- Remitir a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del DDF, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días de mes de septiembre del año siguiente al de su recepción, este informe deberá contener el señalamiento e las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades realizadas.
- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal de los Estados, DDF, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, Instituciones Privadas ó a los particulares, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. En el caso de LOS Municipios, la fiscalización de los subsidios se deberá realizar por conducto del Gobierno de la entidad Federal correspondiente.
- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se han realizado de conformidad con las leyes aplicables, y de manera eficiente.
- Solicitar a los auditores externos de las entidades, copia de los informes o dictámenes de las auditorias practicadas y las aclaraciones, que se emiten pertinentes.
- Fijar normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del DDF.
- La Contaduría Mayor de Hacienda, goza de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorias, así como recabar los elementos de información para cumplir con sus funciones. Para ello podrá servirse de cualquier medio lícito que conduzca al esclarecimiento de los hechos y aplicar técnicas y procedimientos necesarios para el logro de sus objetivos. (Moises Campos 1979 Pag.S/N).

Hasta el año de 1976, la función de auditoria interna se venia dando en forma muy incipiente operando en dependencias y entidades que creaban sus unidades de auditoria interna de acuerdo a sus necesidades: no existia uniformidad en técnicas y procedimientos, normatividad, etc., fue hasta 1977 que se dan los primeros

pasos para dar coherencia y uniformidad a la función de auditoría interna en el Gobierno Federal, representada por

- La Ley Orgánica de la APF, la cual fue expedida por el poder ejecutivo el 24 de diciembre de 1976, entrando en vigor hasta el 1 de enero de 1977, destacando la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la cual se le asigna la administración del gasto público, coordinación y ejecución de la planeación, establecimiento y supervisión de la normatividad y control del gasto público.

La Contaduría Mayor de Hacienda, deberá coordinarse con la Secodam para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus responsabilidades. (Folleto de la Contaduría Mayor de Hacienda 1995, p.13-22).

## II. Atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal (DDF) (según el estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, se establece que concluida la revisión de la Cuenta Pública Federal correspondiente al ejercicio de 1994 por CMH de la Cámara de Diputados, será la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la encargada de revisar esa Cuenta Pública, por conducto de su CMH), la cual ejercerá funciones de contraloría y tendrá las siguientes atribuciones.

- Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2 . De la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Públicos Federal, comprendidas en la Cuenta Pública.
- Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego en las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de egresos de la federación y del DDF y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, orgánica de la APF y demás ordenamientos aplicables en la materia.
- Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.
- Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión y montos aprobados y de conformidad con sus partidas.
- Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecida por la Ley.

- Elaborar y rendir:
- A la Comisión de Presupuesto y Cuentas de la Cámara de Diputados, por conducto de la comisión de vigilancia, el informe previo dentro de los diez días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cámara Pública el Gobierno Federal y de la del DDF.
- A la Cámara de Diputados el informe de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del DDF, el cual remitiera por conducto de la Comisión de vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.
- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal de los Estados, al DDF, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, alas instituciones privadas o a las particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del gobierno de la Entidad Federativa correspondiente.

- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, demás, eficientemente.
- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros, documentos inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente a los objetivos y metas de los programas y sub-programas aprobados, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.
- Solicitar, a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorias por ellos practicadas y la aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes.

Establecer coordinación, en los términos de esta Ley, con la SPP (A partir del 22 de Febrero de 1992, la SHCP absorbió las funciones y atribuciones en la SSP, según lo establece el Decreto que deroga, reordenar y reformar diversas disposiciones de la Ley

Orgánica de la APF, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoria gubernamental y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios de ingreso y del gasto público.

- Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del DDF.

- Promover ante las autoridades competentes el financiamiento de responsabilidades.
- Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

#### A) Organización

El 5 de agosto de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el actual Reglamento Interior de la CMH, ordenamiento que llenó un gran vacío jurídico, pues la institución venía operando conforme a una estructura orgánica que difiere substancialmente de la establecida en el Reglamento Interior expedido el 14 de mayo de 1980 y era resultado de un largo proceso de transformación, que inició el 29 de diciembre de 1978 con la promulgación de la Ley Orgánica de la CMH en vigor.

En efecto, puesto que la actual Ley Orgánica modificó la estructura básica de la institución, amplió sus atribuciones y redefinió sus funciones, a partir de 1978 se realizaron frecuentes y radicales cambios con objeto de dotarla de la organización más idónea para el adecuado desempeño de sus nuevas responsabilidades.

En 1978, la CMH sólo contaba con una unidad administrativa que, con carácter de dirección y con la denominación de "Auditoría General", desempeñaba las funciones sustantivas y adjetivas de la institución y dependía simultáneamente del Oficial Mayor, quienes tenían el mismo nivel jerárquico y dependía, a su vez, de la entonces Comisión Inspectoral de la Cámara de Diputados. Esta estructura se había mantenido por lo menos desde 1961.

En la Ley Orgánica vigente se modificó la organización básica de la Contaduría Mayor, desapareció el puesto del Oficial Mayor, se creó el de Sub-contador Mayor, dependiente del contador Mayor, y se previó la creación de las unidades administrativas y de los departamentos necesarios para el ejercicio de las nuevas funciones y atribuciones de la institución.

Por consiguiente, en enero de 1979 desapareció la Dirección de Auditoría General y sus funciones se asignaron a la Dirección General de Administración y de la Dirección General de Auditoría, que dependía del Subcontador Mayor y se encargaban, respectivamente, de realizar las funciones adjetivas y sustantivas de la Contaduría Mayor.

Además se crearon el Departamento de Planeación y Organización, que dependía del Subcontador Mayor, y la Asesoría Técnica y Jurídica, dependía del Contador Mayor.

En octubre de 1979, la Asesoría Técnica y Jurídica y el Departamento de Planeación y Organización se convirtieron en la Dirección General Jurídica y consultiva y en la Dirección General de Planeación y desarrollo, en ese orden, y pasaron a depender del Subcontador Mayor, de esta manera, el número de direcciones generales aumentó a cuatro.

En diciembre de 1979, la estructura orgánica de la Contaduría Mayor se modificó una vez más para quedar constituida por las Direcciones Generales de Administración, de Auditoría, de Ingeniería, de Investigación y Análisis, Jurídica y consultiva y de Planeación y Desarrollo.

En mayo de 1980 se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el cual únicamente se establecían las atribuciones de las Direcciones Generales de Administración Jurídica y consultiva y de Auditoría.

En ese mismo mes, el número de unidades administrativas de la contaduría se elevó a 10, todas ellas dependientes del Subcontador Mayor, a saber, las Direcciones Generales de Administración, de Ingeniería, de Investigación y Análisis, Jurídica y consultiva de Planeación y desarrollo, de Auditoría Legal, de Auditoría de Egresos y de Auditoría de Ingresos, a las que se agregaban la Contraloría General y la Tesorería General.

En 1983, se consideró conveniente reorganizar nuevamente a la CMH con objeto de darle una estructura orgánica más funcional y acorde con las funciones encomendadas, la cual, con ligeros cambios, se ha mantenido hasta ahora. Así se crearon las cinco unidades administrativas que tienen a su cargo las actividades sustantivas de la institución, es decir, las Direcciones Generales de Auditoría de Egresos al Sector Central, de Auditoría al Sector Paraestatal, de Auditoría de Obra Pública ( que hasta agosto de 1988 se había denominado Dirección General de Ingeniería ) y de evaluación de Programas, todas ellas dependientes del Subcontador Mayor.

Con dependencia del Contador Mayor se establecieron la Dirección de Administración, la Dirección General de Análisis, Investigación Económica e Informes, la Dirección General Jurídica ( que se llamó Dirección General Jurídica y Consultiva hasta agosto de 1988 ), la Unidad de Auditoría Interna y la Unidad Programación, Normatividad y Control de Gestión.

En 1984, la Unidad de Auditoría Interna se convirtió en la Dirección de Auditoría Interna y, con ligeros cambios en su estructura, la Dirección General de Análisis, Investigación Económica e Informes modificó su denominación por la de Dirección General de Análisis e Investigación Económica.

A principios de 1987, la dirección de sistemas, que hasta entonces había formado parte de la Dirección General de Administración, pasó a depender directamente del Contador Mayor, posteriormente, en ese mismo año se transformó en la actual Dirección de Sistemas.

En atención a las reformas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aparecidas en el Diario Oficial de la federación el 21 de julio de 1992, en ese mismo año se creó la Dirección de situación Patrimonial.

La Ley de referencia, que imponía a los legisladores y servidores públicos de la Cámara de Diputados la obligación de presentar sus declaraciones de situación patrimonial ante su órgano del poder Ejecutivo, fue reformada por acuerdo de las fracciones parlamentarias de LV Legislatura para que, en adelante, sea la propia Cámara de Diputados, por conducto de la CMH, la que reciba dichas declaraciones y lleve el registro del patrimonio de los legisladores y funcionarios de ese órgano legislativo, a partir del nivel de Jefe de Departamento. (D.o.f. 1971984).

Una vez que se integró esa unidad administrativa, que depende directamente del Contador Mayor de Hacienda, se iniciaron los trabajos tendientes a establecer un sistema para efectuar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los ciudadanos diputados y de los funcionarios tanto de la Cámara de Diputados como de la Contaduría Mayor de Hacienda, y a realizar las actividades relacionadas con la recepción y custodia de sus declaraciones de situación patrimonial.

Con objeto de indicar un proceso de evaluación gubernamental, cuya finalidad es conocer el impacto que ha tenido la gestión del Gobierno Federal en la sociedad, por acuerdo del Contador Mayor se creó, con los mismos recursos humanos y materiales con que cuenta la Contaduría, la Coordinación General Técnica, de la cual depende directamente las Direcciones Generales de Evaluación de Programas, de Análisis e Investigación Económica, de Programación y control de Gestión y de sistemas. (Manual de Organización de la CMH. ( Manual de Organización de la CMH. 1982 ).

### **III. Principales diferencias entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda.**

En la figura N° 3, se describen las principales diferencias entre la Secodam y la CMH.

**Principales diferencias entre la Secodam y la Contaduría Mayor de Hacienda**

	<b>Contaduría Mayor de Hacienda</b>	<b>Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo</b>
1 - Objeto	Puede practicar visitas, inspecciones, auditorias, solicitar informes, revisar libros y cuenta pública, para comprobar las recaudaciones de ingresos y los gastos e inversiones realizadas	Puede establecer las bases generales de auditoria en las dependencias y entidades así como realizar las auditorias que requieran las mismas. Dicha facultad la puede ejercer, no sólo para comprobar ingresos y egresos sino para verificar el cumplimiento de todas las obligaciones legales al respecto.
2.- Facultades	Se faculta a la Contaduría para rendir informes previo y definitivo, siempre sobre la cuenta pública, a la cámara de diputados, con las observaciones y comentarios correspondientes	Debe informar anualmente al presidente de la república sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la APF que hayan sido objeto de fiscalización y así también en forma diferente a las obligaciones en este sentido de la CNH, informar si fuera preciso, sobre resultados de sus mencionadas intervenciones.
3.- Auditores externos	Puede solicitar a los auditores externos de las entidades copias de los informes o dictámenes de las auditorias por ellos practicadas, y las aclaraciones que en su caso se estimen pertinentes	Esta facultada inclusive para designar a los auditores externos de las entidades y no solo ello, sino para normar y controlar su actividad, pidiendo inclusive designar a los comisarios en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y solicitar la remocion de los titulares de las áreas de control de las propias dependencias y entidades.
4.- Momento de practicar auditorias	Se pretende siempre a posteriori, la verificación del cumplimiento exclusivo de obligaciones presupuestales y financieras así como de programas de inversion.	Tener facultades para ejercer las auditorias en todo tiempo, en función del control preventivo que le corresponde para comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la APF de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales en materia de planeacion, presupuestacion, ingresos, financiamiento, inversion deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o el cuidado del gobierno federal.

5.- Funciones administrativas	No esta facultada para promoverlas	Se considera promotora del desarrollo administrativo con el objeto de mejorar y modernizar las funciones que se llevan a cabo en la APF.
6.-	Para la revisión de la cuenta publica establece que deberá verificarse si las entidades, realizaron sus operaciones de acuerdo a las leyes. ejercieron correctamente sus presupuestos. se ajustaron a los programas de inversion y aplicaron los recursos de financiamiento con periodicidad y legalidad.	Se habla de mecanismos de control y vigilancia de la APF. esto es, el control se concreta unicamente a la administracion centralizada y paraestatal. tiene facultades la contraloria para sugerir normas a la comision nacional bancaria y de seguros en relacion con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la APF. que igualmente no son atribuciones a la Contaduria Mayor de Hacienda

Por cuantas diferencias especificas que las caracterizan y otra mas que resultaria prolijo mencionar, y vinculadas con las divergencias de orden general que han quedado reseñadas por separado, cabe afirmar, que ni teorica, ni jurídica, ni pragmáticamente, puede sustentarse duplicado de objetivos o de funciones entre la Contaduria Mayor de Hacienda y la Secretaria de Contraloria y Desarrollo Administrativo, toda vez que se trata de organos formal y materialmente diversos, que realizan un control gubernamental desde distintos ángulos y motivaciones, uno externo y otro interno, uno a posteriori y otro a priori, uno posterior al ejercicio presupuestal y el otro preventivo o permanente. No obstante, son complementarios en lo que tecnicamente y con propiedad puede considerarse como un ciclo total de control gubernamental, a fin de lograr que los actos del estado, que por automasia tienen encomendados, se ajusten a los altos fines de beneficio colectivo, sin desviaciones de ninguna especie y con estricta sujecion a la Ley.

#### IV.1983 – 1996: El desarrollo administrativo como función innovadora.

En esta etapa la Secodam adquiere nuevas funciones, la más sobresaliente consiste en el desarrollo administrativo, el cual consiste en la modernización del sector público, con la finalidad de que este pueda ejecutar las decisiones colectivas de la nación y resolver sus necesidades, ya que actualmente los países mas desarrollados experimentan las transformaciones de sus gobiernos con la finalidad de mejorar las economías y el ingreso de sus habitantes, a través de la instrumentación de mejores practicas administrativas que conviertan al aparato burocrático en impulsor del sector productivo y de la sociedad en su conjunto, esta constituye una tendencia mundial a la que Mexico no puede sustraerse, por lo cual debe realizar todos los esfuerzos posibles para modernizar sus modelos administrativos para enfrentar los retos que impone la competencia internacional

Por este motivo, es que los esfuerzos enmarcados en el Programa de Modernización Nacional de la Administración Pública debe de comenzar en la Secodam, para extenderse al resto de las dependencias del sector público.

El proceso de modernización y desarrollo administrativos del sector público se colocó en la actualidad como una prioridad nacional y como uno de los programas sectoriales. Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. En el caso de México no se trata de seguir las tendencias internacionales, sino de atender la demanda social de contar con una administración pública acorde a las necesidades que plantea la época, por ello es que se ha planteado la necesidad de poner en marcha dicho programa de modernización administrativa que parte de dos elementos estratégicos para impulsar los cambios hacia la modernización:

- 1) El convencimiento como elemento que propicia el cambio y,
- 2) La norma como elemento que lo impone la práctica.

La finalidad de este programa es orientar y mejorar los modelos administrativos gubernamentales para resolver de manera eficaz las necesidades y requerimientos de la sociedad. Su objetivo principal es contribuir al óptimo aprovechamiento de recursos en las dependencias y entidades de la APF, así como medir la eficiencia y eficacia de éstas a través de la evaluación de la gestión pública y la satisfacción de la ciudadanía.

Aun cuando no se cuenta todavía con una evaluación de la relación entre los gastos.

Aun cuando no se cuenta todavía con una evaluación de la relación entre los gastos de operación y los beneficios a la población en cada dependencia o entidad, destacar que se propone llevar a la práctica un diagnóstico completo en este sentido.

Se crea un área de evaluación, la cual dará seguimiento a los indicadores de gestión en cada dependencia, los cuales darán a conocer de manera periódica a la opinión pública para que la sociedad juzgue y actúe en consecuencia.

Los cambios que se plantean implican una nueva cultura organizativa. "de servicio al ciudadano." Es decir, dar a su trabajo "un sentido de orientación al cliente y no al jefe."

Se busca incrementar la productividad de los servidores públicos y con esto genera un afán de superación y de servicio. Se promoverá un código de ética del servicio público basado en los principios de eficiencia, honestidad, agilidad y oportunidad en el desarrollo de las obligaciones, con el propósito de reforzar el aspecto moral y profesional del trabajo burocrático. Se determinarán también mecanismos (estímulos, incentivos o recompensas) con la finalidad de premiar el ahorro presupuestal y el cumplimiento del objetivo.

Para alcanzar estos objetivos se proponen acciones encaminadas a promover la descentralización administrativa; dignificar y desarrollar al servidor público; mejorar la atención al público y fortalecer la participación ciudadana; eliminar rigideces y discrecionalidades del marco normativo; mejorar métodos y procesos, adecuar las estructuras a las nuevas necesidades; medir y evaluar la gestión pública y desarrollar la tecnología de información.

En lo que se refiere a los recursos que utilizara este programa, durante 1995 cargaron a los presupuestos de cada dependencia, sin embargo se contó con un presupuesto especial a partir de 1996.

El desarrollo administrativo no medirá su efectividad en función de ahorros presupuestales, sino con base en el grado de satisfacción de la ciudadanía con su gobierno.

Ante los efectos que se esperan al aplicar este programa destaca el incrementar el nivel de confianza por parte de la población hacia la APF y, simultáneamente, lograr una mayor participación ciudadana en la operación y evaluación de las acciones y programas de gobierno, con la finalidad de administrar los recursos públicos con la máxima efectividad u eficiencia.

Entre los puntos prioritarios que en materia de desarrollo administrativo se plantean para el periodo 1995 – 2000 destaca la revisión integral de las estructuras, con la finalidad de eliminar áreas absolutas y redundantes, así como para fortalecer el federalismo mediante acciones de descentralización y acercamiento de la administración a la ciudadanía.

Se propone reformar los métodos y procedimientos de la APF con el fin de promover el uso de criterios de racionalidad y, modernizar los sistemas de control y evaluación de la gestión pública con énfasis en la medición del desempeño y del impacto real de los programas.

La modernización y desarrollo de la APF van de la mano con los esfuerzos que se llevan a cabo para fortalecer el federalismo en nuestro país, el cual no puede sustentarse en definiciones formales, sino que exige reflejarse en el desarrollo político, estructuras democráticas y formas más equilibradas de distribución de recursos públicos.

La administración del gobierno, tanto en sus estructuras y procedimientos como en la mentalidad misma de los servidores públicos, requiere replantearse para dar vigencia cotidiana al nuevo federalismo que se busca en nuestro país, el cual no sólo puede sustentarse en definiciones formales, sino que debe reflejarse en desarrollo público, estructuras democráticas nuevas, más equilibradas formas de distribución de los recursos políticos y además una profunda reforma de la administración pública.

La administración del gobierno, tanto en sus estructuras y procedimientos, como en la necesidad misma de los servidores públicos requiere replantearse para dar vigencia cotidiana en las acciones del gobierno el nuevo federalismo

Para ello se consideran tres retos cruciales a los que habrá de dar respuesta la administración pública para fortalecer el federalismo.

- 1) Acercar la administración pública a la gente.
- 2) Descentralizar recursos, funciones y responsabilidades, sin desarticular funciones y servicios; y
- 3) Fortalecer la capacidad administrativa de los municipios

El primero consiste en llevar la toma de decisiones operativas al lugar donde se localizan las necesidades y los problemas alentar en el servidor público y en la administración pública general, una auténtica cultura de servicio a la ciudadanía y promover la participación de la sociedad civil.

El segundo consiste en una exigencia social y un propósito del gobierno de avanzar, sin demora, en una mas clara y equilibrada distribución de los recursos, de funciones y de competencia entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y las administraciones municipales, con la finalidad de replantear la manera de hacer las cosas y orientar la función central de vigilancia.

Las actividades sustantivas que realiza la Secodam en el sector público, así como los servicios que ofrece a la ciudadanía, se apoyan en una estructura y organización administrativas que desde el inicio de la gestión del Presidente Zedillo han estado inmersas en un proceso de modernización para hacer más eficiente sus sistemas y procedimientos.

Las labores administrativas de la Secodam tiene como base los siguientes fundamentos:

- La reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que se ha impulsado el fortalecimiento de las atribuciones de la dependencia y representa un cambio organico, funcional presupuestal, de procedimientos y responsabilidades.
- Los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, que han acrecentado las observaciones de los imperativos de ahorro, eficiencia, evaluación y vigilancia del desempeño
- El Plan Nacional de Desarrollo, que apunta a una reforma profunda de gobierno mediante la modernización de la administración pública y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Las acciones de modernización y desarrollo realizadas últimamente, con la utilización de herramientas como calidad total, reingeniería de proceso y mejora continua, encomiendas hacia una nueva administración. (Secodam, UDA, 1996)

Lo anterior expuesto muestra la forma en la cual se viene laborando en la administración pública y se ha tratado de resaltar la importancia que un buen sistema de administración pública puede tener para ser capaz de conducir a una institución gubernamental hacia la consecución de los objetivos deseados, sin embargo, es necesario aclarar que toda organización gubernamental, tiende a sufrir constantes cambios por tanto, este estudio no está exento de sufrir modificaciones por lo cual investigamos los cambios existentes desde la época primitiva a la época actual.

Aunque estamos conscientes de que estos cambios son inminentes, consideramos, que aun así, las bases expuestas en este estudio, servirán para comprender el sistema de la administración gubernamental en México y las necesidades de los cambios que se originan de acuerdo a las necesidades de la época actual.

Este estudio estuvo encaminado, desde luego, a proporcionar toda la ayuda que de él se pueda obtener tanto en las instituciones educativas como a servidores públicos que deseen conocer los cambios que se han originado dentro de nuestro sistema administrativo, así como de las funciones que ejerce la contraloría dentro del sistema gubernamental, ya que al parecer es poca la información que se posee al respecto.

Además tuvo la finalidad de proporcionar información administrativa a los servidores públicos de la SECODAM, acerca de las funciones que realizan tanto ellos como sus superiores.

Para ello, y después de haber investigado los antecedentes administrativos de la SECODAM, se concluye que la contraloría está tratando de llevar a cabo cambios administrativos que logren los objetivos de control dentro de las demás entidades gubernamentales, tratando de evitar el entorpecimiento administrativo en el que nos encontramos.

Por eso la SECODAM ha trazado vías de modernización a través de un área de reciente creación denominada unidad de desarrollo administrativo, la cual está a la vanguardia de nuevas directrices de control y simplificación administrativa.

Como ejemplo de este, está el nuevo sistema electrónico de compras gubernamentales, función principal es el de facilitar a las empresas comerciantes el poder participar en licitaciones públicas por medio de un sistema denominado compranet, el cual consiste en que el participante por medio de una clave pueda tener acceso a todas las bases de concursos que expidan las entidades gubernamentales, sin la necesidad de asistir a cada una de las dependencias a hacer consulta de ellas.

Para las entidades gubernamentales, representa una gran inversión, sin embargo representa un gran ahorro, ya que se desechan los gastos originados tanto de papelería como de la publicación de convocatorias en el diario oficial de la federación.

Por otro lado, dentro de las funciones de control, la SECODAM esta organizando auditorias periódicas y de manera sorpresiva dentro de las entidades gubernamentales, con la finalidad de evitar la malversación de dinero, así como de evitar acciones ilícitas de los servidores públicos encargados del manejo de dinero, o que los tramites que realicen pueda prestarse a la solicitud de "Cuotas" por la agilización de tramites.

Para ello se esta aplicando con estricto rigor, los lineamientos establecido en la ley de responsabilidades de los servidores públicos.

En cuanto al estudio de organización, se puede observar que se esta tratando de evitar el originamiento de puestos inexistentes, esto con la finalidad de compactar el sistema organizativo, y de esta manera evitar pagos de nominas innecesarias.

Esto lleva a proyectar una planeación eficiente, para el manejo desarrollado y mejoramiento de los servicios a cargo del estado, lograr una correcta productividad dentro de las entidades gubernamentales y sobre todo lograr una mayor eficiencia y honestidad en el manejo y honestidad en el manejo de los recursos nacionales, para ello, consideramos necesario sistematizar las actividades y funciones, adecuándolas hacia objetivos de mejoramiento a cada uno de los sectores economicos que conforman el sistema de control a los propositos del desarrollo del país.

## CONCLUSIONES

### CAPITULO UNO Y DOS

De acuerdo a la organización y atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; se concluye que su función principal es la de contribuir a la construcción de un Gobierno que actúe de forma eficiente, siguiendo las Normas Políticas y Lineamientos establecidos por el Gobierno Federal y vigilar el cumplimiento de las Normas de Control y Fiscalización, así como apoyar a los órganos de control interno de las Dependencias y Entidades de la Federación, controlar el ejercicio de los recursos de la federación que se transfieren a las entidades por medio del Convenio de Desarrollo Social, conserva la facultad de conocer e investigar la conducta de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas.

La organización ayuda a suministrar los procedimientos correctos para un buen desempeño de las diferentes áreas, buscando así incrementar la productividad de los servidores públicos y así generar un afán de superación y de servicio, con el propósito de reformar el aspecto moral y profesional del trabajo burocrático, con la finalidad de premiar el ahorro presupuestal y el cumplimiento de los objetivos.

Para alcanzar estos objetivos se han estado instrumentando acciones encaminadas a promover la descentralización administrativa, mejorar la atención al público y fortalecer el marco normativo para mejorar los métodos y procesos, de acuerdo a las necesidades de cada organización.

De acuerdo a cada organización está conformada por un escalafón jerárquico que para efecto del presente trabajo se detalla:

Un Secretario de Estado, el cual debe emitir disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos, políticas en el ejercicio de las atribuciones que competen a la dependencia, así como fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría de conformidad con las políticas nacionales, adjetivos y metas que determine el Presidente de la República, así mismo expedir el manual de Organización General de la Secretaría y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A su vez se constituye por diferentes direcciones como la Dirección de Comunicación Social que se encarga de captar, analizar y procesar información de los medios de comunicación, referentes a los acontecimientos de interés para responsabilidad de la Secretaría.

La Contraloría Interna, realiza auditorías a las unidades administrativas de la dependencia, esta unidad se encuentra adscrita directamente al Secretario que será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativo ante él.

La Unidad de Desarrollo Administrativo, diseña el programa nacional de desarrollo de la A.P.F., en la que establece compromisos objetivos, específicos por parte de las Dependencias y Entidades, proporcionar el ahorro presupuestal conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las Dependencias y Entidades de la A.P.F. y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema de información respectivo.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) es un órgano desconcentrado DE LA Secretaría, el cual forma el anteproyecto del programa presupuesto del órgano mismo, así como los proyectos de Manuales de Organización y procedimientos.

En lo referente al control interno que se ejerce en la SECODAM esta obligado a aplicar las normas fijadas por el Secretario en materia de control, fiscalización y evaluación, llevar a cabo auditorías a las Unidades Administrativas y Organos Desconcentrados de la secretaria.

Con el propósito de lograr esta función es necesario el contacto continuo entre los funcionarios contralores internos de las mismas.

Por otro lado, la que se consideró de mayor beneficio de las acciones que se ejercen mediante el control interno, es la necesidad de contar con dos mecanismos de control uno interno y otro externo de la gestión pública, este deberá fortalecerse para ejercer sus funciones en la forma que la sociedad le exige y la Constitución lo establece.

Las auditorías de SECODAM con el apoyo de los órganos, comprende el desarrollo de cualquier institución el saber el presupuesto con el cual cuenta dentro de la Ley y respetar cánones de calidad y eficiencia, en cumplimiento de su atribución de auditar a las Dependencias y Entidades de la A.P.F. se toman tres parámetros principales.

- a) El uso adecuado de los recursos que nos permiten evitar las desviaciones.
- b) La estricta observancia de las disposiciones legales y aplicables.
- c) La atención al compromiso de rendir sobre el alcance de metas, objetivos y ejecución de los programas de las Dependencias y Entidades.

Se han definido criterios sobre el financiamiento estructurando las en el tipo de actividades, presupuesto autorizado, número de plazas, ámbito de operación, niveles organizacionales, así como por el análisis de las funciones de evaluación.

El logro de recuperaciones económicas, a través de las auditorías realizadas, son actos que favorecen al país, ya que se ha logrado con esto que los recursos financieros nacionales sean utilizados para satisfacciones personales de funcionarios delictivos, y su sustitución favorece a la imagen de gobierno, ya que poco a poco se está logrando que funcionarios lícitos ocupen altos puestos gubernamentales.

## CAPITULO TRES

En este capitulo vimos la evolucion que ha tenido la Contraloria Mayor de Hacienda y las funciones que ejerce dentro de la actividad gubernamental. asi como sus atribuciones. ya que como organo tecnico de la Camara de Diputados el cual tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal.

Por otro lado se estudian las diferencias entre la Contaduria Mayor de Hacienda y la Secodam. de las cuales se puede concluir que la CMH ejerce una función inspectora sobre la cuenta pública y la Secodam de vigilancia. es decir vigilar que las entidades gubernamentales manejen sus funciones bajo las normas establecidas. y de esta manera vigilar el cumplimiento de todas las obligaciones legales respectivas. ejerce mecanismos de control y vigilancia de la APF.

Por otro lado se hace mención a la función del desarrollo administrativo invocado por la Secodam. el cual consiste en tratar de modernizar el sector público. con el fin de poder ejecutar las decisiones colectivas d la nación y resolver sus necesidades. ya que actualmente a través de la instrumentación de mejores practicas administrativas se convirtiera al aparato burocrático en impulsor del sector productivo. este proceso se coloca en la actualidad como una prioridad nacional. ya que Mexico no trata de seguir las tendencias internacionales. sino trata de tener la demanda social de contar con una administracion pública acorde a la epoca en que vivimos.. El objetivo principal de este programa es el incrementar la productividad de los servidores públicos ny con esto general un afán de superación y de servicio. basado en los principios de eficiencia. honestidad. agilidad y oportunidad en el desarrollo del trabajo burocrático.

#### **Abreviaturas más utilizadas**

**A.P.F.-** Administración Pública Federal.

**CABIN.-** Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

**CMH.-** Contaduría Mayor de Hacienda

**D.D.F.-** Departamento del Distrito Federal

**D.O.F.-** Diario Oficial de la Federación

**L.A.-** Ley de Adquisiciones

**LOCMH.-** Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

**LOPF.-** Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación

**LOT.-** Ley Orgánica de la Tesorería

**P.G.J.-** Procuraduría General de Justicia

**P.G.R.-** Procuraduría General de la República

**R.H.-** Recursos Humanos

**RLOCMH.-** Reglamento de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

**S.P.P.-** Secretaría de Programación y Presupuesto

**SECODAM.-** Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

**SECOGEF.-** Secretaría General de la federación

**SHCP.-** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**T.L.C. –** Tratado de Libre Comercio de Norteamérica

## **BIBLIOGRAFIA**

**BARRAGÁN BARRAGÁN JOSÉ.** El juicio de responsabilidad en la constitución de 1824, UNAM México. 1978

**BOLETÍN DE INFORMACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN** tomo III, México, 1926

**CARRILLO CASTRO ALEJANDRO.** La regulación jurídico-administrativa de la empresa pública en México. anuario jurídico tomo VIII. UNAM México 1981. Porrúa

**CLAVIJERO FCO. JAVIER,** Historia antigua de México, Porrúa Cumbre. México 1958

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Mayo. 1985.

**DUBLÁN MANUEL Y LOZANO J. MA.** Legislación Mexicana imprenta de comercio a cargo de Dublán y Lozano Hijos, México 1876 a 1899

**GACETA SECODAM N° 1º9** (publicaciones mensual) 1995

**LANZ CARDENAS JOSE TRINIDAD.** La contraloría y el control interno en México. 1993 Secogef,

**LEY DE ADQUISICIONES,** México. 1995

**LEY E BIENES INMUEBLES DE LA NACION,** México. 1981

**LEY DE OBRA PÚBLICAS,** México, 1985

**LEY GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA,** México. 1985

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.** Mexico 1993

**LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA,** México. 1985

**LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACIÓN,** México 1985.

**LEY ORGÁNICA DE LA TESORERÍA.** México. 1978

LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO D EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, México, 1993

LOPEZ AGUSTIN ALFREDO, La constitución real de México UNAM, 1961

MACEDO S. MIGUEL, El derecho de los aztecas, edición de la revista jurídica de la escuela libre de derecho, México, 1924.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, El derecho precolonial, 1981

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA, México, 1985

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA , 1985.

SANCHEZ-BELLA ISMAEL, Organización financiera de las indias escuela de estudios hispanoamericano de Sevilla 1968

SOLORSANO PEREIRA JUAN, Política indiana imprenta Real de la Gaceta, Madrid 1776

TORO ALFONSO, Organización política de los pueblos de Anahuac editores Romero Vargas y Blasco. México 1957.