



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ANALISIS DE LOS MECANISMOS DE CONTROL PRESUPUESTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A : ANGEL FERNANDO GALVAN GARCIA



DIRECTOR DE TESIS: PROF. JOSE LUIS GUTIERREZ FRAGOSO  
Coordinador de  
Administración Pública



CIUDAD UNIVERSITARIA

2003



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.

Atención: a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Galván García  
Angel Fernando  
FECHA: 5 Enero 2009  
FIRMA: [Firma manuscrita]

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

## AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

A mi *Padre*, por la gran enseñanza  
sobre la vida que me ha dado,  
la fortaleza con que me ha formado  
y por la continua seguridad que me da.

A mi *Madre* y *mis hermanos*  
por el cariño incondicional que me proporcionan.

A mis *abuelitos Anita, Judith y Fernando*  
por la ayuda y fortalecimiento  
que en todo momento me dan.

A *Zaira* por que con su apoyo  
he concluido muchos proyectos personales.

A *Ricardo y Marcos*, por la amistad  
y enseñanzas siempre oportunas  
que brindan en mi vida.

A *Gaby, Anita y Joel* por que con  
su confianza y comprensión han demostrado ser más que mis tíos.

A mi asesor y sinodales: *José Luis Gutiérrez Fragoso,*  
*César Pérez Torres, Leopoldo Rivapalacio Martínez,*  
*Eduardo Entrala Hernández, Víctor Manuel Martínez Chávez* por  
la gran ayuda y comentarios oportunos en la realización de la tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México  
y a los profesores de la Facultad de  
Ciencias Políticas y Sociales que me formaron,  
ya que sin ellos hubiera sido imposible realizar  
el presente trabajo.

***“Por mi raza hablará el espíritu”***

## ÍNDICE

<b>Introducción.</b>	<b>1</b>
<b>1. Estado, Gobierno, Administración Pública y Control.</b>	<b>4</b>
1.1 Concepto de Estado.	4
1.1.2 Formas de Estado.	5
1.2 Concepto de Gobierno.	11
1.2.1 La forma de Gobierno en México.	14
1.3 Concepto de Administración Pública.	15
1.3.1 Formas de Administración Pública.	18
1.3.2 La Administración Pública en México.	20
1.4 Concepto de control.	21
1.4.1 El Control en México.	27
<b>2 Actividad Financiera del Estado</b>	<b>34</b>
2.1 Ingresos Públicos.	34
2.1.1 Impuestos.	36
2.1.2 Productos.	39
2.1.3 Derechos.	39
2.1.4 Aprovechamientos.	40
2.1.5 Ingresos Participables.	40
2.1.6 Deuda Pública	41
2.2 Gasto Público.	42
2.2.1 Presupuesto de Egresos de la Federación.	46
2.3 Cuenta Pública.	49

<b>3. Mecanismos reguladores del control presupuestal.</b>	<b>52</b>
3.1 Nueva Estructura Programática (NEP).	53
3.1.1 Categorías Programáticas.	55
3.1.2 Elementos Programáticos.	61
3.2 Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).	65
3.3 Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF).	70
3.4 Programa Operativo Anual (POA).	73
3.5 Normatividad aplicada al Control Gubernamental.	74
3.6 Medios de Control.	79
3.6.1 Contabilidad.	79
3.6.2 Auditoría.	84
3.6.3 Fiscalización.	92
<b>4. Instancias de Control Presupuestal     en México.</b>	<b>95</b>
4.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	95
4.1.1 Subsecretaría de Egresos.	96
4.1.2 Tesorería de la Federación (TESOFE)	100
4.2 Secretaría de la Función Pública (Antecedentes).	107
4.2.1 Departamento de Contraloría General de la Nación (1917-1926).	107
4.2.2 Departamento de Contraloría de la Federación (1926-1932).	110
4.2.2.1 Logros del Departamento de Contraloría	117
4.2.2.2 Motivos de desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.	122

4.2.3 Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1983-1994).	124
4.2.4 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1995-2003).	128
4.2.4.1 Los principales logros de la Secretaría de la Contraloría.	131
4.2.5 Secretaría de la Función Pública.	144
4.3 Auditoría Superior de la Federación (ASF).	150
4.3.1 Antecedentes.	150
4.3.2 Tránsito de la Contaduría Mayor de Hacienda a Auditoría Superior de la Federación.	153
4.3.3 Funciones de la Auditoría Superior de la Federación.	156
4.3.4 Principales resultados de la Auditoría Superior de la Federación.	163
4.4 Principales fechas en el proceso de control presupuestal	166
<b>Conclusiones.</b>	<b>167</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>173</b>

## **Introducción.**

El contexto político en México cuenta con una sociedad más informada, participante y crítica, que demanda la mejora permanente de los servicios públicos, mayor transparencia en la gestión gubernamental, eficiencia, eficacia y honestidad en el uso y destino de los recursos públicos, ética en las acciones de gobierno, y un proceso de control presupuestario completo, claro, desagregado y con amplia difusión, motivo por el cual se han instrumentado cambios significativos en las instituciones y mecanismos reguladores del control presupuestal.

Entre las modificaciones significativas en esta materia, resaltan la instrumentación y fortalecimiento de diversos mecanismos, de los cuales mencionamos los siguientes: 1) la Nueva Estructura Programática, 2) el Sistema de Evaluación del Desempeño, 3) el Sistema Integral de Administración Financiera Federal; 4) la Auditoría Superior de la Federación, 5) la Secretaría de la Función Pública y 6) la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los mecanismos de control presupuestal antes mencionados se encuentran integrados en un complejo de controles cuya calidad debe ser proporcional a la magnitud de los riesgos en la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación para cumplir con las metas y objetivos planeados, así como evitar la dilapidación del gasto público.

El control sobre el ejercicio del gasto público, que en este estudio se le denomina control presupuestal, es un requerimiento de la vida moderna ya que impulsa la eficacia y eficiencia administrativa y la orienta como catalizador en el proceso de desarrollo económico y social; por otro lado los riesgos que conlleva el establecimiento de mecanismos de control presupuestal deficientes, es decir, que su relación costo-beneficio no justifica su implantación, mantenimiento y fortalecimiento, se resumen en tener un alto grado de fragilidad financiera, subejercicios del gasto público, recortes presupuestales, desvíos de recursos, incumplimiento de objetivos y metas, presupuestación de programas e



instituciones deficientes e inadecuadas y la alimentación de líneas de corrupción lo cual tiene un impacto deficitario en los compromisos sociales, políticos y económicos de un Estado democrático de derecho.

A falta de mecanismos de control presupuestales en la administración pública, la legitimidad y legalidad del gasto del gobierno tenderá a ser frágil ya que la discrecionalidad absoluta en la toma de decisiones presupuestarias implicaría, en menor o mayor grado, el abuso de poder dado que no existirían límites tanto en la asignación de recursos como en el incumplimiento de sus responsabilidades, lo cual si se piensa al límite, el gobierno ya no tendría elementos que justificaran su existencia, dado que el cumplimiento de sus objetivos estaría mermado por la insuficiencia o mala administración del Presupuesto Público.

El establecimiento de mecanismos de control presupuestales deficientes tiene un impacto directamente proporcional sobre el diseño de sistemas de fijación de responsabilidades, lo cual incrementa los márgenes de error en la ejecución de programas y el cumplimiento de sus objetivos correspondientes. Para ser más claros, a una falta de control corresponde una falta de sanción integrando un círculo vicioso donde el principal perdedor es la sociedad y la legitimidad del sector público.

El control presupuestario es el instrumento de gobierno y de economía pública encargada de impulsar el desarrollo económico y social, de tal manera que si éste no funciona se quebranta la confianza de la sociedad puesta en las instituciones públicas. El control presupuestal, que es tema de la presente tesis de licenciatura, presenta la siguiente estructura:

En el primer capítulo se desarrollan los conceptos de "Estado, Gobierno, Administración Pública y Control", como elementos teóricos para posteriormente describir las formas que de éstos presenta México a través de su Constitución Política y su historia, con la finalidad de ligarlo posteriormente con las instituciones encargadas del control presupuestal.

En el segundo capítulo se aborda la "Actividad financiera del Estado" como medio a través del cual el gobierno, en pleno uso de sus facultades se allega de recursos por medio de impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y deuda pública, mismos que después administra para cumplir con los objetivos programáticos plasmados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y que finalmente reflejan sus resultados en un documento denominado Cuenta Pública.

El tercer capítulo denominado "Mecanismos reguladores del Control Presupuestal" se desarrollan los mecanismos creados a partir de dos programas federales: PROMAP y PRONAFIDE ya que es a través de éstos como se instrumentan los elementos que actualmente interactúan, estos son: NEP, SED y SIAFF, estos sistemas integran la información programática, presupuestaria y financiera necesaria para poder diagnosticar y detectar las áreas, programas y responsables que no están cumpliendo con los objetivos encomendados. Seguido del desarrollo de los componentes anteriores se presentan la normatividad y los medios de control, los cuales en la presente tesis se definen como la contabilidad, la auditoría y la fiscalización, ellos se presentan en forma separada debido a las concepciones particulares que se deben tener de cada uno de ellos, aunque en la práctica del control público la distinción puede no ser muy clara tanto por que las actividades pueden estar entrelazadas como por que existen confusiones semánticas que en la práctica no suelen ser muy importantes.

En el último capítulo, "Mecanismos Institucionales de Control Presupuestal en México", se desarrollan las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus unidades administrativas que inciden directamente en el control del gasto Público y los antecedentes, funciones, fundamentos y principales resultados que tienen la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, las dos producto reciente de modificaciones y adecuaciones legales.

Finalmente se presentan las conclusiones y la bibliografía consultada para el desarrollo de la presente investigación

## 1. Estado, Gobierno, Administración Pública y Control.

### 1.1 Concepto de Estado.

El Estado desde el punto de vista de la Ciencia Política y Administración Pública es el reflejo de un orden de convivencia superior que se legitima con el ejercicio del poder público mediante procedimientos diversos, los cuales se enfocan, para su permanencia, en visiones mediáticas o a largo plazo de sus integrantes y éste es caracterizado principalmente por sus funciones, límites, tamaño, objeto y contenido social.

El Estado es de acuerdo con Hegel el espíritu ético universal y sus formas políticas "son una cosa cultural cambiante, sometidos a un proceso de renovación, violento en ocasiones y pacífico en otras. Una inmensa obra colectiva en la que todos participamos para soportar, criticar, mejorar y aun destruir su organización"<sup>1</sup>, en este sentido el Estado es una estructura social y política en constante dinamismo que se modifica de conformidad con el espíritu del pueblo, su espacio geográfico y su tiempo histórico, es a partir de esta concepción como se puede identificar su origen, naturaleza y tendencias<sup>2</sup>.

Constituye un orden jurídico y funciones económicas, políticas y administrativas, cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la sociedad, "el Estado crea derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones, el Estado celebra tratados, es sujeto del derecho internacional; el Estado, en suma, es titular de derechos y

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, México 1998 Pág. 42

<sup>2</sup> Las teorías sobre el origen del Estado se pueden dividir en: las teológicas u origen divino, origen familiar, teorías naturalistas, teorías del origen violento; teorías sobre el origen convencional, del pacto social o voluntaristas; teoría ético-espiritual y las teorías sobre la constitución histórica, espontánea y necesaria. De acuerdo con Andrés Serra Rojas, las más importantes se pueden clasificar en diversos grupos o corrientes variantes, las cuales son: las teorías organicistas del Estado (como organismo biológico y como organismo psicológico), la teoría de Hegel, las teorías sociológicas, la teoría de la institución de Maurice Hauriou, las teorías dualistas o de las dos facetas de George Jellinek, las teorías jurídicas (Hans Kelsen), las teorías antiformalistas que superan la consideración estrictamente jurídica del Estado y la escuela de sociología política.

obligaciones.”<sup>3</sup> Él es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente político y jurídico<sup>4</sup> superior, soberano y coactivo. De acuerdo con Eduardo García Maynez el estado se integra y organiza con una población, asentada sobre un territorio, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines que tiene a su cargo. En su definición puede vérselo como una comunidad política desarrollada o como la estructura del poder político de una comunidad. El Estado moderno es definido mediante dos elementos: la soberanía y el monopolio legítimo de la fuerza. En su representación jurídica tiene implicaciones sociológicas, de tal manera que a través del derecho modifica y regula las relaciones sociales

Las concepciones y definiciones del Estado varían, con frecuencia se habla de él en contraposición a la sociedad, refiriéndose al conjunto de personas e instituciones que ejercen la autoridad pública sobre los miembros de la sociedad entendiendo el término Estado como sinónimo a gobierno. Para ser exactos, el Estado es la persona jurídica que resume la colectividad social.

### **1.1.2 Formas de Estado.**

Los Estados pueden clasificarse según la estructura concreta de la autoridad, por lo cual se dividen en ABSOLUTOS, cuando el poder está concentrado en manos de una sola persona, y CONSTITUCIONALES, cuando el poder se halla normado y establecido en un documento denominado Constitución, el poder por lo regular se encuentra repartido entre varios órganos (poliarquía). Los Estados modernos son casi todos constitucionales y sus leyes vinculan al ciudadano con el Estado quien, con respecto a sus ciudadanos, no sólo tiene derecho, sino obligaciones precisas. Según la posición que los Estados ocupan en la comunidad

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas *Diccionario Jurídico Mexicano* Editorial Porrúa S A Tomo II, Pág. 1321

<sup>4</sup> Entendiéndose como ente jurídico y político no como un ser físico, sino como que sólo existe en la actividad política y en las leyes y reglas que dicta el derecho

internacional, se dividen en SOBERANOS, cuando gozan de la plenitud de derechos, SEMISOBERANOS, cuando en sus relaciones internacionales se encuentran en una posición de inferioridad (protectorado) Es fundamental la distinción entre Estados DEMOCRÁTICOS que son los que se inspiran en principios de igualdad y libertad y cuyos ciudadanos participan directa o indirectamente, a través de sus representantes, en la vida y poderes del Estado, y AUTORITARIOS (totalitarios) en el que el individuo o ciudadano es concebido como súbdito del Estado, el cual limita los ideales humanos de libertad y de autonomía individual.

Según la forma en que se estructuran las relaciones internas ente el territorio, pueblo y autoridad se pueden distinguir los Estados en UNITARIOS, cuando la soberanía se ejerce sobre un pueblo que se encuentra en un territorio, tratándose de un gobierno centralista que ejerce el poder sobre unidades administrativas que se conocen como agencias de gobierno o departamentos administrativos; Estados FEDERALES, cuando están formados, de varios Estados menores que se presentan como algo único en sus relaciones internacionales, pero independientes o autónomos en sus regímenes interiores; y Estados CONFEDERADOS siendo éstos una unión de Estados con caracteres propios y específicos vinculados por un pacto internacional, sin perder sus respectivas autonomías, tienen por objeto la mutua protección en los asuntos de interés común, los litigios entre ellos se consideran materia de derecho internacional.

Los elementos constitutivos del Estado son:

- Territorio: aun cuando sea de dimensiones reducidas, se identifican los elementos de independencia y soberanía en cuanto a su uso y aprovechamiento.
- Población: es la colectividad de personas con cierta unidad y conciencia de solidaridad política. Generalmente en los Estados se da una unidad nacional basada en la raza, lengua, cultura y destino histórico. La existencia

de sectores de población sometidos de hecho al Estado pero sin conciencia de solidaridad con él da lugar a graves problemas políticos (separatismos).

- Organización político-jurídica: cuerpo de gobernantes investidos de autoridad, que actúan de cara a los demás como representantes legítimos de tal Estado y que gozan también de tal competencia de cara a los miembros de la nación para poder ejercer un control efectivo y ser obedecidos dentro de su territorio.
- Poder político institucionalizado. lo propio del Estado es ser una institución o una persona moral distinta de la persona física de los gobernantes. Los gobernantes cambian, la institución permanece. Del Estado, símbolo de la autoridad política bajo el imperio del derecho, es de quien los gobernantes reciben sus funciones y su competencia. Tendrán tanto poder, cuanto les determinen las leyes para realizar la misión que se les ha encomendado ya que no son sino depositarios parciales y temporales de ese poder.
- Soberanía: capacidad de determinar las propias leyes con independencia de todo otro Estado. Para todos los clásicos de la política, a partir de Polibio, el elemento que distingue a la institución estatal de otras instituciones, sean de derecho público o de derecho privado, es el de su soberanía. Sin embargo, en la actual estructura internacional dominada por las grandes potencias, la realidad de la soberanía queda notablemente reducida.

Estado de Derecho contempla determinadas instituciones jurídicas acordes con la distribución y control del ejercicio de poder entre varios detentadores; por lo que resalta la supremacía de la constitución, además de establecer las competencias exclusivas y limitadas de los diversos órganos titulares del poder estatal; el sometimiento de la administración a la ley, la cual debe ser creada y derogada por un órgano popular representativo, siguiendo principios y procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la vigencia de un control judicial adecuado, el establecimiento de ciertos derechos y libertades fundamentales y la instrumentación de las garantías constitucionales correspondientes para conseguir

la regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas, así como todas aquellas medidas encaminadas a la limitación y "racionalización" del poder y, sobre todo a garantizar la sujeción de los órganos estatales del derecho, es decir, para poder explicar el moderno Estado de Derecho es necesario encuadrarlo en los conceptos de legalidad y legitimidad en el ejercicio del poder público

La Comisión Internacional de Juristas de la Haya, tiene la concepción del actual Estado de Derecho en dos campos: "1. El Estado de Derecho dimana de los derechos del hombre, según se han desenvuelto históricamente en la lucha eterna del hombre en busca de la libertad 2. Los medios de hacer efectivo el respeto a esos derechos son: independencia del poder judicial, responsabilidad de la administración de por propios actos, derecho del ciudadano a elegir abogado y sistema policial controlado por la ley"<sup>5</sup>, para completar la lógica del Estado de Derecho es necesario presentar la tesis del Profesor Manuel Pedroso, quien formuló un cuadro poniendo de relieve las relaciones entre Estado (representado por la "E") y Derecho (representado por la "D"):

(E) – (D). Si estos conceptos se toman en forma aislada, no existe el uno sin el otro.

(E) sin (D). Es un simple fenómeno de fuerza.

(D) sin (E). Es una mera idealidad normativa, sin efectividad.

(E) igual a (D). Es la Teoría de Hans Kelsen, da como resultante la confusión de una parte sustancial, el Derecho, con el todo, el Estado.

(E) con (D) Alude al Estado de Derecho moderno.<sup>6</sup>

El Estado de Derecho es laico respecto a la esfera religiosa y abstencionista respecto a la económica y no tiene otro fin más que el de garantizar jurídicamente el desarrollo, lo más posible autónomo, de la libertad religiosa y la mayor

<sup>5</sup> López Nieto, Francisco *El procedimiento administrativo*. Ed. Bosch, Barcelona, 1960 Pp. 13

<sup>6</sup> Porriá Pérez, Francisco *Teoría del Estado*. Ed. Porriá, 10ª edición Pp. 157

expansión de la libertad económica, también tiene la característica de ser aquel en el que la autoridad, en todas sus formas, está sometida a la ley, en contra de lo que ocurre en el absolutismo, totalitarismo y tiranía, este modelo es derivado del constitucionalismo inglés del siglo XVII y replanteado en el siguiente siglo por los pensadores de la Ilustración francesa, en la lucha contra el poder absoluto de los reyes.

Para que exista el Estado de Derecho deben darse, entre otras, las siguientes características:

- Supremacía de la ley. a la que se someta la autoridad y la sociedad en su conjunto, tal ley deberá ser producto de un órgano representativo y no dictado de la autoridad.
- División y colaboración de poderes: con suficiente independencia del Poder Judicial respecto del ejecutivo para poder controlar y sancionar eficazmente sus eventuales ilegalidades.
- Legalidad: la administración pública sólo puede hacer aquello que la norma expresamente le permite, de forma que en su actividad se eviten arbitrariedades, y si éstas se dan, no queden impunes. Por otra parte la sociedad queda sujeta a un régimen en donde encuentra límites en su libertad, es decir, el ciudadano sólo puede hacer aquello que las normas expresamente no le prohíben. La legalidad también hace referencia a la congruencia jurídica de las normas en el Sistema Federal de Gobierno.
- Garantía de los derechos humanos y libertades individuales: mediante organismos eficaces que impidan que las declaraciones de derechos queden solamente en enunciados teóricos.
- Participación de los ciudadanos en la vida política: la cual se da, de acuerdo a cada régimen, de diversos modos como la consulta, el referéndum, el plebiscito, entre otros.



El gobierno como elemento indispensable para el cumplimiento de los objetivos del Estado tiene las siguientes funciones:

- *Legislativa*: ésta corresponde al Poder Legislativo y consta en crear y modificar el ordenamiento jurídico del país, tanto público como privado, de manera que se conserven el principio de equidad y justicia eficazmente.<sup>7</sup>
- *Política*: defensa nacional y el ejercicio de la soberanía.
- *Económica*: en tres aspectos fundamentales para el desarrollo, es decir, el control de los ciclos económicos, fomentar el desarrollo económico y la redistribución del ingreso.
- *Jurisdiccional*: esta función la detenta el Poder Judicial y consiste en resolver pacíficamente y en base al orden jurídico, los conflictos y controversias entre los particulares, entre los particulares y las autoridades públicas y entre las autoridades públicas. Está formado por jueces, los cuales tienen la tarea de interpretar las leyes y aplicarlas en los casos concretos por medio de sentencias coactivas.
- *Administrativa*: correspondiente al Poder Ejecutivo, es ejecutada por la Administración Pública, consiste en coordinar las actividades de los particulares y satisfacer mediante la dotación de bienes y servicios públicos a la colectividad que la forma cuando la iniciativa privada falte o sea deficiente.

Para concluir lo referente al tema de Estado de Derecho cabe señalar que “el poder legítimo se distingue del poder de hecho en cuanto a un poder regulado por normas, pero partiendo de dos puntos de vista opuestos, el primero de la noción del poder que tiene necesidad de ser regulado para volverse legítimo, el segundo

---

<sup>7</sup> La función del Poder Legislativo se complementa con la actuación del Poder Judicial en cuanto al ejercicio de la jurisprudencia como fuente de derecho interpretada por la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno o en salas, y por los Tribunales Colegiados y de Circuito fundamentado en el párrafo quinto del artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de la noción del ordenamiento normativo que tiene necesidad de la fuerza para volverse efectivo.<sup>8</sup>

## 1.2 Concepto de Gobierno.

Toda sociedad cuenta con órganos encargados de imponer las reglas de conducta y de toma de decisiones para mantener la cohesión social, a este órgano se le denomina Gobierno, el cual es relativamente autónomo respecto de los distintos grupos sociales que forman al país con la finalidad de llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos. De acuerdo con el lenguaje político, el gobierno es el conjunto de personas e instituciones políticas del Estado que ejercen el poder, por lo tanto determinan la orientación política de una sociedad.

Su constitución y funcionamiento varían según los diversos regímenes políticos; en su denotación moderna comprende aquellas instituciones y personas que constituyen el aparato estatal, siendo la institución en que se manifiesta el poder público, es "la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el Jefe del Ejecutivo o sus órganos auxiliares"<sup>9</sup> a fin de llevar al cabo sus objetivos valiéndose de una estructura administrativa, jurídica y política.

Para Norberto Bobbio el gobierno es "el poder capaz de tomar decisiones y emitir mandatos obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto y Bovero Michelangelo *Origen y fundamentos del Poder Político* Editorial Grijalbo México 1985, Pág. 23

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés *Ciencia Política* México 1988 Ed. Porrúa.

que se requiere obediencia, lo que no quiere decir que el poder estatal no tenga límites"<sup>10</sup>.

Según sea la preeminencia de alguno de los poderes, la forma de gobierno podrá ser parlamentaria o presidencial. En el primer caso el poder Legislativo es el predominante, el Ejecutivo se encuentra bifurcado con un Jefe de Estado que tiene a su cargo los casos protocolarios y en cuya persona recae la tradición nacional, existe también la figura del Jefe de Gobierno, el cual es representante de la nación (por lo regular éste es sometido a sufragio del Legislativo), de acuerdo con el sistema político se le denomina con distintos nombres como: primer Ministro, Canciller, Presidente del Gobierno, etcétera.

El poder Legislativo se integra por un cuerpo colegiado denominado comúnmente Parlamento, supervisa a la Administración Pública, y puede emitir un voto de censura o de confianza y en el caso que lo considere pertinente, pedir la renuncia del Jefe de Gobierno (o Primer Ministro), el que a su vez podrá disolver al Parlamento. En este régimen se llama gobierno al conjunto de funcionarios que integran el consejo de ministros, encabezados por el Primer Ministro y dependen del Parlamento. La composición del gobierno en estos regímenes puede ser homogénea (perteneciendo todos los ministros a varios partidos del parlamento, unidos por razones coyunturales) Cuando el Parlamento retira su confianza al Gobierno, o a parte de él, se produce una crisis ministerial y se rechaza total o parcialmente el gabinete de forma que el Gobierno vuelva a gozar de la confianza del Parlamento.

En el régimen Presidencial existe preeminencia del Poder Ejecutivo, el cual está representado por el Presidente de la República, quien es electo directamente por el voto ciudadano, en él se reúnen las cualidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, el cual tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus colaboradores (gabinete). El Poder Legislativo en un régimen Presidencial tiene

<sup>10</sup> Bobbio, Norberto *Estado, Gobierno y Sociedad* México 1991 Ed. Fondo de Cultura Económica

como propósito fundamental regular las acciones del Ejecutivo, pero no puede obligarlo a dimitir, aquí es más visible la separación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo

El gobierno como institución que detenta el poder soberano del Estado se manifiesta al interior de la comunidad para su gobernabilidad cumpliendo funciones de resguardo de la seguridad pública, sostener un desarrollo económico que comprenda variables como el empleo, vivienda, educación, salud, etcétera; también responde a necesidades externas, es decir, tiene las funciones de proveer la defensa de los ataques de otros gobiernos, por lo tanto la concentración de poder en sus órganos constituye un instrumento para hacer frente a las exigencias de seguridad y de poderío de la comunidad política.

Existe una clasificación de las formas de gobierno, las cuales han obedecido tanto a circunstancias estructurales como coyunturales, lo cual es menester estudiar para la comprensión objetiva del actual Estado-nación. La primera diferencia que debemos hacer en relación con este tema es entre formas de Estado y formas de gobierno; la cual consiste en considerar como, de acuerdo con Groppali, "formas de gobierno . . . son los... modos de formación de los órganos del Estado, sus poderes y relaciones; y las formas de Estado, como estructura del Estado y relación entre el pueblo, el territorio y la soberanía, según que se concentren y se funden en un orden estatal único o estén descentralizadas en los varios ordenes estatales de que resultan constituidas."<sup>11</sup>

Aunque mantienen formas similares, las formas de gobierno en relación con las de Estado pueden ser distintas. Las formas de gobierno son parte del Estado mientras las formas de Estado no son parte, sino que es el Estado mismo. El régimen político a mi parecer engloba a las dos anteriores ya que ésta se refiere,

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andres. *Teoría del Estado*, México Editorial Porrúa, 1992 pp 156

como dice Xifra Heras "a la estructura global de esta realidad, con todo su complejo institucional e ideológico".

### **1.2.1 La forma de Gobierno en México.**

En el caso de México, la forma de gobierno se enmarca en un régimen Presidencial, que de acuerdo al artículo 40 constitucional se constituye en una "República Representativa, Democrática, Federal". Es República porque la jefatura de Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica para lo cual se consulta la votación popular, valor relacionado con la democracia, es Representativa, por el ejercicio continuo de la designación popular de los representantes (es decir, no es el gobierno directo del pueblo, sino designado por él), es Democrática porque el poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste y es Federal por que se compone de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior que comprende:

*Poder Ejecutivo*, representado por el Presidente de la República expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 80, teniendo delimitadas sus funciones y obligaciones en el artículo 89, para tal efecto se apoya en un gabinete nombrado a su discreción sin ser ratificado por ningún otro poder para que pueda cumplir con su programa de gobierno. Este gabinete tendrá la dirección de la Administración Pública como instrumento para el cumplimiento de sus objetivos, ella sólo será considerada Centralizada (dependencias o despachos) y Paraestatal (entidades o empresas públicas) conforme se encuentra expresado en el artículo 90 y en su ley reglamentaria (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

El *Poder Legislativo* se deposita en el Congreso de la Unión, que integran la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores con representantes popularmente electos. Dentro del principio de colaboración de poderes le

corresponde la elaboración de la ley y el control político sobre el Poder Ejecutivo, fundamentadas en los artículos constitucionales del 73 al 77. La Cámara de Diputados se integra con 500 miembros que se renuevan cada tres años, 300 de ellos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa en distritos electorales uninominales (fundamentado constitucionalmente en los artículos 52 y 53 párrafo 1) y los 200 restantes son electos según el principio de representación proporcional mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (fundamentado constitucionalmente en los artículos 52, 53 párrafo 2 y 54) La Cámara de Senadores se integra con 128 miembros renovados en su totalidad cada seis años, 64 de ellos (dos por cada estado y el Distrito Federal) son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, 32 más (uno por cada entidad federativa) son asignados a la primera minoría y los 32 restantes son electos según el principio de representación proporcional mediante listas votadas en una sola circunscripción nacional (fundamentado constitucionalmente en el artículo 56 párrafo 1).

*Poder Judicial*, integrado por la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal teniendo sus funciones, responsabilidades y requerimientos en los artículos 94 a 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base al artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se menciona también al jurado popular federal y a los tribunales de los estados y del D.F. que conocen y deciden las controversias sobre aplicación de leyes, así como las relativas al juicio de amparo.

### **1.3 Concepto de Administración Pública.**

La Administración Pública es una institución y organización integrada por un conjunto de actos encaminados a ordenar y estructurar los asuntos de gobierno. De acuerdo con Andrés Serra Rojas "La Administración Pública es una

organización que tiene a su cargo la acción continua, encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos del Poder Público que aseguren el interés estatal y de los derechos de los particulares"<sup>12</sup>

Es el órgano que realiza la actividad del gobierno, específicamente del Poder Ejecutivo, que contiene el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la normatividad pública y la voluntad de un gobierno, tal y como es expresada por las autoridades competentes; "es pública por que comprende actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración por que implica la coordinación de esfuerzos mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control"<sup>13</sup>.

La Administración Pública es la continua tarea ejecutiva manifestada en la vida social y como parte de la rama ejecutiva del gobierno tiene la facultad de ejercer la fuerza pública en favor del interés general, "la administración se presenta como la actividad por la que las autoridades públicas proveen, utilizando en su caso, las prerrogativas de la fuerza pública, la satisfacción de las necesidades del interés público"<sup>14</sup>. Es el agregado de medios y el sistema organizado para hacer eficaz el impulso del gobierno, se apega al derecho administrativo, el cual contiene un conjunto diverso de competencias, funciones y responsabilidades; su función básica es limitar el poder y las funciones públicas gubernamentales

Complementando la idea de Administración pública es menester dar la observación que esta organización "abarca al conjunto de personas identificadas como funcionarios y servidores públicos que unen sus esfuerzos para servir a la

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1975, Pp. 102.

<sup>13</sup> Martínez Silva, Mario, coord., *Diccionario de Política y Administración Pública*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública 1988.

<sup>14</sup> Jean Rivero. *Droit administratif* 9a. ED. Précis Dalloz, Paris, 1980. Pp. 14

comunidad a través de tres instancias de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, en consecuencia el trasfondo ético de la administración pública es la gestión y el trámite de asuntos en beneficio de la sociedad civil, sólo que además de individuos comprende normas, funciones, recursos, programas, estrategias y políticas gubernamentales tendentes a lograr los fines del Estado, mediante una estructura orgánica – funcional dinámica y compleja que divide al quehacer público y manifiesta una creciente especialización para optimizar los recursos a su disposición y alcanzar los resultados que se esperan de su actuación”<sup>15</sup>.

En la lógica de que la forma de gobierno y el régimen administrativo tienen una relación indisoluble, es necesario resaltar que en “un régimen más democrático existirá una administración pública más transparente y participativa; en los regímenes centralistas y autoritarios el acceso y conocimiento de la administración serán más cerrados y oscuros y más reducidos los mecanismos de defensa del particular frente a la acción administrativa”<sup>16</sup>.

Como referencia histórica, la Administración Pública en México encuentra sus bases en el sistema francés, ya que éste a partir de su Revolución en 1789 creó un sistema con características, reglas y principios autónomos e independientes del derecho civil, es decir, la jurisdicción administrativa es responsable de aplicar las normas de carácter público y dirimir los conflictos que surjan entre la administración y los particulares.

Dada la evolución del Estado y gobierno hacia la democracia, y de la sociedad, reflejada en un aumento de las necesidades públicas, resultando en servicios públicos operados por personas distintas a la administración, el servicio público de la administración pública en la actualidad se define en la medida en que “cumple con una misión de interés general; la administración se reserva el derecho de supervisión sobre las modalidades de realización de ésta actividad, el organismo

<sup>15</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. Adelanto de la publicación *Ciencia de la Administración y su rama pública*

<sup>16</sup> Osorio Correa, Francisco Javier. *La Administración Pública en el Mundo*. México 1986. Ed. UNAM. Pp. 9



que desarrolla una actividad considerada servicio público está investido de prerrogativas del poder público, y como contrapartida de este poder excepcional, la administración ejerce sobre este organismo un poder de tutela..."<sup>17</sup>

Todo servicio público proporcionado por la Administración Pública presenta tres principios

1. La continuidad del servicio; es decir que debe funcionar de manera puntual y regular.
2. La igualdad de los usuarios: prohibiendo cualquier menosprecio de un individuo en razón de cualquier identidad, es decir, el servicio se accesa en igualdad de condiciones.
3. Adaptación del servicio a las necesidades del público; para poder responder con eficacia en situaciones cambiantes.

### **1.3.1 Formas de Administración Pública.**

Para el mejor despacho de los asuntos que debe atender la Administración Pública, ésta se organiza de la siguiente forma:

*Centralización*, en la cual los órganos del gobierno se agrupan colaborando unos respecto con otros, en una forma de dependencia directa la cual implica la concentración del poder de decisión (jerarquía vertical) y de fuerza pública hasta llegar al Jefe Supremo de la Administración Pública, no tiene patrimonio ni personalidad jurídica propia. Se caracteriza porque el titular del órgano superior cuenta con los poderes de

- Nombramiento,
- Mando,
- Vigilancia,
- Disciplinario,

<sup>17</sup> *Ibid* pp. 17-18

- Revisión y
- Resolución de conflictos de competencia.

*Desconcentración*, esta forma de organización se caracteriza porque el órgano superior delega facultades a favor de un órgano subordinado, permitiéndole realizar actividades con decisión limitada (las decisiones importantes deben ser aprobadas por el órgano del que dependen), es creada por una ley o reglamento, depende directamente de un órgano centralizado, su patrimonio es el mismo que el de la federación (aunque pueden tener presupuesto propio). Sus características principales son:

- Competencia derivada de las facultades de la administración central.
- Autonomía técnica.
- En ocasiones tienen personalidad jurídica propia.
- Cierta autonomía financiera.

*Descentralización*, mediante esta forma se concede al organismo determinado cierta autonomía técnica y orgánica en sus funciones con el objeto de que realice actividades administrativas inherentes a la administración centralizada, las modalidades por las que se da esta forma son: por región, servicio o colaboración. Estos organismos cuentan con patrimonio y personalidad jurídica propia. Se caracteriza por:

- El titular del órgano tiene el poder de nombramiento limitado, sujeto a gestión y propuesta o elección
- El titular del órgano tiene el poder de vigilancia
- Personalidad jurídica propia
- Patrimonio propio
- Autonomía técnica y orgánica

### 1.3.2 La Administración Pública en México.

La Administración Pública en México se fundamenta y organiza jurídicamente en el artículo 90 Constitucional, el cual menciona que "será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación"<sup>18</sup>, su reglamentación se basa en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El sector centralizado se conforma de acuerdo con el artículo 1 de la LOAPF por "la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal"<sup>19</sup> y la Procuraduría General de la República a las que se les denomina "dependencias" que tienen responsabilidad directa con el Presidente de la República, constituyen una unidad de mando, decisión y ejecución, las dependencias tradicionales en la historia son: Defensa, Marina (y fuerza aérea), Hacienda, Gobernación (educación, trabajo, etc.) y Relaciones Exteriores.

El sector paraestatal está conformado por "los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos" los cuales son unidades auxiliares administrativas formalmente integradas a la Administración Pública Federal y regidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales del 14 de mayo de 1986.

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 90

<sup>19</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976

La forma en que se allegan de recursos públicos está basada en la Ley de Ingresos, en forma general, y la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, de forma particular, la cual establece el marco normativo, para la formulación, ejercicio y control del gasto público, su reglamento señala los procedimientos a seguir tanto para la programación, presupuestación, así como para los programas anteproyecto de presupuesto y el ejercicio del gasto para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En materia de ejercicio de los recursos financieros norma la contabilidad que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

#### **1.4 Concepto de control.**

Todo poder, incluso considerado legítimo, tiene el riesgo de ser utilizado abusivamente en beneficio de quien lo detenta, por lo tanto es necesario establecerle frenos y controles para evitar su abuso. En este sentido, la democracia política crea en su condición misma los mecanismos diversos para el control del poder desde el poder mismo y desde la sociedad, es decir permite la rendición de cuentas, lo cual supone poder responsabilizar, en cualquier nivel de gobierno, de forma política o legal, a los servidores públicos con mal manejo en el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

En el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos. El jurista argentino Manuel M. Diez señala que el control administrativo es un examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines.

En materia gubernamental el control supone la fase propositiva del proceso administrativo en la que se da una evaluación y comparación de los resultados, con la finalidad de corregir y mejorar nuevos planes; se aplica tanto en los procesos como a todos los recursos de una organización: financieros, humanos y materiales. Esta fase permite la detección de las variables de importancia para el alcance del producto o servicio final a realizar (cumplimiento de objetivos y metas programáticas). Según las Normas y Procedimientos de Auditoría, el control está "representado por el conjunto de políticas y procedimientos establecidos para proporcionar una seguridad razonable de poder lograr los objetivos específicos de la entidad"<sup>20</sup>. Su efectividad consiste en que la administración obtenga la información necesaria para seleccionar de las alternativas, la que mejor convenga a la institución.

Al ser una fase que concluye en proposiciones preventivas y correctivas, a falta de ésta se culmina en fallas en la planificación que reflejan ineficiencia e ineficacia organizativa, que en el largo plazo culmina en la obsolescencia administrativa. El control como herramienta proporciona información confiable que permite la adecuada toma de decisiones y mando, además busca el adecuado apego de los programas a las leyes, normas, políticas y directrices de la planeación; permite la adecuada rendición de cuentas del personal encargado de la toma de decisiones y los recursos, con lo que se previene principalmente las irregularidades financieras y operativas

Todos los actos administrativos deben ser legales y eficaces. Lo primero se cumple ajustando la gestión a la normatividad vigente que rige la labor administrativa; lo segundo se cumple cuando el fin de la gestión corresponde a la satisfacción de los intereses públicos. El rectificar la gestión ilegal o ineficaz es el objetivo del control administrativo, mismo que surge con la necesidad de que los recursos se manejen en función de los objetivos previstos en términos de eficiencia, eficacia, economía, honestidad y transparencia.

<sup>20</sup> Holmes, A. *Auditorías, Principios y Procedimientos*. Editorial Limusa. México 1994

La función del control se orienta principalmente al logro de una administración económica, ahorrativa y moderna ya que es un elemento de evaluación concomitante o final que aporta criterios de juicio para la continuación o término de una actividad. Sus elementos son la fiscalización, sistema contable y procedimientos de auditoría. Entre los objetivos que tiene se destacan los siguientes:

1. Promover la eficiencia y la eficacia en la ejecución de las operaciones sobre bases seguras, fortaleciendo la adherencia a las normas fijadas por la administración.
2. Comprobar la corrección y veracidad de los informes para la adecuada rendición de cuentas sobre las decisiones tomadas.
3. Salvaguarda contra la dilapidación, insuficiencia e irregularidades financieras.

El control comprende el plan de organización, los métodos y procedimientos que se adoptan en una entidad para salvaguardar sus activos y pasivos, verificando la razonabilidad y confiabilidad de su información financiera, administrativa y operacional, para promover la eficacia, racionalidad y eficiencia organizativa y provocar así la adherencia a las políticas prescritas por la administración, aplicándose en forma cíclica a ingresos, compras, producción, nóminas y tesorería facilita la mejora continua.

Los criterios evaluatorios<sup>21</sup> se dan por medio de indicadores los cuales son resultado del análisis de los procesos. Derivado de lo anterior existen tres grandes tipos de control, coincidentes con los órganos de gobierno.

a) *Legislativo*. se manifiesta en 3 ramas, 1. mediante la promulgación de diversas leyes tendientes a regular planes y la conducta de los servidores públicos; 2.

<sup>21</sup> Ello implica comparar lo que se ha alcanzado mediante una actividad, procedimiento, proceso o programa, con aquello que se debería haber alcanzado de acuerdo a lo previamente contemplado.

aprobación de la ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos (control presupuestario) y la revisión de la Cuenta Pública; y 3. control político, el cual se hace evidente cuando los secretarios de Estado son llamados a comparecer ante el órgano legislativo. Este tipo de control se fundamenta constitucionalmente en los artículos 73, 74, 79, 90 y 93; en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

b) *Judicial o jurisdiccional*, el cual revisa y analiza que los actos de autoridad se apeguen a lo dispuesto en las leyes que reglamentan su actividad, por medio de la interpretación jurídica resuelve las controversias que se susciten entre particulares, entre éstos y los órganos gubernamentales, así como entre estos mismos. Este tipo de control se fundamenta constitucionalmente en los artículos 103 a 107; en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo y Códigos Federal, Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales.

c) *Administrativo*, el cual cuenta, en primer lugar, con la Secretaría de la Función Pública en los términos establecidos en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que origina que su intervención pueda ser directa (de conformidad con su reglamento interior) o indirecta (a través de los delegados y comisarios públicos) constituyéndose como el órgano globalizador del control.

En segundo término, seguido del globalizador, es el control sectorial, que de conformidad con el artículo 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, ejercen los Secretarios de Estado. En tercer lugar se encuentra el control institucional, ejercido éste por las dependencias y entidades de conformidad con la citada ley, reglamentos internos, decretos, acuerdos, etc., relativos a su constitución, organización y funcionamiento, y por lo tanto se integran bajo la denominación de Contralorías Internas.

De acuerdo con sus objetivos específicos, el control se clasifica de la siguiente manera.

- *Control presupuestario*: verifica el apego en el ejercicio de un programa aprobado en el presupuesto tanto en monto como en destino o aplicación, consiste en el registro de operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestario, a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijadas previamente, a fin de identificar desviaciones y determinar acciones correctivas. Es un sistema compuesto por un conjunto de procedimientos administrativos mediante los cuales se vigila la autorización, tramitación y aplicación de recursos humanos, materiales y financieros integrantes del gasto del Sector Público Federal en el desempeño de sus funciones.
- *Control de procedencia*: verifica que el destino de un pago corresponda al acreedor del mismo.
- *Control de disponibilidad de saldos*: asegura la existencia de fondos financieros para realizar un pago.
- *Control de rendimientos*: permite la comparación de estándares existentes o forma de utilización de los recursos.
- *Control de políticas, planes y programas*: verifica el alcance de los objetivos originales o previstos.

El control, según el momento de su aplicación, puede ser considerado:

- *A priori*: también es llamado preventivo y se aplica antes de realizar operaciones concretas o aplicar programas y proyectos, son medidas tendientes a cuidar o prevenir irregularidades en la gestión administrativa.
- *Concurrente*: se realiza durante el ejercicio de la función o actividad específica
- *A posteriori*: se lleva a cabo después de que se realizan las operaciones a modo de revisión o verificación



Según la materia, al control se le clasifica de la siguiente forma:

- *Control financiero*: ejercido sobre los ingresos, gastos y estados financieros.
- *Control operacional o administrativo*: evalúa la eficiencia y eficacia de las operaciones
- *Control de legalidad*: es la comparación entre los procedimientos previstos en la normatividad jurídica y la forma en que se llevaron a cabo

Según la actuación del órgano de control, se clasifica:

- *Por oficio*: para verificar y vigilar la gestión administrativa a discreción del órgano de control.
- *A petición*: solamente se realizan los procedimientos de control con base en una petición de parte interesada.
- *Por mandato*: es el control que se da de manera obligatoria por mandato de la ley.

De conformidad con el órgano que lo aplica, el control puede dividirse en dos grandes ramas:

- *Control externo*: es ejercido por órganos jerárquicamente diferentes a los controlados. En general son órganos supremos de control y regularmente se lleva a cabo en forma posterior a las operaciones.
- *Control interno*: lo llevan a cabo las mismas organizaciones mediante procedimientos propiamente descritos, es el llamado autocontrol.

### 1.4.1 El Control en México.

En el México Prehispánico el sistema de control en el reino de los mexicas y sus territorios dominados fue representado con la figura fiscal, en materia hacendaria, jurídica y cultural, del Cihuacóatl, éste tenía a su cargo la administración de la Hacienda Pública, bajo él se encontraba el Hueycalpixqui, que se encontraba al frente del Consejo de Hacienda y se apoyaba en los calpixques, los cuales tenían la función de auditores y recaudadores, todo este sistema era implementado de manera que el Tecuhtli tuviera el conocimiento sobre la situación financiera del reino

A cada tipo de delito le correspondía una sanción, según la gravedad del mismo y la jerarquía del funcionario que lo cometiera, los castigos que se aplicaban eran las amonestaciones, la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar alguno en el futuro, el trasquilamiento, la confiscación de bienes, el derrumbamiento de su casa, el destierro y la muerte, "... los mecanismos de control preventivo y represivo... originaron un florecimiento de la justicia en los reinos de México... que admiró a los españoles conquistadores..."<sup>22</sup>La rigidez de los castigos impuestos a los distintos funcionarios era consecuencia de la necesidad del pueblo mexica de contar con servidores públicos sabios, honrados, responsables y eficientes en el ejercicio de las principales actividades gubernamentales

En la época colonial el sistema administrativo de la Real Hacienda estuvo representado principalmente por el monarca, y el Consejo de Indias, posteriormente con la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda. En este sistema tuvo gran importancia la figura de los oficiales reales ya que tenían principalmente las funciones de verificación y recaudación de recursos. Entre las principales sanciones que se aplicaron se encuentran las amonestaciones, represiones en público, multas, suspensión de empleo o sueldo,

<sup>22</sup> Lanz Cardenas, Trinidad. *La Contraloría y el Control interno en México*. Editorial FCE y SECOGEP. Mexico 1987. Pág. 31

obligación de devolver a las cajas reales las cantidades obtenidas indebidamente, confiscación y prisión

El sistema de control descansó en dos instrumentos: las visitas y los juicios de residencia; las visitas fueron el medio de control del poder con que contó la Corona Española durante los tres siglos de su dominación en América. Si el inspeccionado era una autoridad nombrada por la Corona, el visitador era seleccionado por el Consejo de Indias en consulta con el Rey; para funcionarios nombrados en la Nueva España el visitador era designado por el virrey en consulta con la Audiencia. En 1812 la Constitución de Cádiz reglamentó el juicio de residencia bajo el nombre de juicio de responsabilidad.

En el México independiente el control gubernamental se encontró presente desde la Constitución de 1824 con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la cual se facultó para revisar anualmente las cuentas del gobierno federal, ésta desapareció en 1524 al Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España creado en 1453 con el nombre de Tribunal Mayor de Cuentas por las Cortes españolas, el cual podía revisar el estado de la Real Hacienda y emitir una memoria relativa de la misma, que contenía las observaciones y propuestas de reformas correspondientes a la recaudación y a la aplicación de fondos públicos.

Fue hasta el 16 de noviembre de 1824 cuando se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública "cuyos principios eran: poner en manos del secretario del ramo la dirección y administración de las rentas públicas, suprimiendo las Direcciones y Contadurías Generales de las diferentes rentas entonces existentes; concentrar todas las operaciones en el Ministerio de Hacienda para que hubiera sistema y unidad de acción; y llevar la contabilidad en la Secretaría de Hacienda por cuentas originales, para que fuera más exacta la cuenta general y para que este examen de las cuentas parciales permitiera al secretario vigilar las operaciones de las oficinas que le estaban subordinadas"<sup>23</sup>

<sup>23</sup> *Ibid* p. 85

En esta ley el sistema de control hacendario se estructuró con base en la creación del Departamento de Cuenta y Razón, la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda, éste último bajo la inspección de la Cámara de Diputados. En la Constitución del 4 de octubre de 1824, vigente hasta 1835, se dispuso que el Congreso Nacional (en calidad de Gran Jurado) sería quien debía declarar si había o no lugar a la formación de causa en contra de los servidores públicos, secretarios de despacho (artículo 119), magistrados del Tribunal Supremo de Justicia e individuos de la Suprema Corte de Justicia (artículo 137), también tuvo el encargo de crear un tribunal compuesto por los miembros de dicho órgano legislativo, a fin de juzgar a los diputados de los congresos provinciales.

El sistema de control se ejerció de la siguiente manera: el Presidente y vicepresidente de la Federación se encontraban sujetos a juicio de responsabilidad (artículo 38) por "delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o a que éstos tomaran posesión de sus destinos, o el ejercicio por parte de las cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería"<sup>24</sup>, el Presidente sólo podía ser acusado en el tiempo de su encargo y hasta un año después. Los Diputados y Senadores podían ser sujetos a responsabilidad, la acusación debía formularse en la cámara opuesta al cargo de dicho individuo.

La Constitución Centralista de 1836 llamada de las "Siete Leyes", suscrita en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, también delimitó las responsabilidades de los funcionarios, en este periodo cabe resaltar que se creó el Supremo Poder Conservador (éste no podía ser censurado o juzgado por sus opiniones, en caso de formularse acusación, debía hacerse frente al Congreso de la Unión) con la finalidad de frenar los posibles abusos de los tres poderes

<sup>24</sup> *Ibid* p. 143

federales. En esta Constitución se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes y oficiales una vez formada la acusación y ésta fuera afirmativa, en el primer caso, el inculcado se ponía a disposición del la Corte Suprema de Justicia para ser juzgado, en el segundo caso, el Senado debía dictar el fallo correspondiente. En 1839, con Santa Anna de presidente, se ordenó la disolución del Congreso y se reunió a una Junta de Notables para redactar una nueva Constitución.

En 1843 se promulgaron las Bases Orgánicas de la República Mexicana, publicadas por Bando Nacional el 14 de junio (también de corte contralista), en las cuales las responsabilidades de los funcionarios fueron las siguientes: a los Diputados y Senadores se les concedió inmunidad absoluta, se estableció la figura del Gran Jurado, el cual debía formar la causa en las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido los secretarios de despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y gobernadores de departamento; el Presidente de la República también se consideró en los procedimientos de responsabilidad (procesado criminalmente durante su periodo presidencial y un año después, por delitos de traición contra la independencia Nacional y forma de gobierno), aunque gozó de cierta inmunidad. Al presidente se le dotó de las facultades para suspender de sus empleos, privar de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses, así como de imponer multas a los empleados infractores de sus órdenes; las mismas facultades se les dieron a los gobernadores de los estados.

En 1847 los liberales llegaron al poder y restituyeron la Constitución de 1824, la cual presentó las siguientes novedades: la Cámara de Diputados se erigió como Gran Jurado en contra de los altos funcionarios y se otorgó al Senado la posibilidad de erigirse en Jurado de Sentencia, dejando a la Suprema Corte de Justicia la designación de la pena

En 1853, la presidencia fue asumida de nuevo por Santa Anna, el cual convirtió el régimen establecido en una dictadura, este desorden desembocó en la elaboración del Plan de Ayutla, el cual exigía, entre otras cosas, la creación de una nueva Constitución, misma que se promulgó el 5 de febrero de 1857 (con sistema legislativo unicameral), esta Constitución consignó en su Título Cuarto las responsabilidades de los servidores públicos, en donde se detalló con más claridad las responsabilidades y las sanciones aplicables a los diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte y los secretarios de despacho, estableciendo una división entre los delitos del fuero común y los delitos oficiales, se siguió respetando la institución del Gran Jurado

Al Presidente de la República se le concedió inmunidad de carácter relativo, sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; los gobernadores de los estados podían ser acusados por infracción a la Constitución y a las leyes federales. Esta Constitución, en resumen, contempló dos instituciones: "1) el antejuicio, que se contraía a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud de la cual no se podía proceder en contra de estos últimos, si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración en el sentido de acusar en su contra; 2) el juicio político, que tenía lugar en que dichos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, y respecto de los cuales sólo eran responsables durante el periodo en que ejercieran su encargo y un año después, según se prescribía en el artículo 107."<sup>25</sup>

El Presidente Benito Juárez, respaldado por la Constitución de 1857, decretó el 3 de noviembre de 1870 la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la Federación, la cual constituyó la base jurídica de nuestro actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos ya que enumeró y tipificó los delitos llamados oficiales

<sup>25</sup> *Ibid* p 159

Para la revolución de 1910, y con la renuncia de Huerta, Carranza lanzó en septiembre de 1916 una convocatoria para la formación de un nuevo Congreso Constituyente, el cual culminó con la formación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, en la cual se dictaminaron de los artículos 108 al 114, las responsabilidades de los servidores públicos, ellos sufrieron pocas modificaciones en relación con la Constitución de 1857, como el artículo 108 al que sólo se agregó como sujeto de responsabilidades al Procurador General de la República, y se especificó que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos del orden común.

En 1917 se creó el Departamento de Contraloría General de la Nación durante la presidencia de Venustiano Carranza, teniendo algunas atribuciones duplicadas con la Tesorería, mismas que para 1926 con el nombre de Departamento de Contraloría de la Federación absorbió completamente las funciones de control y vigilancia interna en la Administración Pública Federal, el proceso de fortalecimiento del sistema de control interno cambió en 1932 cuando la secretaría de Hacienda y Crédito Público volvió a absorber dichas funciones. Derivado de la Constitución de 1917, se promulgó la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda 1936 promulgada por el General Lázaro Cárdenas con vigencia hasta el 28 de diciembre de 1978, se distinguieron tres partes: la *orgánica*, que define y conforma a las unidades que tienen injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias; la *funcional*, que define a la Cuenta Pública y establece la operación, los medios y los elementos de los que se vale el órgano técnico para ejecutar sus funciones, y la que se refiere a las *responsabilidades y prescripción* de las mismas; es decir, se especificaron las atribuciones que le compitieron, principalmente: revisión y glosa, fiscalización y finiquitos. Para la debida aplicación de responsabilidades, el 21 de febrero de 1940 se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados

Con la creación en 1958 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se implantó una nueva dinámica de control, vigilancia y planificación con la creación de las Secretarías de la Presidencia (en el ramo de programación) y de Patrimonio Nacional (en el ramo administrativo) en coordinación con la Secretaría de Hacienda (en presupuestación). Paulatinamente estos mecanismos fueron cobrando mayor fuerza, mismos que se plasmaron dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública expedida en 1976

Para 1982 el control se identificó plenamente en una entidad que se le denominó Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que en 1994 modificaría su nombre al de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y en 2003, a raíz de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, volvería a modificarse quedando como Secretaría de la Función Pública, entidad que en sus atribuciones ha evolucionado conforme a los Planes Nacionales de Desarrollo.

Fue hasta 1999 cuando por condiciones contextuales políticas nacionales e internacionales se comenzaron a dar reformas en los ámbitos de control, fiscalización superior, rendición de cuentas, transparencia, acceso a la información y participación ciudadana, de manera tal que para el 30 de diciembre de 2000 comenzó a entrar en vigor la nueva ley denominada "Ley de Fiscalización Superior de la Federación" con base en los artículos 79 y 73-XXIV constitucionales. La mencionada ley establece los elementos que constituyen la Cuenta Pública y los lineamientos generales para su fiscalización y presentación de resultados; así como la integración, organización y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación.



## **2. Actividad Financiera del Estado**

La actividad financiera del Estado se encuentra vinculada con el crecimiento económico, la inversión y el ahorro; y se clasifica en dos: política de ingresos públicos y política de gasto público, "se conoce con el nombre de actividad financiera del Estado aquella que realiza para obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades públicas; es decir, puede tener un doble aspecto, entradas y salidas, activo y pasivo, gastos e ingresos. Esta actividad del Estado, desde luego, se desenvuelve en un plano nacional fundamentalmente, no persigue fines de lucro, pues es satisfacción de las necesidades para el progreso del Estado"<sup>26</sup> Por lo tanto la clasificación de la actividad financiera se puede identificar de la siguiente manera: ingresos públicos por la vía impositiva, productos, derechos, aprovechamientos, deuda, oferta monetaria; y gasto público, gasto corriente, gasto de capital y fideicomisos.

### **2.1 Ingresos Públicos**

Estos se pueden dividir en dos, según sea mediante un acto de colaboración voluntaria particular y los que son por la vía impositiva. Dentro de la primera clasificación se encuentran los contratos donde al igual que el particular, el Estado tiene obligaciones a cumplir a favor de éste como contraprestación a su inversión como: intereses o rembolsar el empréstito, etcétera; lo que supone otras fuentes de ingresos para cubrir las, también se encuentran las herencias cuando no existen herederos, se asignan a la beneficencia pública y legados o donaciones al gobierno. Este tipo de contribuciones en realidad no son de tal magnitud como para enfrentar los compromisos en materia de gasto público.

La clasificación por la vía impositiva se integra por cuatro tipos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación y son: impuestos, productos, derechos y

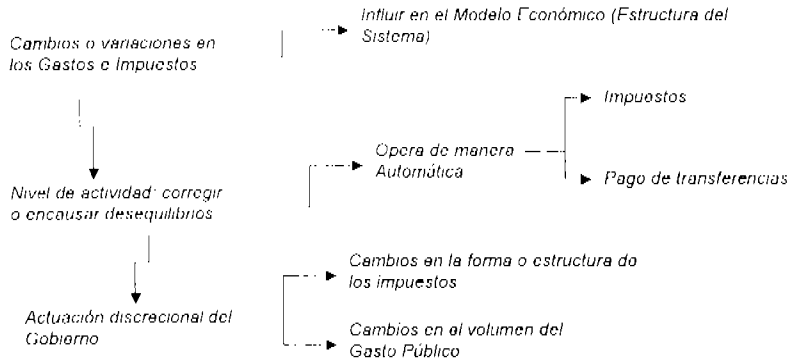
<sup>26</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México 1983. Ed Porrúa. p 608

aprovechamientos, los cuales en su conjunto son el instrumento de las finanzas públicas que sirven para financiar el gasto público ya que representan mayor porcentaje del Producto Interno Bruto que la clasificación anterior. Esta clasificación supone que el Estado recurre, mediante un acto unilateral y soberano, a la imposición de los ingresos que la sociedad debe cubrir, tomando siempre en cuenta su capacidad económica para establecer el monto y dispersión de los mismos.

El objetivo del sistema tributario es incentivar el esfuerzo productivo, la inversión y la actividad empresarial, la ausencia de disciplina fiscal conduce a situaciones de inestabilidad macroeconómica. Las altas tasas tributarias perjudican el crecimiento económico sin aumentar la recaudación. El sistema tributario, por lo tanto, es un mecanismo gubernamental mediante el cual se controlan los ciclos económicos, ya que si las tasas, cuotas y precios son altos, se provoca un fenómeno inflacionario, no se genera ahorro y dado que se cobra al esfuerzo es difícil atraer y retener capital físico, financiero, humano y es detonador de la llamada economía informal; y en contrapartida, en los sistemas en que el costo es menor y existen los llamados "paraísos fiscales" es más fácil atraer inversiones extranjeras, ahorros nacionales e inmigrantes. El principio es que cuando las tasas impositivas marginales castigan el ingreso adicional, también se castiga la producción adicional, lo cual retarda el crecimiento económico.

Un estudio presentado por la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión denominado "Elementos Fundamentales de las Finanzas Públicas en México", presenta en un esquema simple la importancia del sistema tributario en la Política Fiscal, el cual es como sigue:

## Incidencia de la Política Fiscal



### 2.1.1 Impuestos

Proviene del Latín *impositus* y significa carga o tributo y es la exacción de riqueza perteneciente a los particulares (a cargo de personas físicas y morales) que se debe dar en beneficio del Estado, el monto y las modalidades las dicta unilateralmente el gobierno, es una obligación coactiva fundamentada en ley (por lo tanto general), su finalidad es el financiamiento del sector público y causar determinados efectos económicos, ellos se recaudan mediante procedimientos formalizados en la administración pública. Los elementos de los impuestos de acuerdo con Miguel Acosta Romero son

- Sujeto activo: son el gobierno (Federación, los Gobiernos de los Estados y los Municipios) y sus instituciones autorizadas jurídicamente para ejercer poder fiscal, es decir, que tienen potestad para establecerlos, liquidarlos y recaudarlos
- Sujeto pasivo: personas físicas o morales, sin importar nacionalidad, que se encuentran en la situación jurídica prevista por la ley y realizan actividades económicas, por lo tanto obligadas a contribuir al erario público, también

son aquellos retenedores o terceros que tengan obligaciones solidarias con los causantes

- Objeto: representado por la actividad que la ley señala en forma concreta o abstracta con motivo de pago al fisco, es decir es el hecho generador del impuesto, está constituido por las circunstancias, en virtud de las cuales una persona se ve obligada a pagar un determinado tributo.
- Fuente: es la riqueza de los contribuyentes y básicamente se clasifica en cuatro: el capital, salario, ganancia y renta; que constituyen el ingreso nacional
- Base gravable: es el monto monetario sobre el cual se determina la contribución. También hace referencia al porcentaje demográfico sobre el cual descansa la forma fiscal o tributaria y mediante la cual se determina la actividad financiera del Estado.

Dentro de la actividad económica estatal se desprende la política impositiva que debe tener los principios: 1) de capacidad de pago, proporcionalidad, equidad y ser adaptables a situaciones cambiantes; 2) jurídico-económico, este principio se refiere a que deben permitirle al gobierno obtener mayores ingresos con el mínimo de dificultades para lo cual deben ser claros y precisos; 3) beneficio común, por lo que deben desalentar hábitos nocivos, que en el largo plazo representarían mayores costos en política de gasto; y 4) de crecimiento económico, teniendo como objetivo la redistribución de la riqueza, estimular el trabajo productivo y la creatividad mediante tasas bajas, exención de impuestos y regímenes simplificados, orientando el sistema a ser progresivo

Los impuestos en México están fundamentados constitucionalmente en el artículo 31 fracción IV, que señala como obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos"<sup>27</sup> en la forma en que dispongan, la Federación<sup>28</sup>, estados y los municipios, y se definen en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 2

<sup>27</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2002

<sup>28</sup> Teniendo la facultad exclusiva de imponerlos mediante la forma de ley el Poder Legislativo con fundamento en el artículo 72 inciso H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2002

fracción I como "las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma"<sup>29</sup>. Según la forma en que afectan la riqueza de las personas se pueden clasificar en directos, indirectos, especiales y otros:

- Impuestos directos. estos se aplican a la riqueza de las personas físicas y morales residentes en el país, a los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país (en sus ingresos) y a los residentes en el extranjero respecto de los ingresos procedentes de fuente de riqueza situados en territorio nacional, se aplica en sueldos, salarios, honorarios, arrendamientos de muebles e inmuebles, a la enajenación y adquisición de bienes, a la actividad empresarial y a las utilidades fiscales<sup>30</sup>; el más representativo de estos es el Impuesto Sobre la Renta<sup>31</sup> el cual no es transferible y afecta principalmente a las actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas y de pesca, para pagarlo, los contribuyentes deben estar inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y presentar declaraciones mensuales y anuales del ejercicio fiscal ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Impuestos indirectos: son los que gravan la prestación de un servicio, la enajenación, concesión de uso o goce temporal de bienes y la importación de bienes y servicios, tienen la característica de que normalmente los termina pagando el consumidor o beneficiario último, gravan el uso y el consumo, el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga a quienes lo adquieren o lo reciben. El más representativo de éstos es el Impuesto al Valor Agregado<sup>32</sup> y es obligatoria su transferencia para poder acreditar su caución.

<sup>29</sup> Código Fiscal de la Federación 2002

<sup>30</sup> La Unidad Fiscal, de acuerdo a la LIRS es la diferencia entre los ingresos acumulados durante un año menos las deducciones, costos y gastos normales autorizados por la propia ley.

<sup>31</sup> La ley del ISR se estableció en México por primera vez el 18 de marzo de 1925 y se cubría en timbres o en efectivo, se le permitía la deducción de cargas familiares.

<sup>32</sup> En México la ley del IVA entró en vigor el 1 de enero de 1980 suprimiendo 16 impuestos especiales y el federal sobre ingresos mercantiles.

- Especiales: aquellos que gravan alguna forma de servicios y producción de bienes, son también indirectos y repercuten en los productos como licores, seguros, teléfonos, gasolinaz, tabaco, el más representativo es el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- Otros: los que gravan el comercio exterior, contribuciones de mejoras, etcétera, los paga el consumidor o beneficiarios últimos.

### **2.1.2 Productos**

Ingresos por actividades de derecho público y derecho privado mediante la explotación de su patrimonio y bienes de dominio público, que pueden ser, el espacio aéreo, mar patrimonial, playas y zonas federales, puertos, bahías, radas, ensenadas, presas, teatros, museos, ruinas arqueológicas, etcétera, el Código Fiscal de la Federación los define en su artículo 3 como "las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado"<sup>33</sup>.

En suma, son ingresos generados por las inversiones financieras del gobierno que obtiene por: intereses, bonos, préstamos, acciones bursátiles, venta de bienes públicos o las utilidades de las empresas públicas. Estos ingresos se destinan a las dependencias que enajenan los bienes para cubrir gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión.

### **2.1.3 Derechos**

Pagos que se realizan por la contraprestación específica de bienes y servicios públicos ya sea en forma de recursos naturales o infraestructura como carreteras, muelles, puertos, aeropuertos, aportaciones de seguridad social, etcétera, se

<sup>33</sup> Código Fiscal de la Federación 2002.

fundamentan en el derecho público y se definen en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 fracción IV como “las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”<sup>34</sup>.

#### **2.1.4 Aprovechamientos**

Ingresos por concepto de recargos, multas, penas, intereses, etcétera, que no son cobrados oportunamente y tienen la condición de ser sanciones al incumplimiento y rezagos no cubiertos en tiempo y forma oportuna de disposiciones administrativas, el Código Fiscal de la Federación los define en su artículo 3 como “los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal”<sup>35</sup>.

#### **2.1.5 Ingresos Participables**

La consolidación del origen de los ingresos participables se puede identificar en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 donde se sentaron las bases de un esquema de coordinación que pretendió resolver además el problema del reparto desigual de las participaciones. Con la creación del Sistema Nacional de Coordinación

<sup>34</sup> *Ibidem*

<sup>35</sup> *Ibidem*

Fiscal, con fundamento en la ley de referencia, se tuvo el objetivo de evitar la doble tributación que existía entre la Federación y los estados, por lo que se delimitaron las competencias impositivas por medio de convenios, en otras palabras, los estados renunciaron a determinadas fuentes de recaudación (facultades tributarias) a cambio de participaciones federales que incluyen ingresos tributarios, aquellos derivados de los derechos federales y los obtenidos por la venta y producción de petróleo.

Las aportaciones derivadas de los ingresos participables son registrados en los presupuestos de los estados y los municipios como ingresos propios por lo cual existe cierta ambigüedad en cuanto a la naturaleza de los recursos y la correspondiente fiscalización y aplicación de sanciones.

Los ramos administrativos del Presupuesto de Egresos de la Federación que representan el funcionamiento del sistema de ingresos participables son los ramos: 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" (en 3 de los 7 fondos que lo integran); y 28 "Participaciones a Entidades Federativas y Municipios" (2 de los fondos más representativos son el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal).

### **2.1.6 Deuda Pública**

Conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, surgen de actos bilaterales o disposiciones legislativas; del otorgamiento de un crédito o en forma de empréstito. Su razón de existir se puede clasificar en dos: 1) necesidad de financiar el gasto público sin alterar la estructura impositiva en el corto plazo, para satisfacer las necesidades públicas por insuficiencia de ingresos, 2) Financiar la inversión paraestatal y otras formas de intervencionismo. La deuda pública tiene dos modalidades.



*Interna:* mediante empréstitos públicos, estos pueden ser comercializables, de plazo de vencimiento variable y con tasas consolidadas o flotantes, se representan con los tesobonos, bondes y demás bonos gubernamentales

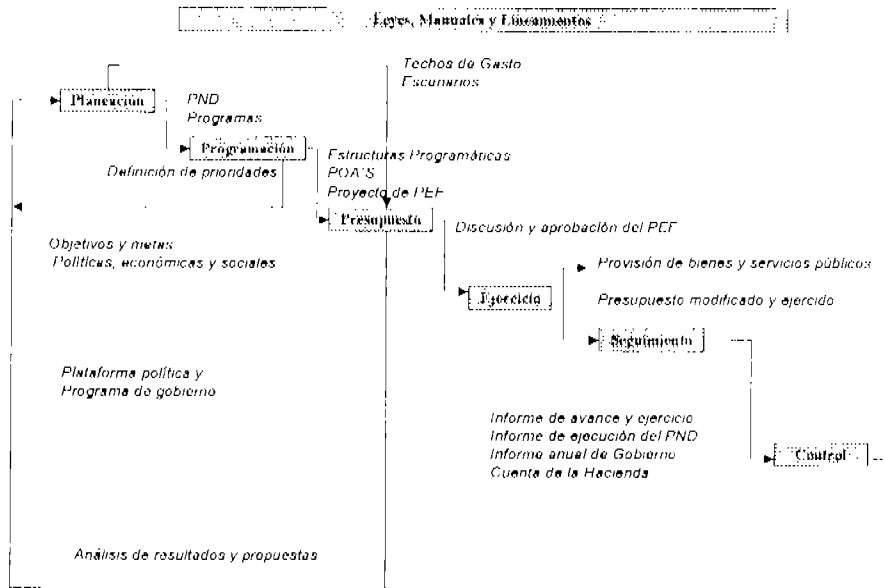
*Externa:* Se obtiene de los países desarrollados mediante programas de ayuda internacional, de agencias de crédito como empresas transnacionales y bancos comerciales, y de instituciones financieras internacionales como Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etcétera.

De acuerdo con la Ley General de Deuda Pública, ésta se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de el gobierno federal, los organismos descentralizados, las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna entidad pública. Su fundamento Constitucional es el artículo 73 fracción VIII, ésta debe ser elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y aprobada y revisada anualmente por el Congreso de la Unión.

## **2.2 Gasto Público.**

Es la erogación gubernamental para la ejecución de planes y programas, comprende los recursos destinados a la satisfacción de necesidades colectivas. Una vez que el gobierno ha obtenido los ingresos públicos, procede a determinar el destino que le dará a todo lo obtenido, el cual corresponde a la segunda etapa de la actividad financiera del Estado.

A continuación se presenta un cuadro resumen del Proceso integral de administración del Gasto Público.



La elaboración del cuadro resumen tiene como base el documento denominado "Proceso de Planeación, Programación y Presupuesto", elaborado por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional.

En la medida en que el Estado ha evolucionado en sus funciones, el gasto se incrementa en forma paralela a sus actividades llegando a ser el instrumento más importante para la realización de sus objetivos sociales, políticos, económicos y administrativos. El gasto público se proyecta para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia –pensiones, jubilaciones y subsidios-. Su importancia radica en proveer un mínimo de servicios orientados al desarrollo económico-social.

A través del gasto público, el gobierno libera fondos que destina, en su mayor parte, al consumo –adquisición de bienes y servicios para proporcionar los que presta él mismo-; a transferencia –pensiones, exenciones y subsidios- y a crédito a través de sus instituciones. Al ser erogado el gasto gubernamental, se restaura el flujo de ingresos que antes fue extraído en forma de impuestos, restituyendo el poder de compra anterior si coinciden el monto de los impuestos con el de los

gastos. Tiene como función primordial la estabilización económica, elevando según las circunstancias el nivel de la demanda mediante una política extensiva, o reduciendo aquella a través de una política restrictiva. El nivel de gasto público en bienes y servicios debe fijarse de modo que se obtenga una correcta asignación de los recursos para estar en condición de pleno empleo de los mismos.

La teoría del gasto público estudia el nivel de composición adecuado de las asignaciones (participaciones y aportaciones). En otras palabras, en la mejor forma de distribuir correctamente los recursos entre necesidades públicas y sociales, y en determinar el grado de distribución de la riqueza. Se apoya en un documento anual denominado Presupuesto de Egresos de la Federación que se publica en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el gasto comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, y pago de pasivo o deuda pública realizadas por el Poder Legislativo, Poder Judicial, la Presidencia, las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal.

El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se ejercen a través de la Secretaría de Hacienda basándose en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que la misma formula. El gasto público federal se apoya en los presupuestos formulados con apego a los programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, elaborados anualmente y reflejados en costos. Se clasifica de la siguiente manera:

- Corriente: se enfoca a las asignaciones para el pago de nómina y mantenimiento de los bienes de los organismos gubernamentales.
- De capital: orientado para la realización de las labores sustantivas, es decir, la prestación de servicios públicos y la producción de bienes.

- Programable: aquel que se encuentra sujeto a un programa y con una meta específica
- No Programable: es el destinado a saldar compromisos financieros que no se identifican dentro de un programa
- En inversión Pública: representado por las erogaciones destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas.
- Transferencias: son los donativos, aportaciones, cooperaciones o intereses de la deuda.

### **2.2.1 Presupuesto de Egresos de la Federación.**

Es un documento jurídico, contable, financiero y político mediante el cual se vinculan los programas al Plan Nacional de Desarrollo, tiene la finalidad de delinear las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo de un país; al programar las actividades, permite apreciar el nivel de eficacia de los programas propuestos así como la determinación de responsabilidades en su aplicación ya que su ejercicio compete a cada una de las dependencias a las cuales se asigna. Es jurídico porque se fundamenta en los artículos 74 y 131 Constitucionales, es contable porque contiene la clasificación de las erogaciones a efectuar, es financiero dado que contiene la concentración de los aspectos monetarios para la liberación de recursos y es político porque contiene los objetivos y directrices gubernamentales.

El presupuesto es elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 31 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y sometido a la examinación y aprobación de la Cámara de Diputados (según el artículo 74 fracción IV) y es promulgado como un decreto de la propia Cámara teniendo la vigencia de un año. Contiene el gasto a ejercer por los Poderes de la Unión, dependencias centralizadas y descentralizadas, instituciones nacionales de crédito y fideicomisos en los casos en que el fideicomitente sea el gobierno federal, la ley que reglamenta su ejercicio es la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal. Su importancia radica en racionalizar el uso de los recursos, incrementar la productividad, reducir costos, para mejorar los niveles de competitividad y tiempos dentro de cualquier institución o empresa pública. Su clasificación puede ser combinada mediante matrices bajo las siguientes directrices.

<b>Institucional o Administrativa</b>	Todas las dependencias que conforman el sector público son consideradas como unidades presupuestarias estableciendo la responsabilidad administrativa de los recursos financieros asignados a cada una de ellas. Para su tratabilidad se divide en ramos.
<b>Funcional</b>	Agrupa las transacciones del gobierno según la finalidad particular que la distingue, su objeto consiste en presentar una información para comunicar al ciudadano sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que se paga en forma de impuestos y la proporción que los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio.
<b>Económica</b>	Se identifica la naturaleza económica del gasto. Se diferencian los gastos destinados a las operaciones corrientes de los asignados a operaciones de inversión. También tiene rubro establecido para las transferencias.
<b>Por Objeto del Gasto</b>	Atiende los aspectos contables de las operaciones de las dependencias del sector público relacionando el gasto con los tipos de bienes o servicios consumidos. Se divide en capítulos, conceptos y partidas mediante una desagregación del gasto de acuerdo a su naturaleza, objeto y fin contenidos en un documento denominado Clasificador por Objeto de Gasto.

**Sectorial**

Agrupar a los egresos de las diversas dependencias públicas en los sectores (económico, sociales y administrativos) de acuerdo a su actividad

"Elementos Fundamentales de las Finanzas Públicas en México" Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados LVII Legislatura, II Congreso de la Unión

De acuerdo con Miguel Acosta Romero, el presupuesto tiene nueve principios: 1) *Universalidad*, ya que debe contener todos los gastos que realiza el gobierno y ningún egreso puede efectuarse si no se encuentra contemplado, es decir, en él deben tomarse en cuenta todas las circunstancias que se estiman para satisfacer los intereses generales, 2) *Unidad*, este principio señala que los presupuestos de cada poder, dependencia y entidad deben concentrarse en un solo documento; 3) *Especialidad*, sin perder la flexibilidad administrativa, el presupuesto debe detallar el ejercicio del gasto para una eficaz administración con la finalidad de identificar de manera concreta y determinada los gastos; 4) *Planificación*; vinculando directamente los objetivos concretos de programación anualmente con el Plan Nacional de Desarrollo de duración sexenal; 5) *Anualidad*; este principio sirve para establecer que los gastos que se estiman deberán programarse para un año pensando en que debe ser adaptable a las circunstancias que establezca en contexto nacional e internacional, 6) *Previsión*, es decir, los programas que deriven del Presupuesto deberán elaborarse con anticipación a la actividad gubernamental para la justificación del gasto; 7) *Claridad y publicidad*; debe ser comprensible, sistematizado y organizado con los medios legales que cuenta la Administración Pública, por lo tanto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que sea de conocimiento masivo; 8) *Exactitud*, que no sea exagerado o insuficiente en la previsión para el adecuado cumplimiento del objetivo para el cual se aplica el gasto público; y 9) *Exclusividad*, la actividad de elaboración, aprobación y aplicación del presupuesto corresponde exclusivamente al gobierno

El Presupuesto es la actividad gubernamental que constituye una pieza fundamental del principio de división y colaboración de poderes ya que el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y rendición de cuentas tiene que ver con las funciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo

### **2.3 Cuenta Pública.**

Derivado de la actividad financiera del Estado se genera un documento denominado "Cuenta de la Hacienda Pública Federal", el cual es el resultado de los gastos del gobierno durante un año determinado. La Cuenta Pública es un documento de control que contiene información contable, financiera, presupuestal y económica relativa a la gestión gubernamental y constituye la justificación de los gastos y del cumplimiento de los programas autorizados en el decreto de presupuesto. Es a la vez el resultado de la consolidación de las contabilidades de las dependencias y entidades del gobierno que se señalan en el documento presupuestario; su revisión es anual, a través de esta, el órgano legislativo de la nación, participa en la revisión del gasto público, otorgando validez a la actividad financiera del ejecutivo.

La Ley de Fiscalización Superior en su Artículo 2 fracción VIII define a la Cuenta Pública como "El informe que los poderes de la unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del ejecutivo federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados"



El Presidente de la República es quien la presenta, la SHCP elabora las cuentas públicas anuales que contienen los datos sobre el ejercicio del gasto público del año anterior. Su papel es integrar este documento con base en la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que presentan un informe detallado de los registros contables y presupuestarios generados durante el ejercicio en cada una de ellas, lo que implica la consolidación que se lleva a cabo sumando la información recibida de cada entidad de la Administración Pública Central y Paraestatal. Para efectos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Cuenta Pública estará constituida por:

- Los Estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos.
- La información que muestra el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivos totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos.
- El resultado de las operaciones de los poderes de la unión y entes públicos federales; además de los estados detallados de la deuda pública federal.

Cada entidad y dependencia presenta sus estados financieros fundamentales, esto, para simplificar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y facilitar su análisis. A partir de 1990 a petición del legislativo, se concentran en un tomo los resultados generales y en cuatro tomos sectoriales, se enfocan a la orientación sectorial del gasto atendiendo su clasificación al gasto erogado por sectores. Además resume el resto de la información y adicionalmente la información en detalle se presenta en discos magnéticos para su consulta. Posteriormente se envía la Cuenta Pública al órgano técnico de la Cámara de Diputados para su revisión.

El fundamento constitucional para la revisión de la Cuenta pública se encuentra en el artículo 74 fracción IV, el cual señala que "...tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas " por lo tanto juzgar si se han manejado con eficiencia, eficacia, honradez y austeridad; en contrapartida : si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley"<sup>36</sup>

La Cuenta Pública es un informe<sup>37</sup> que permite conocer cómo, cuándo y en qué forma fueron erogados los recursos financieros de las dependencias y entidades públicas. Es la herramienta fundamental, para que la Cámara de Diputados evalúe, fiscalice y controle el gasto del gobierno federal, puesto que de su examen y revisión se derivan auditorías, visitas e inspecciones a las dependencias y entidades. El Marco Jurídico en el cual se fundamenta la elaboración, presentación y revisión de la Cuenta Pública es:

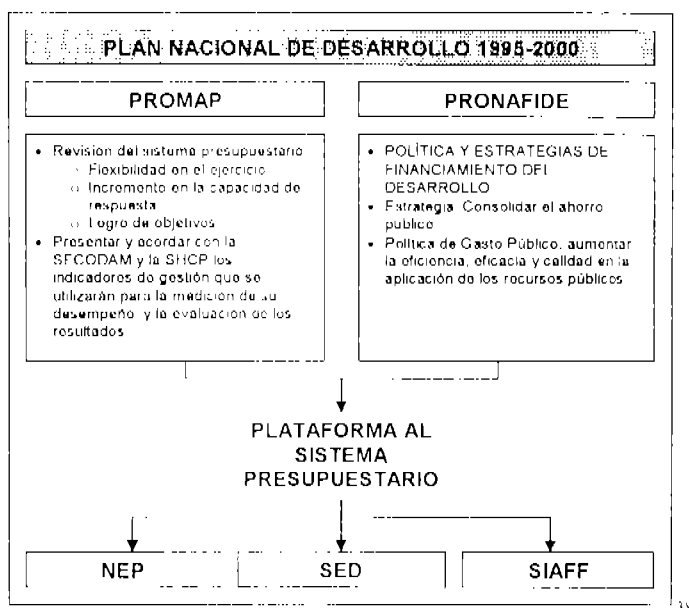
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 74 Fracción IV Párrafos. 1, 4, 5, 6, 7. y el artículo 79.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento Artículo 83-122
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Artículo 64 Fracción I, III, VI

<sup>36</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2009

<sup>37</sup> Estos informes se basan en el Presupuesto autorizado y las modificaciones realizadas durante su ejercicio

### 3. Mecanismos reguladores del control presupuestal.

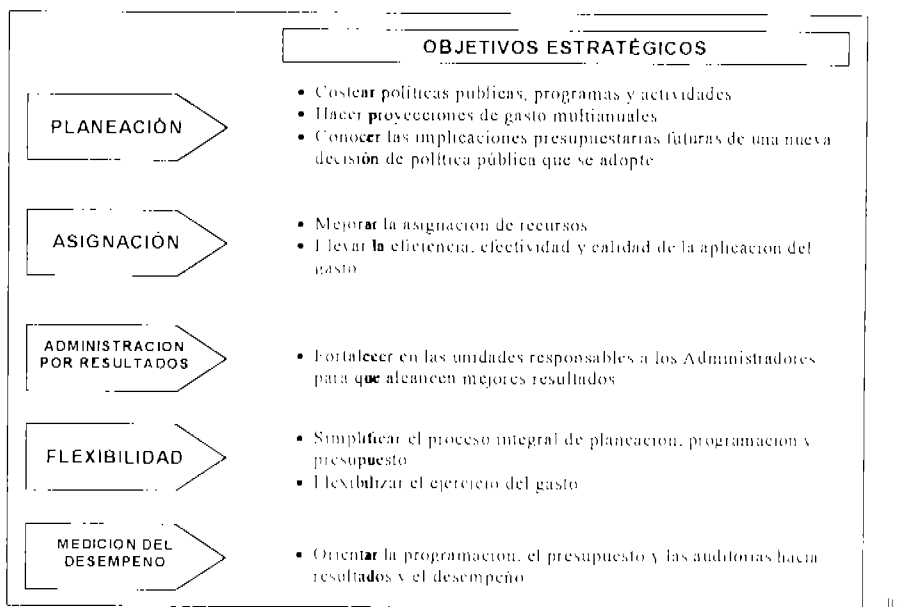
El "Programa Nacional de Modernización Administrativa 1995-2000" puso en marcha los mecanismos de modernización administrativa en materia presupuestaria que se encuentran vigentes, como son la Nueva Estructura Programática, el Sistema de Evaluación del Desempeño, y el Sistema Integral de Administración Financiera Federal con el motivo de alinear los esfuerzos del Sector Público a la estrategia de fortalecimiento del ahorro público enunciada en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1997-2000



<sup>48</sup> Modernización del Sistema Presupuestario en el Sector Público  
<http://www.shcp.gob.mx/docs/pe/98/pe/9808.html>

### 3.1 Nueva Estructura Programática (NEP).

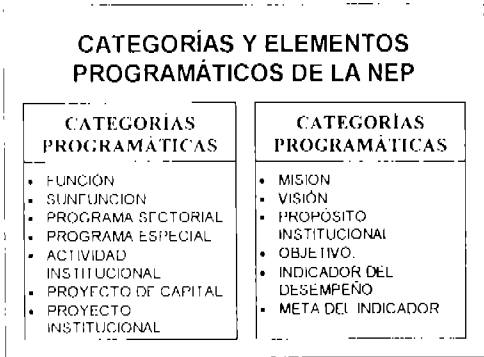
Este mecanismo comenzó a utilizarse desde la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998, es producto del proceso de reformas al sistema presupuestario iniciado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Política y Control Presupuestal, sistematiza el gasto público desde tres dimensiones: la administrativa, la económica y la funcional. Sus objetivos estratégicos son: simplificar el proceso de presupuestación y la administración de los resultados; mejorar la información programática presupuestaria y la medición del desempeño; facilitar la asociación de las políticas públicas y el control presupuestario; y dirigir la evaluación y las auditorías del gasto a los resultados<sup>39</sup>.



<sup>39</sup> GLOSARIO DE TERMINOS DE FINANZAS Y DEUDA. La fuente de este glosario la constituye la SHCP, el INFGI e INDEFEC en la página de internet <http://www.mdetec.gob.mx/c/Financiero/Glosarioen.htm>

<sup>40</sup> Modernización del Sistema Presupuestario en el Sector Público <http://www.shcp.gob.mx/docs/pef98/pef9808.html>

La NEP es una herramienta de la planeación estratégica<sup>41</sup> que vincula los recursos presupuestarios con los indicadores de desempeño y sus resultados por medio de categorías y elementos programáticos que dan orden y dirección al gasto y gestión gubernamental que a su término permite evaluar su calidad, impacto y rendimiento en los ámbitos social y productivo. La NEP es un instrumento administrativo y contable que permite la identificación de recursos financieros junto con las unidades responsables de ejecutarlo.



Su objetivo deriva de su razón de ser, que es la orientación a resultados, ser transparente, autoevaluable, oportuno en su ejecución, claro y coadyuvar a la estructuración, ordenación y sistematización del Presupuesto de Egresos de la Federación, orientándose por medio de las directrices trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo como: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia, rendición de cuentas, equitativo, eficaz y eficiente<sup>42</sup>. Permite convertir al sistema presupuestario en un proceso que permite la obtención de resultados, la asignación racional de los recursos y la evaluación del desempeño.

<sup>41</sup> Como herramienta de la Planeación estratégica, la NEP es resultado de tres actividades: táctica, orgánica y logística.

<sup>42</sup> Diario Oficial de la Nación *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* México 30 de Mayo de 2001, p. 27.

### 3.1.1 Categorías Programáticas.

Tienen como propósito guiar la acción gubernamental y clasificar el gasto mediante los componentes: Función, Subfunción, Programa sectorial, Programa especial, Actividad institucional y Proyecto (Institucional o de inversión); asociándoles recursos presupuestarios permiten la cuantificación en términos monetarios.

Función. Identifica el ámbito de competencia del Sector Público, de conformidad con lo que la sociedad le demanda. Refleja el campo de acción y la dirección estratégica que se da a los recursos públicos, correspondiendo así a la máxima agregación de la dimensión funcional del gasto. A través de ésta, "...el sector público produce o presta determinado bien o servicio respectivamente y ... se plasman las atribuciones del gobierno. Incorpora amplias agrupaciones de acciones encaminadas a cumplir con los fines y atribuciones que tiene encomendados el gobierno como ente rector y orientador de la actividad económica y social."<sup>43</sup>, en su clasificación considera 17 funciones:

01.-Legislación. Comprende las actividades institucionales que realizan las Cámaras de Senadores y de Diputados, así como la Contaduría Mayor de Hacienda

02.-Impartición de Justicia. Comprende las actividades institucionales que realizan el Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Agrarios y Fiscal de la Federación, así como los relativos a la impartición de justicia en materia laboral.

03.-Organización de Procesos Democráticos. Comprende todas las actividades institucionales que lleva a cabo el Instituto Federal Electoral

04.- Procuración de Justicia. Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con la promoción y vigilancia del orden constitucional, así como la asistencia jurídica

<sup>43</sup> <http://extranet.semarnat.gob.mx/dgppvc/glosario/glosario.htm>

05 - Defensa del Territorio y Mares Nacionales. Comprende las actividades institucionales relacionadas con la operación del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México

06. Gobierno Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales del Gobierno Federal relativas a la política interior, la política exterior, la seguridad pública, los servicios migratorios, financieros y fiscales, así como el control interno.

07.- Educación Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionados con la prestación de servicios educativos de todo tipo y nivel, además de la investigación científica y tecnológica.

08.- Salud Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas al desarrollo de la salud pública, regulación sanitaria y epidemiológica, atención médica y producción de insumos.

09.- Seguridad Social. Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales que desarrollan las entidades de seguridad social en servicios, prestaciones económicas y sociales a los trabajadores y población abierta.

10.- Laboral. Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas a la conducción y orientación del mercado de trabajo hacia la promoción para la generación de empleos, establecimiento de salarios mínimos, capacitación del trabajador y seguridad e higiene en los procesos productivos.

11.- Abasto y Asistencia Social. Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionados con la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos y de consumo generalizado a la población marginada, así como los servicios que se prestan a grupos con necesidades especiales como niños y/o discapacitados (incluye albergues y servicios comunitarios).

12 - Desarrollo Regional y Urbano. Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con acciones tendientes a la construcción, conservación y mantenimiento mayor de obras para la urbanización, vivienda, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas.

13.- Desarrollo Agropecuario Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con el fomento y regulación agropecuaria, agroindustrial y desarrollo de áreas de riego y temporal.

14 - Medio Ambiente y Recursos Naturales. Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas a la preservación y restauración del medio ambiente, flora y fauna silvestre, así como el fomento de la pesca y de la acuicultura

15 - Energía. Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con la producción de hidrocarburos y energía eléctrica

16.- Comunicaciones y Transportes. Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas al fomento y la regulación de los servicios de transporte y comunicaciones, así como la construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura.

17.- Otros Servicios y Actividades Económicas. Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con el fomento y la regulación de la minería, la industria manufacturera, el comercio interior y exterior y el turismo, así como los servicios de metrología, de propiedad industrial, financiamiento a la infraestructura y prestación de servicios turísticos.

Subfunción. Identifica, con un mayor grado de desagregación, el ámbito de competencia del Sector Público; es decir, se establecen campos más específicos de acción, por lo que corresponde a un desglose de la Función. Esta categoría programática la determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque también puede ser una propuesta de algún sector, siempre y cuando sea congruente con la Función a la que se vincula. La NEP incorpora 41 subfunciones para identificar con mayor detalle el gasto programable y los campos de acción más específicos del Poder Ejecutivo Federal.

Programa Sectorial. Su horizonte es de mediano plazo (máximo seis años) y corresponde a la identificación del programa donde se establecen los objetivos y las estrategias que el Sector Público define para atender y cumplir con su ámbito de competencia, en relación directa con la política pública que define una administración gubernamental para atender las demandas de la sociedad, comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia. Estos programas son estructurados de conformidad con lo que establece la Ley de Planeación, e integrados "...bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, atendiendo las normas y lineamientos que emite para su integración la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e incorporando las propuestas de las entidades sectorizadas las recomendaciones de los estados y municipios y las aportaciones de los grupos



sociales interesados, a través de los foros de consulta popular<sup>44</sup> por lo que deben guardar congruencia con Plan Nacional de Desarrollo.

Programa Especial. Identifica el esfuerzo concreto respecto de los propósitos establecidos en cualesquiera de los Programas que se incorporaron en la categoría anterior, por lo que corresponde a un planteamiento delimitado de las estrategias a realizar por una dependencia o entidad, para cumplir con los objetivos previstos en el Programa Sectorial al que están vinculados. De aquí que, también debe tener un horizonte de mediano plazo.

Al ser esta categoría programática un planteamiento específico de las políticas gubernamentales, su definición estará fundamentada en la identificación de un problema a resolver, una situación a mejorar o un acontecimiento a prever. La descripción de éste deberá ser global para el periodo total que comprende y contar con apartados anuales, donde se definan los objetivos a cumplir y las líneas de acción a seguir en este lapso, aspectos necesarios para construir los indicadores de desempeño correspondientes y sus respectivas metas anualizadas.

Es conveniente resaltar que el Programa Sectorial se define en el ámbito de la planeación nacional, mientras que el Programa Especial es una propuesta concreta de acciones por parte de los ejecutores del gasto, para dar cumplimiento, de acuerdo con el grado de participación o contribución, a los objetivos y directrices planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas. La NEP considera como Programas Especiales a aquellos que cumplen con lo siguiente:

- Tener claramente identificada la problemática a resolver, la situación a mejorar y/o el acontecimiento a prever.
- Identificar con claridad su propósito institucional; objetivos; los indicadores estratégicos que se consideren pertinentes para una evaluación y seguimiento objetivo; a su vez deberán establecerse metas para los

<sup>44</sup> *Ibidem*

indicadores seleccionados y estimar el costo que representa alcanzar estas metas,

- Definir claramente la población objetivo a atender;
- Alinear el propósito institucional a los objetivos de la política pública establecida,
- Establecer las actividades y proyectos a realizar;
- Considerar aquellos eventos que favorecen o perjudican la relación del programa y tener ordenadas de manera cronológica las actividades y/o proyectos, así como su interrelación, si son simultáneas o secuenciales;
- Determinar claramente la temporalidad del programa, aun cuando pueda extenderse más allá del periodo de una administración gubernamental;
- Contener una evaluación ex-ante de los costos y beneficios que implican su realización, y
- Tener un responsable para integrar y coordinar el programa especial en caso de rebasar la esfera de competencia de una Secretaría. En tal circunstancia, entre los responsables estarán las Comisiones InterSecretariales o Gabinetes Especializados respectivos.

*Actividad Institucional.* Representa el conjunto de operaciones que llevan a cabo las unidades responsables de ejercer los recursos públicos, para dar cumplimiento a su misión. En ella se refleja de forma concreta el resultado de su razón de ser, sea la producción de un bien o la prestación de un servicio público.

Toda unidad responsable debe llevar a cabo cuando menos una Actividad Institucional, para justificar su existencia y la asignación de recursos presupuestarios. Cuando una unidad responsable participa en una actividad que se contempla dentro de dos o más grupos y/o actividades institucionales del sector público y no le es posible presupuestar sus recursos en las dos o más actividades, deberá plasmar sus requerimientos en la que mayor preponderancia tenga

Proyecto. El proyecto corresponde a una propuesta específica de operaciones que presenta una unidad responsable, con la finalidad de mejorar la producción de un bien o la prestación de un servicio. También es una forma de identificar con mayor detalle la estrategia de ejecución de algún programa.

En la estructura programática se establecen dos tipos de Proyecto: Institucional y de Inversión. La principal diferencia entre ellos es el fin último que cada uno persigue. En el Proyecto Institucional se busca mejorar la operación general de la unidad responsable, por lo cual se asocia directamente con el gasto de operación, aunque también puede tener implícito un gasto de inversión, principalmente relacionado con adquisiciones, en este tipo de proyecto se podrán incorporar acciones de conservación y mantenimiento de obra mayor, lo cual no incrementa el activo fijo de la unidad, pero sí alarga su plazo de operación. Sus características son las siguientes:

- El horizonte de ejecución de sus etapas es menor de 24 meses;
- Siempre deben estar asociados a una unidad responsable;
- Identificar con claridad y precisión el propósito institucional; objetivos; los indicadores estratégicos que se consideren pertinentes para una evaluación y seguimiento objetivo, a su vez deberán establecerse metas para los indicadores seleccionados y estimar el costo que representa alcanzar estas metas;
- Debe contener una evaluación ex-ante de los costos y beneficios que implica su realización.

Por lo que respecta al Proyecto de Inversión, su fin último es incrementar el activo fijo de la unidad por ello, se asocia directamente con el gasto de capital, principalmente el de obra pública. De acuerdo con la NEP, estos proyectos surgen como resultado de las siguientes etapas.

- Propuesta para incrementar la producción de bienes y/o prestación de servicios;

- Un primer análisis sobre beneficios y costos que implica la realización del proyecto;
- Estudio de prefactibilidad;
- Estudio de factibilidad,
- Valuación de los costos de operación, conservación y mantenimiento de la obra concluida, y
- Proyecto Ejecutivo

Concluidas las anteriores etapas, puede iniciarse la ejecución del proyecto. Conviene señalar que, esta categoría programática es la de mayor nivel de desagregación. Sin embargo, no todas las unidades responsables llevan a cabo proyectos y, por lo tanto, la justificación para la asignación de recursos se da con base en la actividad Institucional.

Esta categoría programática la define el ejecutor del gasto y la propone y concreta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previamente a su incorporación al Catálogo correspondiente.

### **3.1.2 Elementos Programáticos.**

Los elementos programáticos contienen información esencialmente cualitativa respecto de lo que se busca lograr con los recursos públicos. Aunque también genera información de carácter cuantitativo, en cuanto a que se establecen parámetros que resultan útiles para dar seguimiento a los compromisos gubernamentales. Esta información, por lo tanto, permite evaluar el desempeño de cada unidad ejecutora de gasto. Los elementos programáticos son Misión, Visión, Propósito Institucional, Objetivo, Indicador de Desempeño y Meta del Indicador

Misión. La misión es una declaración formulada por el grupo estratégico la cual representa el encargo o la consigna que le ha sido asignada a una dependencia, entidad o unidad responsable; es la razón que justifica su existencia, que le da sentido a la organización y que describe su propósito fundamental. Determina en forma sintética y clara su quehacer sustantivo y estratégico.

La misión se describe mediante un enunciado breve, o una declaración con las siguientes características:

- Muestra el beneficio que se pretende dar a la sociedad con la prestación de un servicio y / o la producción de un bien.
- Integra los esfuerzos y compromisos de la organización, para lograr un objetivo común.
- Define el campo de especialidad.
- Delimita las fronteras de responsabilidad.
- Genera motivación y compromiso entre los integrantes de la dependencia y / o entidad.
- Captura la esencia de la dependencia, entidad o unidad responsable.

Visión. Es el escenario deseado por la entidad, dependencia o unidad responsable que se quisiera alcanzar en el largo plazo, se describe en un párrafo corto con las siguientes características:

- Establece el alcance de los esfuerzos a realizar detalladamente.
- Es positiva y alentadora para que promueva la superación justificando el esfuerzo de la institución.
- Demuestra los valores de la organización.

Propósito Institucional. Es el equivalente para un programa, una actividad institucional o un proyecto, a la misión de las dependencias, entidades o unidades responsables; es decir, constituye su justificación y muestra el objeto o fin último que estas categorías deben alcanzar.

El Propósito Institucional se define con el mismo procedimiento que el asentado para la misión, pero en este caso conviene apoyarse en las definiciones de las categorías a las que se vincula, a fin de construirlo convenientemente. Aún cuando Misión y Propósito Institucional podrían considerarse sinónimos, la NEP establece una diferencia en su uso. A través de la misión se distingue la razón de ser de una organización y mediante el Propósito Institucional se establece la razón de ser de una categoría programática, por ello, es importante considerar esta diferencia para no duplicar información.

Objetivo. Se define como un enunciado conciso que identifica y expresa cualitativamente (en ocasiones también en forma cuantitativa) las finalidades hacia las cuales deben dirigirse los recursos y esfuerzos de la dependencia, entidad o unidad responsable, para dar cumplimiento, dentro de su ámbito de competencia y nivel de participación, a los propósitos de un Programa Especial o Actividad Institucional, así como a su misión y visión.

El Objetivo es el elemento que se relaciona directamente con las categorías programáticas a través de su alineación con el Programa Especial o Actividad Institucional, además que, a partir de su definición, se construyen los demás elementos programáticos, haciendo explícita la contribución de la dependencia, entidad o unidad responsable a los compromisos del Sector Público, los cuales deberán ser diferenciados de acuerdo a la actividad. El Objetivo es un enunciado que siempre comienza con un verbo en infinitivo y contiene las siguientes características:

- Permanencia en el mediano plazo.
- Debe describir cualitativamente (y a veces en forma cuantitativa) los resultados que se pretenden alcanzar.

Indicador de Desempeño Es un parámetro de medición que permite dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos. Se expresa como una relación que en conjunto describe la acción más importante de la categoría programática a la que está asociado el Objetivo, es decir, al Programa Especial o Actividad Institucional

En términos genéricos, es la magnitud utilizada para medir o comparar los resultados obtenidos por una dependencia, entidad o unidad responsable. Se expresa como un coeficiente que debe reflejar el ámbito de los alcances de las acciones específicas respecto del universo global de estas. Existen diversos tipos de indicadores como son: de gestión, de cobertura, de eficiencia, y otros.

Desde la perspectiva presupuestaria, interesan aquellos que reflejan la relación entre el gasto público y el logro de los objetivos, sin embargo, los indicadores tienen una utilidad de mayor alcance en los niveles más altos de responsabilidad, que es la de proporcionar los medios para evaluar el cumplimiento de las políticas públicas; es decir, para determinar el desempeño gubernamental.

Las características que debe tener un Indicador de Desempeño son las siguientes:

- Permitir la medición de la gestión general de una unidad responsable, por lo que pueden ser de: gestión, servicios, productos, procesos o de resultados.
- Reflejar el cumplimiento de un objetivo, para lo cual se recomienda que su número sea reducido
- Expresar la comparación de dos variables, por lo que es necesario tener el soporte documental e informativo de las mismas.
- Especificar la(s) unidad(es) de medida correspondiente(s) y bajo ninguna circunstancia se deberá escribir un valor numérico
- Reflejar el valor cuantitativo deseado para los objetivos previstos, así como contemplar el universo de comparación o a cubrir.

Meta del Indicador. Es la expresión numérica de lo que se pretende alcanzar durante un periodo determinado (generalmente un año) y se pueden expresar tanto en una cantidad como en un porcentaje.

La fórmula general que se debe usar es la siguiente:

$$Id = \frac{p}{q}$$

Donde:

- Id = Indicador de desempeño
- p = casos favorables (capacidad de realización en el periodo)
- q = casos totales (universo de cobertura total)

### **3.2 Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).**

Este sistema se creó con la finalidad de dar seguimiento, monitorear y evaluar el desempeño en forma periódica mediante indicadores de resultados que obtienen los ejecutores en las actividades institucionales y en los programas que tienen encomendados. El Sistema de Evaluación del Desempeño tiene como premisa medir la productividad de la inversión y el gasto público con base en resultados y no en volúmenes de actividad para así trabajar bajo esquemas de mejoramiento continuo

Para el logro de esta premisa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), fue la entidad responsable de plantear el sistema bajo los siguientes aspectos



- Adecuación de los programas gubernamentales a objetivos sectoriales estratégicos,
- Sistemas de monitoreo de programas sectoriales y especiales, actividades institucionales, y proyectos institucionales y de inversión;
- Técnicas de medición de resultados y procesos clave,
- Procedimientos para adquirir compromisos frente a la sociedad;
- Sistemas tecnológicos de apoyo al monitoreo y evaluación de programas sectoriales y especiales, actividades institucionales, y proyectos institucionales y de inversión;
- Mecanismos de evaluación integral de programas sectoriales y especiales, actividades institucionales, y proyectos institucionales y de inversión.<sup>45</sup>

Las razones que motivaron el desarrollo e implementación del SED fueron las siguientes:

- Mejorar la comunicación entre los administradores de programas, globalizadoras y comunidad sobre los progresos, logros obstáculos y resultados de los programas gubernamentales vigentes.
- Otorgar elementos de apoyo a quienes toman las decisiones de la administración pública en materia de asignación presupuestal, con el uso y análisis de información sobre el desempeño de programas gubernamentales.
- Desarrollar mecanismos de verificación de los programas para detectar aciertos y desviaciones y, de esta forma, poder repetir experiencias exitosas y corregir fallas en el corto plazo.
- Promover la credibilidad y confianza de la ciudadanía a través de la difusión de resultados y compromisos por parte de los administradores y/o responsables de programas gubernamentales.

<sup>45</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *‘Sistema de Evaluación del Desempeño a través de indicadores’ Guía metodológica*. Pág. 5

- Ayudar a formular y justificar aumentos presupuestales con causas precisas que determinen por qué los requerimientos son indispensables para mejorar resultados o bien continuar con los niveles favorables de desempeño.
- Clarificar y reforzar aspectos clave en los cuales deben centrar su atención los administradores/responsables de los programas
- Contar con una base de análisis confiable y consistente que permita una evaluación rigurosa de los resultados y el pronóstico de tendencias de corto plazo.
- Identificar programas o componentes de los mismos que requieran estudios más profundos para justificar su existencia <sup>46</sup>

El Sistema de Evaluación del Desempeño como instrumento permite medir en forma continua y periódica el logro de la misión y de los objetivos de una organización mediante indicadores de resultados, en términos generales permite:

- Mostrar los resultados de la Administración Pública,
  - Revelar información para valorar la actuación de la gestión pública,
  - Generar un esquema de medición con indicadores de eficiencia, costos y calidad; y
  - Contar con insumos para iniciar nuevamente la planeación y programación
- También se requiere un conjunto de indicadores consistentes y concatenados que evalúen los diversos aspectos del proceso

El Sistema de Evaluación del Desempeño tiene como objetivos<sup>47</sup>:

- Proporcionar a las unidades responsables una metodología para el desarrollo de los elementos programáticos de la NEP,
- Evaluar el desempeño de los ejecutores a través de los resultados que han logrado, medidos desde la perspectiva de la satisfacción de las demandas y las necesidades de la sociedad, y

<sup>46</sup> *Ibid* p 9

<sup>47</sup> Modernización del Sistema Presupuestario en el Sector Público  
<http://www.shcp.gob.mx/docs/pe198/pe19808.html>

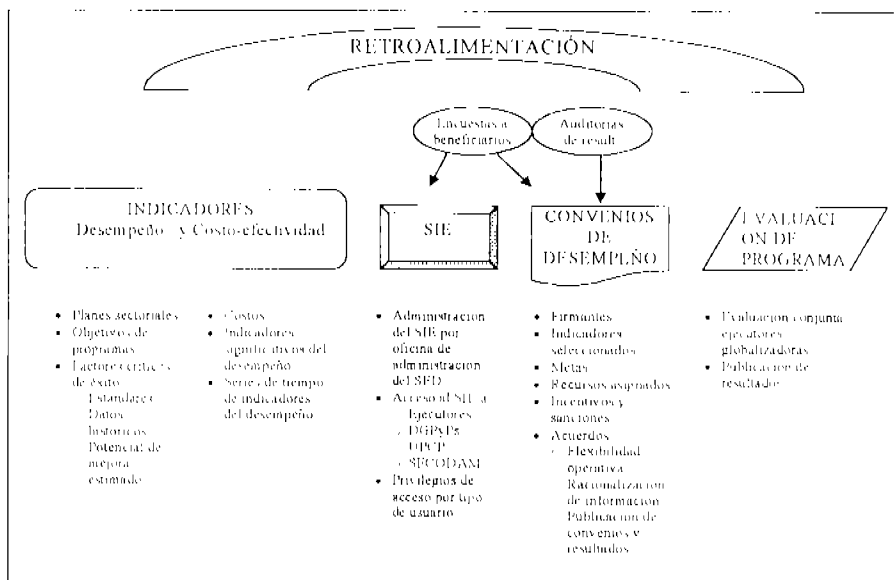
- Aplicar técnicas de medición del desempeño por medio de indicadores para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos que se derivan de la misión de las dependencias, entidades, o unidades responsables, y del propósito de los programas, actividades institucionales o proyectos a su cargo

Los indicadores que utiliza son los parámetros de evaluación de los resultados de las actividades desarrolladas a nivel de las categorías programáticas de la NEP en términos de eficiencia, cobertura, eficacia, calidad y equidad. Su empleo sistemático:

- Permite analizar el desempeño de las dependencias y entidades, vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos;
- Contribuye a evaluar el costo de la prestación de bienes y servicios públicos, así como su pertinencia e impacto entre la población;
- Califica la eficacia, eficiencia, calidad, cobertura, impacto y la alineación de recursos de una entidad o dependencia;
- Permite establecer compromisos concretos de los resultados esperados de las políticas públicas; y,
- Promueve la confianza de la ciudadanía en la aplicación y uso de los recursos públicos.

Dentro del proceso administrativo el SED contribuye en la fase del control al incorporar incentivos y sanciones al desempeño y auditorías de resultados lo que permite el establecimiento de un sistema de incentivo-sanción de conformidad con el cumplimiento de metas de desempeño establecidas. La confiabilidad de la información que integra el sistema se garantiza por medio de auditorías de resultados, motivo por el cual se transparentan los procesos de asignación del gasto, evaluación de programas, otorgamiento de incentivos y aplicación de sanciones

Los principales elementos del SED son cinco: indicadores, convenios de desempeño, encuestas a beneficiarios, auditorías de resultados y herramienta tecnológica (Sistema de Información Ejecutivo), mismos que interactúan de acuerdo con la siguiente gráfica<sup>48</sup>



<sup>48</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Op. Cit.*, p. 24

### 3.3 Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF).

Este instrumento nació por la necesidad de que el Gobierno Federal contara con mecanismos que le permitieran conocer con oportunidad la evolución de la recaudación de los ingresos y controlar en forma eficaz y eficiente el ejercicio del gasto público, con el fin de estar en condiciones de aplicar una mejor planeación financiera y facilitar la orientación de los recursos hacia las prioridades económicas y sociales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en sus programas sectoriales. Este sistema comenzó a operar en México en 1998 con el propósito de optimizar las operaciones de tesorería y generar información más oportuna sobre la evolución de las finanzas públicas.

El SIAFF es un instrumento orientado a garantizar información confiable en el manejo financiero de los fondos de la Federación y optimizar el flujo de los recursos que se ejercerán en cada entidad o dependencia. Los objetivos de este sistema son los de "contar con un sistema único e integral de administración financiera que permita:

- Registrar y controlar la ejecución presupuestaria en tiempo real.
- Fortalecer los procesos de planeación, presupuestación y programación financiera.
- Eficientar la administración de las disponibilidades del Gobierno Federal, optimizando la programación financiera y la colocación de deuda.
- Contar con información homogénea y oportuna para apoyar la toma de decisiones en materia de finanzas públicas.
- Simplificar la operación e incrementar sus niveles de seguridad
- Generar pagos de manera electrónica.
- Sustituir líneas de crédito específicas por el abono en cuenta del beneficiario
- Automatizar la contabilidad gubernamental (a nivel de gasto comprometido, devengado y ejercido)
- Transparentar el uso de los recursos

- Concentrar en una sola base de datos la información contable de los egresos tanto de los ramos como de la TESOFE.<sup>49</sup>

La responsabilidad de este sistema está a cargo de la Tesorería de la Federación y su operación implica la estandarización de los procesos presupuestarios y de los registros contables. La obligatoriedad del establecimiento de este sistema en todas las dependencias y entidades públicas federales, Poder Legislativo y Judicial, está fundamentado en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2002 en el artículo décimo tercero transitorio

Los beneficios que aporta el SIAFF son en tres dimensiones. 1) al Gobierno Federal; 2) a las Dependencias y; 3) a la TESOFE, de la siguiente manera:

#### 1) Para el gobierno federal

- Proporciona información homogénea, oportuna y al día sobre el ejercicio presupuestario
- Automatiza la contabilidad del egreso:
- Registro en tiempo real.
- Homogeniza criterios de registro (elimina errores).
- Elimina la conciliación de movimientos
- Consolida la información diaria.
- Apoya la fiscalización de los recursos públicos.
- Optimiza el uso de los recursos públicos.
- Incrementa la productividad del personal.

#### 2) Para las dependencias

- Apoya los procesos operativos vinculados al ejercicio del gasto
- Registro automatizado del ejercicio del gasto
- Planificación y organización de los pagos individuales

<sup>49</sup> <http://www.tesofe.gob.mx/siaff>

- Elimina la duplicidad de trámites y controles
- Sustituye la presentación física de CLS's en la TESOFE o bancos corresponsales por el registro y envío electrónico de órdenes de pago
- Simplifica y elimina procesos relacionados con la emisión de pólizas.

### 3) Para la Tesorería de la Federación.

- Elimina las operaciones incompletas o improcedentes.
- Elimina trabajos de recaptura, revisión y validación.
- Facilita el proceso administrativo al eliminar reconversiones de archivos.
- Automatiza la contabilidad del egreso en fondos federales.
- Elimina líneas de crédito específicas.

Con base en las pruebas realizadas, la TESOFE considera que es posible:

- Reducir los pasos del proceso actual hasta en un 70%.
- Reducir el tiempo de la ejecución hasta en un 90%.
- Reducir el manejo de papel (aproximadamente 1.8 millones de copias anuales) y archivos físicos.
- Permite el seguimiento sobre las actividades y operaciones realizadas por los usuarios.
- Integridad, resguardo y confidencialidad de la información de cada dependencia, de forma que solo pueda ser consultada por usuarios que tengan la autorización para hacerlo.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> *Ibidem*

### 3.4 Programa Operativo Anual (POA).

Es el instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsabilidades, temporalidad y especialidad de acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

Los POAs son expresiones concretas de los propósitos y objetivos de los programas a mediano plazo. Contienen asignaciones precisas de recursos y definen a los responsables de su ejecución, orientándose a la consolidación y fortalecimiento institucional. Debe contemplar en su formulación el presupuesto registrado y autorizado por la Subsecretaría de Egresos. Establece la base de información que se dispone en el Manual de Normas Presupuestarias.

El método en que se integran los POAs permite relacionar las facultades de la Administración Pública con la aplicación y ejercicio del gasto público, es decir, administrativamente se identifica ¿quién gasta? y económicamente ¿en qué se gasta?. Orientado a la Administración Pública hacia la transparencia y permite evaluar la instrumentación y costo de los programas.

De acuerdo con los "Lineamientos para la Concertación de Estructuras Programáticas 2003" (CEP) elaborado el 16 de agosto de 2002<sup>51</sup>, para la selección de los Programas Operativos Anuales se deberá considerar el "Catálogo de Programas 2003", mismo que se elaboró en relación con los programas concertados durante 2001 y utilizados en el Presupuesto de 2002. Este catálogo está conformado por seis modalidades de Programas, en relación directa con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, las cuales son:

<sup>51</sup> Fuente: <http://www.shep.ssc.gob.mx/temas/PPFE/PPFE2003/catalogos/lineamientos.pdf>



- *Programas Sectoriales*: aquellos en los que se especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo de que se trate
- *Programas Subsectoriales*: son los que identifican los objetivos, prioridades y políticas correspondientes a un subsector administrativo, con base en la desagregación de los temas previstos en los programas sectoriales respectivos
- *Programas Institucionales*: se elaboran bajo la responsabilidad de las entidades paraestatales con base en las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y según corresponda, con el programa sectorial respectivo, así como en su caso en la ley que regula su organización y funcionamiento.
- *Programas Regionales*: aquellos referidos a las regiones del país que se consideren prioritarias y estratégicas, en función de los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- *Programas Especiales*: referidos a las prioridades del desarrollo integral fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 o a Programas relacionados con actividades enlazadas a dos o más dependencias y entidades. A través de estos programas, se podrán identificar las acciones orientadas a la atención de demandas de núcleos de población específicos.
- *Programas Temáticos*: son aquellos que desarrollan las dependencias, entidades u organismos autónomos con el fin de dar cumplimiento a la ejecución de acciones de carácter estratégico u operativo que no son susceptibles de reflejarse a través de los programas anteriores.

### **3.5 Normatividad aplicable al control gubernamental.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta y establece que la Cámara de Diputados puede, según el artículo 74 fracción IV y V, revisar la Cuentas Públicas del año anterior, con el objetivo de conocer la gestión financiera,

y declarar si ha o no lugar a proceder legalmente contra servidores públicos que incurran en delitos, apoyándose para ello en la entidad de fiscalización superior de la Federación. En su Título Cuarto, denominado "de las responsabilidades de los servidores públicos" (del artículo 108 al 114) define a los sujetos de responsabilidades en el servicio público, a la naturaleza de las responsabilidades, su juicio para exigir las y las bases para ejercer acción penal por enriquecimiento ilícito. Determina las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, así como la vigencia y límites para determinar aquellas y el juicio político.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento reglamentario del artículo 90 constitucional, establece las bases de organización en la administración pública, integrando para cada una de las dependencias sus atribuciones y competencias, delimitando así sus facultades evitando la duplicación de funciones y responsabilidades. En sus artículos 31 y 37 determina las responsabilidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública, quienes se encargarán del registro, control y evaluación gubernamental.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ley reglamentaria del artículo 90 constitucional, cuyo objeto es regular la organización (artículos 14 a 23), funcionamiento (artículos 24 a 59) y control (artículos 60 a 68) de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. El Capítulo VI llamado "Del Control y Evaluación" determina obligatoriamente para estas entidades la integración de un órgano de vigilancia designado por la Secretaría de la Función Pública, además define el objeto, los responsables del sistema de control y las medidas de que ello resulte. Su reglamento contiene un capítulo sobre la vigilancia, control y evaluación de las entidades.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ley reglamentaria del artículo 79 constitucional que tiene por objetivo regular la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización superior (comprendido en su capítulo II, que va del artículo 14 al 29). Contiene los elementos que definen y deben constituir la Cuenta Pública y los lineamientos generales para su fiscalización y presentación de resultados (comprendido en su capítulo III, que va del artículo 30 al 32) y fincamiento de responsabilidades y su prescripción (en el Título Quinto); así como la integración, organización y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación. Contiene además un título inédito en que se define la forma en que se podrá proceder a revisar, mientras se ejerce el gasto público, en tanto se considere una situación excepcional (Título IV, que va del artículo 36 al 44).

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Esta ley contiene la definición conceptual del gasto público y los sujetos de este, por tal motivo el Capítulo V trata sobre las responsabilidades (artículos 45 a 50) en que se puede incurrir por afectar la Hacienda Pública. En este ordenamiento destaca la responsabilidad de cada Secretaría de Estado en lo referente a la formulación del anteproyecto de Presupuesto de Egresos, así como la forma en que se registrarán las modificaciones en cuanto al presupuesto aprobado y la obligatoriedad de la consolidación de la información del gasto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la presentación de la Cuenta Pública (artículo 43) y en su artículo 44 de establecer órganos de auditoría interna en todas las dependencias y entidades. Su reglamento tiene un título referente al control y evaluación del gasto público federal, que contiene cuatro capítulos sobre el control y evaluación, las auditorías, las adecuaciones presupuestarias y las responsabilidades, se describen los procedimientos alcances y efectos de la aplicación de las auditorías.

Ley de Planeación, ley reglamentaria del artículo 26 constitucional, que mediante el sistema de planeación democrática determina que se elaborará el Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán, con carácter de obligatorio, todos los programas de la Administración Pública Federal, en el Capítulo VII llamado

"Responsabilidades", determina aquellas como el apercibimiento, amonestación, suspensión y remoción (artículo 42), y contiene en forma general los procedimientos a los que se puede recurrir en caso de falta u omisión según lo disponga el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 44).

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ley reglamentaria del título IV constitucional, en ella se establecen los sujetos de responsabilidad pública, procedimientos para determinar responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público (artículo 16), los delitos en que incurrir por su incumplimiento, las medidas para identificarlo, los responsables para la investigación y resolución de los procedimientos legales (artículos 3 y 20) y su vigencia (artículo 34), y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo; así como el establecimiento obligatorio de dos sistemas: de control interno en el artículo 11 y el de registro patrimonial en el artículo 35. El artículo 20 señala explícitamente la obligación de realizar investigaciones y auditorías para determinar la conducta de los servidores públicos.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, regula la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento establece los mecanismos y procedimientos para celebrar contratos y actos jurídicos en materia de adquisiciones. En el Título VI llamado "De las infracciones y sanciones" trata sobre aquellas en que pueden incurrir los licitantes y servidores públicos que en conocimiento de la acción u omisión no avisen a la Secretaría de la Función Pública sobre irregularidades y coparticipen en perjuicio del sector público, en el artículo 62 se menciona que las sanciones se aplican conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, regula la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento establece los mecanismos y procedimientos para celebrar contratos y actos jurídicos en materia de obras, en el Título de "Información y verificación" contiene la forma, términos y responsables de proporcionar e integrar la información relativa a los actos y contratos de que trata esta ley, y en el Título de "Infracciones y sanciones" trata sobre aquellas en que pueden incurrir los licitantes y servidores públicos que en conocimiento de la acción u omisión no avisen a la Secretaría de la Función Pública sobre irregularidades y coparticipen en perjuicio del sector público.

Normatividad de apoyo para el control gubernamental:

- Ley de Ingresos de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Clasificador por Objeto de Gasto.
- Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.
- Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal.
- Lineamientos Internos de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestal
- Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.
- Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Norma de Comisiones, Viáticos Nacionales, Viáticos Internacionales y Pasajes para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

- Norma para la Asignación y Uso de los Servicios de Telefonía Celular para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Así como los reglamentos internos de las dependencias y entidades, y la normatividad específica que aplica de manera particular a cada una de ellas por su ámbito de competencia

### **3.6 Medios de Control**

#### **3.6.1 Contabilidad**

Este medio permite sistematizar todas las operaciones económicas y financieras de cualquier entidad; mediante el registro, permite la adecuada observancia en el ejercicio de los recursos, así como de la orientación del gasto y las inversiones. La Contabilidad Gubernamental se conceptualiza como el registro que capta e interpreta sistemáticamente las operaciones derivadas del ejercicio de recursos financieros asignados a dependencias y entidades de la Administración Pública, se orienta al control y evaluación del manejo de fondos, recursos y valores públicos, para apoyar la toma de decisiones y formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Los estados financieros se registran de conformidad con los Principios Generales de Contabilidad Gubernamental<sup>52</sup> en forma descentralizada y reflejan la situación económica, administrativa, patrimonial y presupuestaria de la Administración Pública. La integración de estos registros se asienta en el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG)

<sup>52</sup> Los Principios Generales de Contabilidad Gubernamental fueron elaborados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Evaluación y Dirección General de Contabilidad Gubernamental en enero de 1982, en complemento a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, para su uso, aplicación y observancia en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

El Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental comprende cinco subsistemas que son:

- Subsistema de recaudación
- Subsistema de deuda pública
- Subsistema de egresos
- Subsistema de fondos federales.
- Subsistema paraestatal

Estos subsistemas se interrelacionan mediante operaciones registradas en cuentas de enlace, mismas que están sujetas a conciliación periódica.

El Subsistema de deuda pública se relaciona con el Sistema de fondos federales con las ministraciones de fondos que se depositan directamente en la cuenta bancaria de la tesorería y la recaudación se realiza por los conceptos correspondientes a la Ley de Ingresos y Fondos Federales se encarga de que éstos sean depositados a la cuenta correspondiente.

El Subsistema de fondos federales concentra los fondos derivados de todas las dependencias o entidades federales que se depositan en la cuenta bancaria de la misma, asignada para el ejercicio del presupuesto de egresos autorizado, para cada una de las partidas del Clasificador por Objeto de Gasto.

Todos los subsistemas entre sí, tienen operaciones que compensan un ingreso con una erogación presupuestaria, sin que exista una entrada o salida de fondos propiamente dichas. Ahora con el SIAFF las cuentas de enlace quedan sin efecto puesto que el registro del depósito y el pago a los proveedores y acreedores gubernamentales, se realiza en forma directa sin la radicación de fondos.

Entre otros, los objetivos que debe tener un sistema de contabilidad señalados por la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS)<sup>33</sup> son los siguientes

1. Proporcionar información financiera, presupuestal, programática, económica y contable que cumpla con todas las disposiciones legales.
2. Establecer normas uniformes y consistentes para el registro contable de sus operaciones.
3. Generar información confiable, completa y oportuna para apoyar la toma de decisiones.
4. Proporcionar información suficiente y competente para la elaboración del presupuesto de ingresos, egresos y programas de inversión.
5. Establecer un enlace entre la elaboración de los presupuestos con base en un sistema de control presupuestal y el seguimiento de carácter financiero de las operaciones que deriven de éste.
6. Ejercer un control apropiado en la captación de ingresos, manejo de fondos y valores, y evaluar la correcta aplicación y destino de los recursos asignados.
7. Propiciar la oportuna e integral rendición de cuentas.
8. Facilitar la función fiscalizadora.

La Contabilidad Gubernamental puede ser clasificada según su naturaleza y objetivo, entre otras se le puede denominar como: analítica, de costos, de gestión, de egresos presupuestarios, financiera y fiscal. Este sistema se basa en los Principios de Generales de Contabilidad Gubernamental los cuales son:

<sup>33</sup> <http://www.asofis.org.mx>



Identifican y delimitan al ente económico y a sus aspectos financieros:

- a) Ente: Se considera ente a todo Organismo Público con existencia propia e independiente que ha sido creado por Ley o Decreto, mismo que determina su objetivo, ámbito de acción y sus limitaciones.
- b) Cuantificación en términos monetarios. Los derechos, obligaciones y en general las operaciones que realice el ente, serán registrados en moneda nacional.
- c) Periodo contable La vida del ente se dividirá en periodos uniformes conforme al periodo relativo a la Hacienda Pública (un año), para efecto del registro de las operaciones y de información acerca de las mismas.
- d) Control Presupuestario.- Corresponde al sistema contable el registro presupuestario de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del ente, así como su vinculación con el avance físico-financiero de los proyectos programados, con la finalidad de evaluar los resultados obtenidos respecto de los objetivos previstos al iniciar el periodo presupuestario

Establecen la base para cuantificar las operaciones del ente económico y su presentación:

- a) Costo Histórico - Los bienes se deben registrar a su costo de adquisición o a su valor estimado, en caso de que sean producto de una donación, expropiación o adjudicación, no obstante si la información no es representativa debido a los cambios en el poder adquisitivo de la moneda, podrá ser re-expresada, situación que debe hacerse patente con toda claridad
- b) Base de Registro: Los gastos deben ser reconocidos y registrados en el momento en que se devenguen (considerados así en el momento en que se formaliza la operación) y los ingresos cuando se realicen
- c) Existencia Permanente - Se considera que el ente tiene vida permanente, salvo modificación posterior de la Ley o Decreto que lo creó en la que se especifique lo contrario, el sistema contable debe diseñarse de modo que

exista una relación cronológica de las actividades financieras sin que deban preverse mecanismos o procedimientos para una eventual extinción o fusión.

Se refieren a la información:

- a) Revelación Suficiente.- Los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, así como las operaciones del ente, deben incluir la información suficiente para mostrar amplia y claramente la situación financiera, presupuestal y patrimonial del ente.
- b) Integración de la Información.- Cuando se integren informes financieros independientes en uno solo, deben eliminarse las transacciones efectuadas entre las distintas unidades o entes y los estados financieros no deben reflejar superávit o déficit originados entre ellos, es decir, se debe reunir los datos y cifras de las unidades o entes, tal como aparecerían si constituyeran una sola unidad económica.

Abarcan las clasificaciones anteriores y que se consideran como requisitos generales del sistema de información contable:

- a) Importancia Relativa.- Los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, deben revelar todas las partidas que son de suficiente importancia para efectuar las evaluaciones o tomar decisiones, en otras palabras, debe incluir aspectos significativos susceptibles de ser cuantificables en términos monetarios.
- b) Consistencia - Las políticas, métodos de cuantificación y procedimientos contables deben ser los apropiados para reflejar la situación del ente, debiendo aplicarse con criterio uniforme a lo largo de un periodo y de un periodo a otro, cuando exista un cambio que afecte la comparabilidad de la información, se debe reflejar su motivo, justificación y efecto.
- c) Cumplimiento de disposiciones legales - El ente debe observar las disposiciones legales que le sean aplicables en toda transacción, en su

registro y en general, en cualquier aspecto relacionado con el sistema contable y presupuestal.

### 3.6.2 Auditoría

La auditoría es aquella revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de la Administración Pública, con objeto de comprobar que éstas coadyuven de manera eficiente a los objetivos del Estado. La auditoría se define como "un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva las evidencias relacionadas con informes sobre actividades económicas y otros acontecimientos relacionados, cuyo fin consiste en determinar el grado de correspondencia del contenido informativo con las evidencias que le dieron origen, así como establecer si dichos informes se han elaborado observando los principios establecidos para el caso"<sup>54</sup>.

Dentro de las auditorías se debe verificar la función de elaboración o proceso de datos, donde según el *Alexander Hamilton Institute Incorporated*<sup>55</sup>, se deben verificar entre otros los siguientes aspectos: existencia de un método para cerciorarse que los datos recibidos para su valoración sean completos, exactos y autorizados; emplear procedimientos normalizados para todas las operaciones y examinarlos para asegurarse que tales procedimientos son acatados; existencia de un método para asegurar una pronta detección de errores y mal funcionamiento del Sistema de Cómputo; deben existir procedimientos normalizados para impedir o advertir errores accidentales, provocados por fallas de operadores o mal funcionamiento de máquinas y programas.

Es la revisión, examen y análisis objetivo, sistemático y detallado de los registros, recursos, obligaciones, patrimonio, operaciones (financieras y administrativas) y

<sup>54</sup> American Accounting Association

<sup>55</sup> Alexander Hamilton Institute. *La Auditoría Interna Clave del mejoramiento financiero y operativo*. FEUU, 1982, p. 132

resultados; se basa principalmente en las Normas Generales de Auditoría Pública, técnicas y procedimientos específicos; tiene el objeto de emitir un juicio profesional u opinión acerca de la razonabilidad de la información revisada que se concreta en un dictamen, diagnóstico o informe final.

La auditoría gubernamental debe culminar con la emisión de informes para diversos usos y autoridades. Su uso final puede clasificarse en los siguientes grupos:

- Informes de carácter preventivo: tendientes a corregir y mejorar sistemas y controles en la utilización de recursos y su optimización.
- Informes de apoyo de medidas sancionadoras: en dos vertientes.
  - Soporte de acciones de orden judicial
  - Apoyo a sanciones de tipo penal.
- Informes de tipo evaluatorio: tendientes a coadyuvar en el proceso de toma de decisiones en la Administración Pública.

La auditoría gubernamental se conceptualiza como la revisión de aspectos administrativos, operacionales y financieros en las dependencias y entidades públicas, así como la evaluación de los resultados de programas bajo su encargo y el cumplimiento de disposiciones legales que enmarcan sus responsabilidades, funciones y actividades; en términos generales se orienta a no permitir el dispendio, la ineficiencia y la malversación de recursos públicos y a la eliminación de vicios (corrupción), cuidando en todo momento la eficiencia, eficacia y economía<sup>56</sup> en el uso y destino de los recursos públicos.

<sup>56</sup> La eficiencia implica una relación entre lo realizado y los sistemas y procedimientos utilizados para lograrlos. La eficacia determina la capacidad para cumplir con lo propuesto a partir de una determinada asignación de recursos materiales y humanos. Distingue si los resultados cumplieron las metas previstas, si las metas cubrieron la parte esperada de los programas y si éstos apoyaron efectivamente a los objetivos globales en la medida prevista. Determina si el presupuesto se utilizó en proporción a los resultados y con la oportunidad requerida. La economía implica medir la relación entre el costo de los recursos empleados y los costos medios a precios de mercado de los mismos recursos.

La auditoría de acuerdo con sus medios, objetivos y fines se clasifica de la siguiente manera.

- Auditoría Gubernamental. revisión y examen que llevan al cabo la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación a las operaciones de diferente naturaleza que realizan las dependencias y entidades del Gobierno Federal, Estatal y Municipal en el cumplimiento de sus atribuciones, se lleva a cabo mediante la revisión detallada de las actividades en apego a la normatividad pública en términos de eficiencia, eficacia, legalidad y honestidad; su objetivo es apoyar a la función directiva mediante la recomendación de medidas preventivas y correctivas. La Unidad de Auditoría Gubernamental de la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública de la SFP reconoce siete tipos de auditorías<sup>57</sup>: a) desempeño de las dependencias y entidades; b) especiales; c) órganos internos de control; d) sistemas informáticos; e) seguimiento, f) fondos Federales asignados a Estados y Municipios; y g) externas; por otro lado la ASF practica: a) de desempeño, b) de regularidad (que integra las financieras, de cumplimiento, de sistemas y a los recursos federales ejercidos por entidades federativas y municipios); c) especiales.
- Auditoría Administrativa. es la que se encarga de verificar y evaluar el cumplimiento y apego a las fases o elementos del proceso administrativo y lo que incide en ellos, es decir, su revisión abarca los objetivos, planes, programas, estructura orgánica, funciones, sistemas, procedimientos, controles, personal e instalaciones; su objetivo es evaluar la calidad y eficiencia de la operación administrativa y el ahorro en los costos, permite tener el conocimiento del estado que guarda la organización en su conjunto o parte de ella.

<sup>57</sup> <http://www.secodam.gob.mx/index1.html>

- Auditoría Operacional: es la que se encarga de revisar y examinar, parcial o totalmente, la eficiencia en las operaciones y procedimientos adoptados en una organización, comprende las revisiones de eficiencia, eficacia, y congruencia, que en esencia pretenden juzgar la racionalidad con que se están administrando los recursos humanos y materiales en poder del gobierno, la atinencia para el logro de los objetivos particulares de cada dependencia o entidad y la vinculación que guardan los programas individuales dentro de un esquema de jerarquía mayor, ya sea que se trate de planes sectoriales o regionales. Tiene el objetivo de eliminar las deficiencias por medio de la recomendación de medidas correctivas.
- Auditoría Financiera: es el examen de la información financiera de un determinado periodo, comprende operaciones, registros, informes y estados financieros; así como los medios utilizados para identificar, medir, clasificar y reportar esa información, con el objeto de determinar si la información que se produce es confiable, oportuna, veraz, útil y cumple con las disposiciones económico-financieras, y así mejorar los procedimientos relativos a las mismas.

Toda la actividad que deriva de la aplicación de una auditoría profesional a cualquier dependencia o entidad debe apegarse a las *Normas Generales de Auditoría Pública*, que tienen su origen en la Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, las que a su vez se encuentran basadas en los Boletines (Statement on Auditing Estándar – SAS) emitidos por el Comité de Auditoría del Instituto Americano de Contadores Públicos de los Estados Unidos de Norteamérica en el año 1948.

El concepto de Normas de Auditoría que el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) ha dado es que son los requisitos mínimos de calidad relativos a la personalidad del auditor, al trabajo que desempeña y a la información que rinde

como resultado de dicho trabajo<sup>58</sup>; son normas de carácter obligatorio, y constituyen técnicas de investigación aplicables a una partida o a un grupo de hechos o circunstancias examinadas mediante las cuales se obtienen las bases necesarias para fundamentar la opinión; su aplicación debe hacerse a juicio del auditor de acuerdo con las circunstancias, teniendo presente que apartarse de ellos sin una razón justificada, constituye una falta de cumplimiento con las normas relativas a la ejecución de trabajo. Las Normas Generales de Auditoría Pública las publicó SECOGEF en el Boletín "B", su clasificación es la siguiente:

Normas Personales:

Se refieren a las características que se deben tener como auditor público; debe ser: experto en la materia, profesional en su actuación y observar siempre principios éticos.

- a) *Independencia*: En todos los asuntos relacionados con la Auditoría Pública, el auditor debe mantener integridad de juicio, autonomía y objetividad, es decir, para que los interesados confíen en el dictamen, este debe ser presentado libre de presiones (políticas, religiosas, familiares, etc.) y subjetividades (sentimientos personales e intereses de grupo), para que su opinión sea objetiva, libre e imparcial.
- b) *Conocimiento técnico y capacidad profesional*: el auditor público encargado de realizar funciones en la materia, debe poseer una preparación y experiencia profesional que lo sitúe en condiciones de prestar satisfactoriamente sus servicios, para la adecuada realización de la auditoría es necesario que la persona que la realice sea un profesionista con los conocimientos técnicos adecuados, que al haber acumulado experiencia al través de la práctica constante forme la madurez en el juicio aplicado para revisar los procedimientos y valorar sus efectos o resultados.

<sup>58</sup> <http://www.imcp.org.mx/normativa.htm>

- c) *Cuidado y diligencia profesionales*: el auditor público debe ejecutar su trabajo de auditoría meticulosamente, con esmero e integridad; poniendo siempre toda su capacidad y habilidad profesional, evitando la negligencia y la mala fe. El debido cuidado debe ser ejercido en relación con los procedimientos que son usados en el examen y en cuanto a la diligencia con la cual dichos procedimientos son llevados a cabo. Esta norma se refiere a emplear correctamente el criterio para determinar el alcance de la auditoría y para seleccionar los métodos, técnicas, pruebas y procedimientos de auditoría que se habrán de aplicar, así como para poder evaluar los resultados y presentar los informes correspondientes.

#### Normas de ejecución del trabajo.

Estas normas son más específicas y se refieren a los elementos básicos que el auditor debe tener en cuenta al realizar su trabajo como: planeación del trabajo de campo y la elaboración del informe; estas normas se orientan a fortalecer la opinión del auditor, proporcionándole los medios de obtención suficiente de evidencia en los papeles de trabajo lo cual requiere planeación estratégica y evaluación de los controles internos.

- a) *Planeación*. el titular de la instancia de control deberá elaborar anualmente un programa de revisiones, con un enfoque moderno, fortaleciendo las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño, así como la operación en un ambiente de autocontrol, autocorrección y autoevaluación, es decir, en el PACA o PAT se deben definir adecuadamente los objetivos de las auditorías, sus alcances y metodologías para conseguir los fines que persiguen
- b) *Sistemas de Control Interno*: el auditor público debe comprender los sistemas de control interno de la dependencia, entidad, proyecto, programa o recurso sujeto a revisión, con base en la suficiencia o insuficiencia de los



mecanismos de control encontrados, determina el grado de confianza que debe depositar en los mismos y de esta manera establece el alcance, la profundidad y la oportunidad que requieren sus pruebas de auditoría. El adecuado estudio y análisis del control interno proporciona la fiabilidad del sistema contable que se maneja, su estudio comienza con el análisis organizacional, continúa con una evaluación preliminar (diagnóstico), pruebas de cumplimiento, re-evaluación de los controles, para finalmente a limitar o ampliar las pruebas sustantivas. La evaluación del control interno conlleva al análisis de los componentes de operaciones de programas, validez y confiabilidad de la información, cumplimiento de las leyes y disposiciones administrativas y la salvaguarda de los recursos.

- c) *Supervisión del trabajo de auditoría*: si la auditoría es lo suficientemente compleja para requerir los servicios de varios auditores, se debe establecer una línea de mando con un auditor como supervisor (que por lo regular es representado por el auditor siguiente del de mayor jerarquía). La supervisión comprende la revisión del programa de auditoría, explicación a los auditores, presentación de los auditores al personal del área a auditar, vigilancia constante y estrecha del trabajo que se esté realizando, control del tiempo invertido por cada uno de los auditores, revisión oportuna y minuciosa de los papeles de trabajo y revisión final del contenido de los papeles de trabajo.
- d) *Evidencia*: Mediante procedimientos de auditoría se deben obtener las pruebas suficientes, competentes, relevantes y pertinentes para fundamentar razonablemente los juicios y conclusiones que formulen los auditores. Por regla general, las pruebas se harán por muestreo para respaldar las conclusiones del informe. El auditor deberá reunir aquella información adecuada, donde considere el riesgo, la importancia relativa y el costo como factores de juicio, además de la confiabilidad y calidad de la evidencia, la que se clasifica en: física, documental, testimonial y analítica.
- e) *Papeles de Trabajo*. comprende los registros que conserva el auditor sobre los procedimientos aplicados, las pruebas realizadas, la información

obtenida y las conclusiones pertinentes alcanzadas, los papeles de trabajo son exclusivos de la instancia fiscalizadora, ya que la información que contienen es confidencial. El auditor deberá preparar y conservar los papeles de trabajo (por un periodo suficiente para cumplir con las necesidades de su práctica profesional y satisfacer cualquier requisito legal sobre la retención de los mismos), cuya forma y contenido se diseñará conforme a las circunstancias específicas de la auditoría que realice.

- f) *Tratamiento de irregularidades.* el auditor deberá estar alerta a situaciones o transacciones que pudieran indicar actos ilegales o de abuso. El auditor debe verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas a que está sujeta la entidad, el incumplimiento de estas disposiciones genera una responsabilidad administrativa o penal, por lo cual debe de documentarse dicha irregularidad.

#### Normas sobre el informe de auditoría y su seguimiento:

Estas normas regulan la forma en que se elabora y presenta el informe final.

- a) *Informe:* es el documento que señala los hallazgos del auditor, así como las conclusiones y recomendaciones que han resultado en relación con los objetivos propuestos para el examen de que se trate. El informe se debe elaborar bajo los siguientes lineamientos: oportunidad, completo, exactitud, objetivo, convincente, claridad, conciso y utilidad. El contenido del informe final debe comprender: 1) objetivos alcance y metodología; 2) resultados de auditoría; 3) recomendaciones; 4) declaración sobre normas de auditoría, 5) cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas, 6) incumplimiento; 7) presentación directa de informes sobre actos ilícitos; 8) controles de administración, 9) opiniones de los funcionarios responsables, 10) reconocimiento de logros notables; y 11) asuntos que requieran de estudio adicional.

b) *Seguimiento de las recomendaciones*: una vez establecidas las recomendaciones y observaciones, la instancia fiscalizadora deberá llevar un control de seguimiento de las medidas adoptadas, a fin de que en las fechas señaladas en el informe de auditoría, se visite al área auditada, y se verifique su cumplimiento en los términos y fechas establecidos.

### 3.6.3 Fiscalización

Es el conjunto de actividades tendientes a comprobar si lo previsto se alcanza con las características de calidad, cantidad y oportunidad requeridas. Constituye el proceso mediante el cual se busca la comprobación de la actividad ejecutiva del gobierno. "Cualquier proceso fiscalizador inevitablemente deberá conceptualizarse como un mecanismo de comprobación selectiva."<sup>59</sup>

Tomando como base el Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, este concepto "... se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto."<sup>60</sup> En este sentido, se infiere que es el acto y efecto *a posteriori* que vigila y controla el uso de los recursos públicos conforme con la ley que norma su ejercicio, generalmente es llevada a cabo por una autoridad jerárquicamente superior a la fiscalizada, al igual que la auditoría, su resultado final se concreta en un dictamen, la actividad se apoya en las funciones del órgano interno de control, solicitando a éste los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto público, y la demás información que resulte

<sup>59</sup> Pérez Saavedra, Javier. "La Auditoría Gubernamental en el contexto de la Administración Pública en México" en *Revista de Administración Pública* 57 58, ene-jun, ediciones INAP, México, 1984, p.90

<sup>60</sup> Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal  
<http://www.shcp.gob.mx/index01.html>

necesaria para llevar a cabo sus facultades. En este sentido se identifican las siguientes fases en su ejecución:

- a) Prevenir: esta actividad presume el supuesto de planear, determinando el tipo de revisión y su modalidad, para lo cual se requerirá a la organización fiscalizada los documentos necesarios y correspondientes.
- b) Detectar: depende en gran parte de la capacidad y conocimiento del fiscalizador, por lo que se apoya principalmente en las Normas Generales de Auditoría Pública y en los Principios Generales de Contabilidad Gubernamental lo que determinará la calidad de la revisión, generalmente cuando en la detección se observa una responsabilidad que suponga un manejo indebido, se registran las medidas correctivas pertinentes.
- c) Dictaminar: consiste en registrar, en informes finales, pliegos de observaciones y otro tipo de instrumentos, las opiniones, sugerencias, comentarios y responsabilidades, basados tanto en cifras como en planeamientos legales lógicos para así solventar y rectificar los programas, procedimientos y resultados de la organización de que se trate.
- d) Sancionar: siendo que esta actividad se desarrolla con el principio de una división funcional y superioridad jerárquica, las observaciones, sugerencias y responsabilidades que deriven de la fiscalización de omisiones, inducciones y comisiones, son sujetas de seguimiento y sanción a quienes se haga referencia en el dictamen. Las sanciones se clasifican, según la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en: 1) amonestación pública o privada, 2) suspensión o destitución del puesto, 3) inhabilitación para desempeñar un empleo, y 4) sanciones económicas.

De acuerdo con el Banco Mundial, los modelos de fiscalización se pueden clasificar en tres grandes rubros<sup>61</sup>.

- Modelo *Napoleónico*, a través de un Tribunal de Cuentas con autoridad administrativa y judicial, independiente, que fiscaliza a los poderes ejecutivo y legislativo con énfasis añadido en el cumplimiento de las disposiciones legales.
- Modelo de *Westminster*, con la figura de un auditor general liderando un cuerpo independiente que presenta reportes al legislativo sobre las operaciones financieras de las entidades gubernamentales, y
- Modelo de *junta o directorio*, independiente al poder ejecutivo, compuesto por una Comisión de Auditoría (cuerpo decisorio) y un Secretario Ejecutivo (órgano ejecutivo), cuyo presidente es el auditor general de una nación, que presenta sus hallazgos sobre los ingresos y gastos del gobierno al órgano legislativo.

En México se cuenta, de acuerdo con el artículo 79 constitucional, la Ley de Fiscalización Superior y el reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación, con un modelo parecido al de Westminster.

<sup>61</sup> Stapehurst, Rick y Tittsworth, Jack, Features and functions of Supreme Audit Institutions PREM Notes num. 59, The World Bank, October 2001

#### **4. Instancias de Control Presupuestal en México.**

Son aquellos que en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, aplican las normas y procedimientos de control presupuestal con el objetivo de hacer congruente el ejercicio de los recursos y responsabilidades de las unidades gubernamentales por lo que dictan las normas dispuestas para ello. Las Instituciones de Control son tres, por parte del Poder Ejecutivo Federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública; y por parte del Poder Legislativo es la Auditoría Superior de la Federación (ASF) dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

##### **4.1 Secretaría de Hacienda de Crédito Público (SHCP).**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene facultades que le permiten ejercer control preventivo del Presupuesto a través de las siguientes atribuciones:

- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.
- Formular el programa del gasto público federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público federal.
- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación

- Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta de la SECODAM, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones.

#### **4.1.1 Subsecretaría de Egresos**

De conformidad con el Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Egresos y sus unidades de "Política y Control Presupuestal" y de "Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública" tiene encomendadas las siguientes funciones:

##### Subsecretaría de Egresos

- Dirigir, coordinar y establecer las acciones que permitan dotar tanto al Sistema Nacional de Planeación Democrática, como al proceso de programación-presupuestación de los elementos técnicos y metodológicos requeridos para su instrumentación, consolidación y seguimiento.
- Dirigir y coordinar el proceso de formulación, instrumentación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de la programación anual, sectorial e institucional de los programas-presupuesto de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.
- Emitir y autorizar los catálogos de cuenta para la contabilidad del gasto público, las normas, lineamientos y políticas en materia de estructuras orgánicas, ocupacionales, salariales, administrativas, remunerativas, de capacitación y desarrollo de personal
- Dirigir las acciones para establecer la normatividad y procedimientos en materia de contabilidad, registros y consolidación de los estados financieros de las dependencias y entidades paraestatales en el Presupuesto de Egresos de la Federación y de la información necesaria para la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

- Planear, programar, organizar y evaluar el funcionamiento de las Comisiones InterSecretariales de Gasto Financiamiento, de Desincorporación de Entidades Paraestatales, y demás comisiones conforme al ámbito de su competencia.
- Dirigir y coordinar el establecimiento de criterios para la formulación, financiamiento y evaluación de los proyectos de inversión multianual a nivel nacional, sectorial y regional, así como coordinar la ejecución y participación en los procesos de desincorporación de entidades paraestatales encomendadas.

#### Unidad de Política y Control Presupuestal

- Promover la modernización del marco legal y normativo programático presupuestario para alcanzar un ejercicio del gasto público transparente, eficiente y eficaz, a través de reformas legales, normativas y desregulación de procedimientos presupuestarios.
- Coordinar y vigilar que la investigación y desarrollo de métodos, normas, estrategias y lineamientos sobre sistemas presupuestarios sean acordes a la reforma legal que se proponga.
- Coordinar la formulación de las políticas del gasto público, y determinar conjuntamente con las áreas de programación y presupuesto del Sector Público Federal, los niveles de gasto requeridos para integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Coordinar la emisión y actualización de la normatividad sobre la consolidación de las categorías programáticas de la Nueva Estructura Programática (NEP)
- Atender los asuntos que las disposiciones legales que regulan las materias de programación, presupuesto y ejercicio del gasto público federal atribuyan a la Secretaría.
- Desarrollar e implantar desde su ámbito de competencia, la Nueva Estructura Programática (NEP), el proyecto de Reforma al Sistema



Presupuestario (RSP) y el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED), a través de indicadores estratégicos.

- Establecer lineamientos y políticas para el ejercicio de la función de Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada.
- Calendarizar la asignación mensual del presupuesto, manteniendo un estricto seguimiento, control y evaluación de su ejercicio.
- Promover y coordinar la automatización de las actividades relacionadas con el proceso de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto, mediante la aplicación de tecnologías y sistemas de información, así como desarrollar y operar el Sistema Integral de Control Presupuestal (SICP)
- Definir, desarrollar, mantener y administrar los sistemas de cómputo y la infraestructura de comunicaciones que permitan la integración, almacenamiento, consolidación, procesamiento, control y evaluación de la información presupuestaria de la Administración Pública Federal.
- Asesorar y apoyar a las dependencias y entidades del Sector Público Federal en todos los aspectos del proceso de planeación, programación y presupuesto, así como en la instrumentación, el control y la evaluación del ejercicio presupuestal.

#### Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública

- Planear y coordinar el proceso de obtención de información y de formulación e integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Anexo Estadístico y el Banco de Información de dicho documento.
- Planear y coordinar la integración del Informe de Resultados del Registro Único de Transferencias.
- Planear y dirigir las actividades para establecer y difundir normas, principios, políticas y criterios de contabilidad gubernamental y las que se relacionen con ella en materia de planeación, programación y presupuesto.
- Planear y coordinar el establecimiento de mecanismos y procedimientos para atender los requerimientos de información sobre la Cuenta de la

Hacienda Pública Federal Anual, del Poder Legislativo, su órgano técnico y demás usuarios.

- Planear y coordinar el análisis y autorización de los libros auxiliares y contables, catálogos de cuentas, altas y bajas de documentación contable para depurar archivos, y definir la forma y términos en que las dependencias y entidades deberán rendir sus informes periódicos para garantizar la aplicación correcta de la normatividad contable.
- Planear y coordinar la obtención, análisis y consolidación de la información estadística, de inversión y obras públicas, así como de los resultados de la gestión de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para integrar el Informe de Gobierno.
- Planear y coordinar las actividades para obtener la información que permita evaluar los avances y resultados de las estrategias y políticas del Plan y sus programas, con el propósito de integrar el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
- Planear y dirigir el programa de asesoría, apoyo e inducción en los Estados de la República, para modernizar sus sistemas contables y de formulación de Cuenta Pública para homologarlos con los del Gobierno Federal, incluyendo la aplicación de los aspectos normativos, metodológicos y sistemas de cómputo de registro presupuestal y contable.
- Planear y dirigir el diseño y coordinación de las actividades de capacitación para las áreas operativas de las dependencias y entidades del sector público en materia de contabilidad gubernamental.
- Planear y coordinar la elaboración y adopción de mecanismos, formatos e instructivos que permitan fortalecer el control de los recursos federales asignados a los Estados de la República, a fin de conocer con precisión el monto, naturaleza, acciones y obras realizadas con dichos recursos.
- Planear y dirigir la participación de la Unidad, en el Programa de Modernización Informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de compatibilizar los sistemas,

programas y equipo de cómputo relativos a la formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

#### **4.1.2 Tesorería de la Federación (TESOFE).**

De conformidad con lo establecido en el Manual de Organización General de la Tesorería de la Federación, este organismo tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Resolver los asuntos relacionados con la aplicación de los ordenamientos legales y administrativos que rigen las actividades de tesorería y vigilancia de fondos de la federación.
- Concentrar la información presupuestaria, financiera y contable de la Administración Pública Federal para fortalecer los procesos de planeación financiera, así como de control de evaluación financiera.
- Requerir y llevar, a través del Sistema Integral de la Administración Financiera Federal, la cuenta del movimiento de los fondos de la Federación, así como rendir cuentas de sus propias operaciones de ingresos, egresos e inversiones
- Practicar auditorías contables a las unidades administrativas que recauden y manejen fondos o valores federales.
- Ordenar y practicar inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos de existencias, análisis de sistemas de control y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia y aplicación de los fondos y valores federales
- Embargar precautoriamente los bienes de los servidores públicos responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia y aplicación de fondos y valores federales
- Formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observación

El proceso de integración del Presupuesto de Egresos de la Federación es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual constituye el control preventivo o previo al ejercicio del Presupuesto, en términos prácticos el ejercicio de este control se ejecuta de la siguiente manera:

Todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal están obligadas a elaborar su programación presupuestaria para el siguiente ejercicio fiscal mediante "anteproyectos de presupuesto", mismos que deben remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para integrarlos y aprobarlos. Cabe resaltar la denominación de "anteproyectos de presupuesto" por que son previsiones a las cuales se aplica en primer lugar las modificaciones que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en segundo lugar se revisa la congruencia de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo. En caso de que algún organismo no formule su "anteproyecto de presupuesto" la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para formularla.

El 15 de marzo de cada año a más tardar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público indica a las dependencias y entidades los lineamientos para la elaboración para los programas que deberán integrar el siguiente presupuesto.

Para el 15 de junio siguiente, las dependencias y entidades deben formular los "anteproyectos de presupuesto" de conformidad con la estructura programática autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante la fase de concertación; esta formulación incluye la integración de los objetivos, mismos que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, la información se envía a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto.

A más tardar el 20 de julio del año inmediato anterior al que se debe ejercer el Presupuesto de Egresos de la Federación se deben hallar elaborados y enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los "anteproyectos de presupuesto"

Para el 20 de octubre los "anteproyectos de presupuesto" ya estudiados y analizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y regresados a las coordinadoras de sector, deben volver de nuevo a las entidades con los "ajustes"<sup>62</sup> que haya realizado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales también contendrán la "congruencia intersectorial" que haga la coordinadora de sector.

Una vez que se han integrado los "proyectos de presupuesto" de acuerdo con los ajustes, se envían de nuevo a las coordinadoras de sector, la cual los remite a la Dirección General de Política Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que integre el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación vigilando que las asignaciones presupuestarias se ajusten a las fechas presupuestarias comunicadas por la Subsecretaría de Egresos; posteriormente se envía la Cámara de Diputados para su aprobación.

El 15 de noviembre el Secretario de Hacienda y Crédito Público presenta ante la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con fundamento en el artículo 74 constitucional.

Una vez presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual estudia y dictamina el proyecto, proceso en el que los diputados llevan a cabo las negociaciones y modificaciones que consideran pertinentes. Una vez consensuadas se procede a aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que se encuentra sujeto a la aprobación de una mayoría simple, siempre y cuando exista quórum para aprobar el "Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación" mismo que es devuelto al Poder Ejecutivo Federal para que la Secretaría de Gobernación ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación

<sup>62</sup> Los Ajustes consisten en la autorización de montos y/o en agregar estructura programática

Una vez aprobado el presupuesto, la Dirección General de Política Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora los lineamientos para la calendarización del Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales son enviados a las dependencias por medio de las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto.

Ya que se ha aprobado la calendarización del gasto público por la Dirección General de Política Presupuestal, ésta envía a la Dirección General de Sistemas Automatizados de la Tesorería de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para que lo cargue a cada una de las Unidades Administrativas en el SIAFF

La Tesorería de la Federación informa a las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto que su presupuesto ha sido cargado en el SIAFF, es cuando se agrega la dimensión económica correspondiente a los ramos administrativos y se libera el recurso.

Una vez que entra en vigor el ejercicio fiscal se procede a liquidar las ADEFAS<sup>63</sup> que son los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (considerados en el Ramo 30 del Presupuesto de Egresos de la Federación) y constituyen el pasivo circulante o deuda pública flotante. Estos adeudos los generan las dependencias por concepto de recursos devengados y no pagados al cierre del ejercicio presupuestario y deben incluirse en los reportes de pasivo circulante, los compromisos se pagan con cargo al presupuesto del año inmediato siguiente al que corresponda el adeudo.

<sup>63</sup> Los ADEFAS son elaborados por las Dependencias o Entidades por conducto de su Oficialía Mayor o Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, e integran por unidades responsables, los reportes de pasivo circulante totales y parciales y los remiten mediante oficio a la Unidad de Política y Control Presupuestal.

Dado que son recursos devengados y no pagados a proveedores, contratistas o prestadores de servicios, por concepto de bienes, servicios y obras públicas, recibidos a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio correspondiente, éstos se encuentran debidamente contabilizados, para efectos del control presupuestario se constituyen como adeudos a la/de Tesorería.

Cuando la Tesorería de la Federación no tiene recursos disponibles y tiene compromisos de pago y de liberación de recursos derivados de la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación, se cuentan con las siguientes opciones:

1. La Tesorería de la Federación simplemente no libera el recurso.
2. La entidad puede solicitar adeudo con otra entidad, lo cual se registra en el sistema de compensación de adeudos, el cual opera como un medio recíproco de pago y a la vez se constituye como un instrumento de control de adeudos y liquidación entre instituciones. El sistema de compensación de adeudos hace posible la extinción de adeudos mutuos mediante la compensación, reduciendo el pago de efectivo con crédito temporal concebido entre las instituciones y con conocimiento de la Tesorería de la Federación "Los adeudos entre las entidades se registran en las cuentas de 13103 adeudos de entidades y dependencias la entidad que da crédito y en la cuenta 23114 entidades y dependencias acreedoras, estas cuentas al consolidarse se saldan entre sí, sin incrementar el monto de utilidad o pérdida por la venta o traslados de activos o pasivos a las dependencias en su conjunto."<sup>64</sup>
3. La dependencia o entidad puede, sin previa autorización (aunque sí de su conocimiento) de la Subsecretaría de Egresos, hacer Adecuaciones

<sup>64</sup> Castro Vázquez Raúl *Contabilidad gubernamental Federal, Estatal, Municipal para la Fiscalización Superior en la Globalización de la O&D&E*. Ed. IMCP 2003. Pág. 265

Presupuestarias de conformidad con el artículo 153 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que en otras palabras se trata de no afectar la ejecución de programas estratégicos, que no modifiquen la identificación económica del gasto (corriente-capital), que no modifiquen los calendarios financieros y de metas autorizados; asimismo las adecuaciones no deben constituir ADEFAS, creación de programas (subprogramas o proyectos) y traspasos de recursos provenientes de créditos externos. Para las adecuaciones presupuestarias externas se requerirá en todo momento la autorización de la Subsecretaría de Egresos

4. Otro recurso al que se puede recurrir es el de las Cuentas por Liquidar Certificadas, éstas cubren cualquier tipo de erogación con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción de los Servicios Personales, y cuando no se encuentran registrados los recursos en el SIAFF, este determina la cuenta como "foco rojo" y en cuanto se tiene el ingreso, los subsistemas de deuda pública y egresos, trasladan los pasivos a la Tesorería de la Federación como Cuentas por Liquidar Certificadas para pagos presupuestales y ajenos con abono a traslado de pasivos de los ramos, la cual va a ser cancelada al pagar la Tesorería dichos adeudos por medio del traspaso electrónico de fondos del SIAFF a la cuenta del proveedor.
5. Dado de que la actividad de la Tesorería de la Federación se basa esencialmente en el manejo financiero del presupuesto, ésta maneja Cuentas Productivas, las cuales se encuentran en Dólares, en caso de que se tenga que afrontar una contingencia, se cambian los dólares a pesos y se liberan los recursos.
6. Solicita deuda o crédito para cubrir el gasto contingente y las dependencias y entidades puedan erogar los recursos aprobados.



7. Las Dependencias o Entidades pueden solicitar a la Subsecretaría de Egresos los Acuerdos de Ministración, los cuales son los documentos mediante los cuales se autorizan recursos a las dependencias y entidades para atender contingencias o, en su caso, los gastos urgentes de operación, para lo cual se deberá indicar la fecha de regularización del monto que se autorice, se precisará si será con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad a la que se otorgue o mediante ampliación líquida, y por último se debe especificar el destino de los recursos autorizados, identificando el capítulo de gasto asociado a las erogaciones

En resumen, los procesos y procedimientos que regula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de presupuesto son los siguientes:

- Servicios Personales.
- Adquisiciones, arrendamientos y servicios.
  - Procedimiento para el ejercicio y pago de adquisiciones.
  - Procedimiento para el ejercicio de adquisiciones a través de líneas de crédito externo comerciales o preferenciales.
  - Procedimiento para las adquisiciones mediante el establecimiento de carta de crédito comercial irrevocable.
  - Procedimiento para el aseguramiento de bienes.
- Inversión física.
  - Procedimiento para la autorización y pago de compromisos de inversión física.
  - Procedimiento para la inversión en infraestructura con impacto diferido en el gasto
  - Procedimiento para el ejercicio de créditos externos.
- Ayudas, subsidios y transferencias.
  - Procedimiento para el otorgamiento de donativos y ayudas.
  - Procedimiento para la ministración de fondos
  - Procedimiento para el ejercicio de créditos externos con cargo a transferencias

- Procedimiento para el ejercicio de adquisiciones mediante líneas de crédito externo comerciales o preferenciales.
- Procedimiento para el ejercicio de los ingresos ordinarios y excedentes
- Procedimiento para el ejercicio de proyectos de inversión con impacto diferido en el gasto.
- Deuda pública.
  - Procedimiento para la autorización de deuda pública.
  - Procedimiento para la contratación de arrendamiento financiero.
  - Procedimiento para el registro de adeudos de ejercicios fiscales anteriores.
- Fondos, fideicomisos y mandatos.

## **4.2 Secretaría de la Función Pública (Antecedentes).**

### **4.2.1 Departamento de Contraloría General de la Nación (1917-1926).**

Antes de 1917 las funciones de recaudación, distribución, contabilidad y glosa estaban concentradas en órganos dependientes directamente del Ministerio de Hacienda, teniendo como mecanismo el llevar revisiones *a posteriori* de los manejos de fondos, en la práctica esta forma de controlar sólo registraba en la Cuenta Pública las grandes sumas que habían sido sustraídas sin que se pudiera restituir al erario dichas cantidades, esta cuestión motivó a separar las funciones de recaudación, custodia y distribución de fondos y valores, de las del registro de operaciones y examen, y justificación y comprobación de las cuentas rendidas, "en respuesta a esa necesidad, fue creado el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, estructurado por su ley orgánica expedida por el Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, con fecha 19 de enero de

1918<sup>65</sup> Con la creación de este Departamento se pudo ejercer un control *a priori* sobre los fondos y bienes de la Nación y así evitar daños al erario público, principal diferencia de los antiguos métodos concentrados en la Secretaría de Hacienda, además contó (como otra cualidad distintiva) con independencia (de los demás órganos que integraban el Poder Ejecutivo) y autoridad, lo que permitió poder ejercer un control preventivo; así el control *a posteriori* fue encomendado a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Las áreas con que inicialmente funcionó el Departamento de Contraloría fueron las siguientes:

- Contralor General de la Nación.
- Auditoría General.
- Contaduría.
- Auditoría de Registro de libramientos.
- Guerra y Marina
- Auditoría de Glosa Militar.
- Auditoría de Glosa Civil, a la que correspondían las de Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, Timbre, Aduanas y Libración de Cuestas.
- Sección de Deuda Pública.
- Auditoría de Inspección
- Servicios de Cuentas Especiales y Estadística.
- Departamento Consultivo y Jurídico
- Caja.

Las funciones que se le encomendaron al Departamento de Contraloría se les identifica y agrupa en tres clases de acuerdo con la Ley Orgánica del Departamento del 19 de enero de 1918: dirección, inspección y glosa, e información.

<sup>65</sup> Lanz Cárdenas Trinidad *Op Cit*, p. 168

### *Dirección.*

Esta función la ejerció en virtud de tener la facultad (en los artículos 5, 6, 7 y 8) de poder establecer las modalidades de contabilidad, rendición y revisión de cuentas, es decir, de los libros y comprobantes de fondos, valores y bienes así como de los inventarios.

### *Inspección y glosa*

Esta facultad se encauzó por dos derroteros: la vigilancia de la legalidad en el manejo de fondos y bienes públicos y la procuración de la eficiencia en la gestión gubernamental. En relación con la primera "el titular del Departamento debía pasar un aviso, por lo menos una vez al mes, al empleado o al agente cuyas cuentas hubieren sido glosadas total o parcialmente, certificando el resultado de la glosa"<sup>66</sup>, en éste sentido, el contralor tenía la discrecionalidad de omitir las faltas o defectos existentes, con la salvedad de que aquellas no resultaran en delito o culpa grave en la aprobación de la Cuenta Pública por la Cámara de Diputados.

En lo tocante al segundo derrotero, se crearon las comisiones de eficiencia<sup>67</sup>, con la finalidad de estudiar las estructuras orgánicas y propusieran las medidas apropiadas para mejorar los sistemas de trabajo y la reducción de presupuestos, este trabajo se desarrolló por medio de sugerencias propuestas a la Comisión Central de Eficiencia o aplicando medidas de carácter general que dicha comisión dictara.

<sup>66</sup> *Ibid* p 220

<sup>67</sup> A través del acuerdo del 15 de enero de 1926. Dichas comisiones estuvieron integradas por un delegado de la Secretaría de Hacienda otro de la dependencia correspondiente y uno más de la Contraloría con la finalidad de que el trabajo realizado fuera imparcial.

## *Información*

Esta función debía suponer un apoyo indisoluble a la dirección, que en términos gubernamentales supone el adecuado manejo en procesos de planeación, programación y presupuestación para el ejercicio del Gasto Público que se debía dar al Titular del Poder Ejecutivo, se clasificó en dos<sup>68</sup>.

- 1) Informaciones mensuales completas, detalladas y exactas, antes del día 20 de cada mes, del estado de la Hacienda Pública en el mes anterior; y
- 2) Informaciones anuales, antes del día último de marzo de cada año, de la situación financiera del Gobierno durante el año fiscal anterior, informes que después de ser aprobados por el Presidente, debían ser impresos y remitidos al Congreso para su aprobación.

### **4.2.2 Departamento de Contraloría de la Federación (1926-1932).**

El nuevo ordenamiento del Departamento de Contraloría obedeció en primer lugar a que en la Ley de Secretarías de 1917 no se hicieron explícitas sus atribuciones de fiscalización y control previo, aunque en la práctica las llevara al cabo y fueran ellas motivo de su creación. Como una segunda razón fue que la entrada en vigor de su reglamento del 19 de enero de 1919 no derogó la parte de la ley del 23 de mayo de 1910 referente a la contabilidad y glosa en competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, particularmente de la Tesorería de la Federación, lo que trajo como consecuencia que las disposiciones de esta última se aplicaran en forma complementaria a la Ley Orgánica del Departamento.

Otra de las razones fue que la Ley Orgánica de la Contraloría de 1918 no proporcionó exclusiva autoridad a dicho Departamento en materia de fiscalización, permitiendo a otras oficinas de la Administración Pública practicar dichas

<sup>68</sup> Lanz Cárdenas, Trinidad *Op Cit* p 222

facultades y se presentarían dificultades al poner en marcha tal función, teniendo como resultado el ejercicio de gastos inútiles.

Considerando las anteriores razones, el entonces Presidente de la República, mediante acuerdo con fecha del 16 de enero de 1925, autorizó al Departamento de Contraloría para que con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público revisaran y estudiaran las Leyes de Contraloría (de diciembre de 1917) y de la Tesorería (de mayo de 1910) y hacer las propuestas mediante las cuales se sustituirían.

El 24 de abril de 1925 el Departamento de Contraloría designó a la comisión que se abocaría a la revisión estudio y propuesta bajo las siguientes directrices: "...la ley expresaría principios generales, para evitar reformas o enmiendas frecuentes, y se complementaría con reglamentos autorizados por el contralor; debía dársele al Departamento el carácter de un órgano que actuaba en representación directa del Presidente de la República, y mediante el cual éste realizaba en todas las actividades la vigilancia y la coordinación relacionadas con la Hacienda Pública... habría de definirse la competencia que en materia de inspección sobre oficinas con manejo de fondos, tenían la Secretaría de Hacienda y el Departamento; se estudiarían las relaciones de este último con la Contaduría Mayor de Hacienda y lo concerniente a la rendición de la cuenta general de la Hacienda Pública; se buscaría, en materia de contabilidad y rendición de cuentas, la manera de reducir al mínimo posible los documentos de comprobación, que a la vez permitiera un control efectivo y una comprobación clara, y se conjuntarían en las nuevas leyes todas las disposiciones sobre la materia dispersa en otros ordenamientos, con el objeto de que aquellas derogaran estos últimos"<sup>69</sup>

El 9 de octubre de 1925, casi seis meses después, la comisión designada por el Departamento de Contraloría concluyó el proyecto de ley, misma que se dio a conocer a la comisión de la Secretaría de Hacienda, el cual lo revisaría y

<sup>69</sup> *Memorandum sobre Ley Orgánica del Departamento* de la Contraloría de la Federación, en *Ley Orgánica y su Reglamento*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1926, p. 15

estudiaría en relación con el proyecto de ley de la Tesorería de la Federación, posteriormente se dieron sesiones plenarios con el fin de discutir los lineamientos generales de la reforma y delimitar las esferas de competencia del Departamento de Contraloría y la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda.

Culminado el trabajo y habiendo llegado a un acuerdo las comisiones, el Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, fue autorizado por el Congreso de la Unión para que, mediante decreto el 8 de enero y 10 de febrero de 1926 modificara la Ley de Secretarías de Estado y entraran en vigor las leyes Orgánicas del Departamento de Contraloría de la Federación y la de la Tesorería de la Federación en el sentido antes descrito.

*Principales modificaciones orgánicas respecto de la anterior ley.*

La principal modificación a la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación fue la puntualización de sus facultades, mismas que se reflejaron en su artículo primero, las cuales fueron:

1. Fiscalización de los fondos y bienes nacionales y de aquellos que estuvieran bajo la guardia del Gobierno Federal;
2. Glosa de las cuentas de oficinas y del personal, en general, con manejo de fondos y bienes pertenecientes a la Nación o administrados por el mismo Gobierno;
3. Contabilidad de la Hacienda Pública Federal;
4. Examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal,
5. Fiscalización en materia de Deuda Pública; y
6. Registro general de funcionarios y empleados de la Federación.

Otra modificación fue la sustitución del nombre del Departamento pasando de "Departamento de Contraloría General de la Nación" a "Departamento de

Contraloría de la Federación” con la finalidad de que el nombre del Departamento fuera congruente con su jurisdicción.

Dentro de las modificaciones más importantes se encuentra la facultad del Departamento para revisar contratos celebrados por el Gobierno Federal, revisando no solo las obligaciones en relación con el Presupuesto, sino también que las estipulaciones contenidas redundaran en beneficio de los intereses nacionales

#### *Funciones.*

En ejercicio de su función contable, debía presentar tres tipos de informes:

1. Mensual: contendría los resultados de las operaciones efectuadas en el mes analizado.
2. Semestral: contendría los estados sobre las cantidades a favor del Gobierno por concepto de derechos, impuestos y contribuciones vencidos y no recaudados y sobre las obligaciones a cargo aún no pagadas.
3. Anual: contendría los resultados de la Hacienda Pública finalizado el periodo fiscal, éste informe se enviaría a la Cámara de Diputados para su debido análisis.

El control previo se reforzó con la facultad de que, toda ministración de fondos y ordenes de pago debían pasar por revisión y autorización del Departamento. Además se hizo una clasificación de las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación con manejo de recursos públicos y se determinaron los medios adecuados para proceder en cada caso. La innovación trascendental del Departamento fue el introducir en su Ley Orgánica el Servicio Civil mediante acuerdo presidencial del 2 de marzo de 1925, las penas que podían aplicarse a los empleados eran de tres clases. extrañamientos, malas notas y ceses

Las funciones genéricas del Departamento se les identifica en seis grandes ramas de conformidad con la nueva Ley del 10 de febrero de 1926: 1) fiscalización e



inspección, 2) glosa de cuentas; 3) contabilidad de la Hacienda Pública Federal, 4) autorización de créditos y deuda pública; 5) intervención en los contratos y; 6) registro de empleados y fincamiento de responsabilidades.

### *Fiscalización e inspección*

En concordancia con esta función, el Departamento tenía la facultad para vigilar el cumplimiento de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, el mecanismo por el cual llevaban al cabo esta función era con la instrumentación de: visitas ordinarias o extraordinarias, intervención en operaciones con manejo de fondos, revisión de cuentas y documentos y la intervención en la toma de decisiones respecto del destino de los bienes públicos. Dentro de sus facultades, el Departamento podía:

- Llamar la atención a cualquier funcionario o empleado sobre gastos irregulares, innecesarios o excesivos,
- Vigilar las cuentas a favor del Gobierno federal,
- Inspeccionar las oficinas de los Estados y municipios que recaudaran fondos de la federación,
- Vigilar el cumplimiento legal de la gestión de los funcionarios y empleados.

### *Glosa de cuentas*

El Departamento tenía facultades para revisar, glosar, depurar y liquidar las cuentas de todas las oficinas y empleados con manejo de fondos federales; así como revisar la justificación y comprobación de sus ingresos y egresos, para entonces exigirles la rendición de cuentas e informes para verificar el cumplimiento de sus obligaciones. La glosa de cuentas se dirigía en tres órdenes.

- Revisión legal: investigar errores, omisiones, excesos o defectos en la aplicación de la ley, así como la justificación y comprobación del ejercicio de los recursos públicos.

- Revisión numérica: comprendía la compulsión de cantidades y verificación de operaciones aritméticas.
- Revisión contable: verificar la correcta aplicación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las responsabilidades derivadas de la aplicación de esta función podían ser por: falta de comprobación (omisión de documentos), falta de justificación (erogaciones no comprendidas) y efectivo (pérdida de numerario, valores o derechos de la Hacienda Pública), así como por el desempeño de dos o más empleos o incompatibilidad de comisión.

#### *Contabilidad de la Hacienda Pública Federal*

A parte de los informes mensuales, semestrales y anuales, el Departamento se encontraba facultado para establecer los sistemas de contabilidad que se debían implementar en las oficinas que manejaban recursos públicos federales.

#### *Autorización de créditos y deuda pública.*

Para el correcto ejercicio de esta facultad, el Departamento debía partir de un examen y evaluación de los créditos a autorizar en contra del Gobierno Federal. Esta facultad permitió fortalecer el control previo, ya que el incumplimiento de su revisión y examen por parte de los funcionarios y empleados federales era motivo de responsabilidad.

Para la autorización de los bonos y certificados de adeudo se tenía como requisito que tuvieran la firma del Contralor en todos los documentos, mismo que llevaba una cuenta especial de todos los créditos a favor del Gobierno Federal.

### *Intervención en los contratos.*

Ésta es otra facultad de control preventivo, ya que no solo vigilaba que las obligaciones contraídas fueran acordes con el Presupuesto de Egresos de la Federación y vigilar el cumplimiento de ellas, sino también procuraba que las estipulaciones contenidas fueran favorables al interés público. Se revisaba que se obtuvieran los mejores precios y condiciones. Derivado del ejercicio de esta facultad se llevaba un registro especial de todos los contratos, así como de los certificados expedidos.

### *Registro de empleados y fincamiento de responsabilidades.*

El Departamento debía enviar a todas las oficinas las tarjetas-registro a través de las cuales se registraba al personal, esta facultad tenía la finalidad de integrar un registro general de personal y de empleos desempeñados en una oficina, cualquier movimiento de personal debía registrarse.

El fincamiento de responsabilidades consistía en que el Departamento debía constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurrieran los funcionarios y empleados federales con manejo de fondos, recursos y bienes públicos. Éstas podían establecerse por: peculado, cohecho o concusión en la comisión de los delitos. Las particularidades en cuanto al fincamiento de responsabilidades eran las siguientes.

- Responsabilidades administrativas: este procedimiento se encontraba fundamentado en los artículos 26 y 27 de la Ley Orgánica del Departamento, en ellos se indicaba que el Contralor debía informar a la dependencia respectiva, y proponer el procedimiento que debía seguirse en contra del responsable, sin perjuicio de imponer las correcciones disciplinarias o multas que resultaran procedentes. En los supuestos en que debían efectuarse reintegros o enterarse multas, era obligación hacerlos del conocimiento de la Tesorería de la Federación para que los hiciera efectivos

- Responsabilidades civiles: este procedimiento se encontraba fundamentado en los artículos 24 de la Ley Orgánica del Departamento y 239, 240, 243 y 244 del Reglamento interior, en los cuales se disponía la caución, que de estimarse inútil se procedía a la aplicación de la facultad económica-coactiva sobre sus bienes. Sólo en los casos que el responsable fuera algún secretario de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, jefes de departamento administrativos, gobernadores del Distrito y territorios federales, el Contralor debía remitir un informe al presidente de la República.
- Responsabilidad penal: la labor del Departamento en este tipo de responsabilidades se limitaba al levantamiento de un acta circunstanciada sobre la existencia de un delito, señalando sus elementos y señalar al presunto responsable para posteriormente consignarlo al Ministerio Público.

#### **4.2.2.1 Logros del Departamento de Contraloría.**

Los logros del trabajo del Departamento de Contraloría se resumen, entre otros, en nueve puntos. 1) disminución de la malversación del gasto público; 2) la implantación del Servicio Civil; 3) entrega oportuna de la Cuenta Pública, así como de su resumen en la entrega; 4) la Escuela de Administración Pública; 5) la formación del inventario de los bienes muebles e inmuebles de la Nación; 6) la depuración, glosa y liquidación de cuentas; 7) el registro de funcionarios y empleados; 8) el examen y autorización de créditos en contra de la Nación y; 9) la intervención en contratos.

En cuanto al primer logro, fue el inmenso caudal de presupuesto público que ahorró, tan sólo en 1918, a un año de haber creado el Departamento, reflejó un ahorro real de \$54,864,016 77 pesos, suma monetaria que justificó la creación del mismo, ya que ejerció un gasto de \$555,433 44 pesos.

En cuanto al segundo logro, fue a través del acuerdo Presidencial 376 del 2 de marzo de 1925, emitido por entonces Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, como la selección del personal del Departamento de Contraloría se dio por la implantación del Servicio Civil de carrera, el cual tenía como requisitos los siguientes<sup>70</sup>:

- 1) Comprobar su aptitud a través de un examen;
- 2) Tener antecedentes honorables y una hoja de servicios limpia;
- 3) En el caso de aspirantes de nuevo ingreso, además del examen y en sustitución del segundo requisito, era necesario acreditar su honorabilidad y buena conducta con referencias y antecedentes, tanto en el orden social como en el administrativo, si habían trabajado anteriormente en alguna otra dependencia de la Administración;
- 4) Preferir a los cesados para cualquier vacante, siempre que la razón del cese hubiese sido de carácter económico;
- 5) Demostrar su aptitud los empleados en servicio por medio de un examen, y tener antecedentes honorables y una hoja de servicios limpia, según constancia de sus expedientes;
- 6) Otorgamiento de asensos por riguroso escalafón, mediando igualdad de circunstancias, de competencia y de honorabilidad;
- 7) Cubrir solo una tercera o cuarta parte de las vacantes, con personal que no fuera de reingreso;
- 8) Separación de los nuevos y antiguos empleados únicamente por jubilación, renuncia voluntaria o cese.

Este segundo logro dotó al gobierno federal de una excelente imagen ya que constituyó la dignificación de los trabajadores al servicio del Estado, es decir, solventó moralmente a quienes trabajan, tanto para ascender en su puesto, conservar el empleo o ingresar en el servicio público bajo términos de eficiencia y eficacia.

<sup>70</sup> Lant Cárdenas, Trinidad *Op Cit*, p. 233

La entrega oportuna de la Cuenta Pública, se consideró otro de los logros en la gestión del Departamento de Contraloría, el cual se logró hasta 1924, lo que permitió la concentración, a periodos fijos, de la contabilidad, el conocimiento en cualquier momento del estado de la Cuenta pública y una minuciosa vigilancia de ésta en relación con los valores y manejo de fondos, esta entrega oportuna fue acompañada por la agilización de las tramitaciones en los juzgados respectivos para las responsabilidades de carácter legal. Este logro se muestra de la siguiente manera:

<b>Año</b>	<b>Número de Volúmenes</b>	<b>Retraso</b>
1917	526	6 meses
1917	1889	1 año 7 meses
1918	3458	2 años 2 meses
1919	2795	1 año 7 meses
1920	6308	2 años 1 mes
1921	7556	1 año 10 meses
1922	7437	1 año
1923	8360	9 meses
1924	6500	<b>Sin retraso</b>

Fuente: Larriz Cárdenas, Trinidad. *La Contraloría y el Control interno en México*. Editorial FCE y SECOGFI. México 1987. p. 137

“En términos generales, el Departamento procuró coordinar los servicios públicos, a fin de evitar la duplicidad y aún multiplicidad de una misma función; extender la fiscalización a las existencias de mercancías, materiales, mobiliario, etc., pues sucedía que por falta de ellas se hacían adquisiciones innecesarias con en consecuente perjuicio para la Hacienda Pública; disminuir al mínimo la documentación fiscal, puesto que parecía que por el fin no era despachar asuntos sino formar expedientes voluminosos; reducir el número de manejadores de fondos y concentrar éstos en el menor número posible de oficinas, con base en razones de conveniencia y moralidad, dado que la multiplicidad de personas encargadas de la administración de fondos no sólo hacía más factible que

ocurrieran irregularidades, sino que dificultaba la vigilancia y más tarde, la exigencia de responsabilidades."<sup>71</sup> La aplicación de la ley de 1926, se centró en la modificación en cuanto a la presentación de la Cuenta Pública anual, misma que dejó de resumirse en 15 estados para presentarse en 9, permitiendo así una mejor presentación y claridad.

El otro logro del Departamento de Contraloría es la creación de la Escuela de Administración Pública en 1922, la cual para la impartición de clases se apoyó en los salones de la Escuela Normal para Maestros, algunas aulas de la Escuela de Jurisprudencia o los salones del Anexo de la Escuela Preparatoria, esta Escuela dependió hasta el 31 de diciembre de 1924 (presupuestalmente) de la Dirección Técnica Industrial y Comercial de la Secretaría de Educación Pública, desde 1925 comenzó a depender en lo económico del Departamento de Contraloría y en lo técnico de la UNAM, a la que posteriormente quedó incorporada completamente en 1926. La trascendencia de ésta escuela fue la creación de cuadros profesionistas en distintos campos de la Administración Pública para desempeñar eficientemente las atribuciones que le son propias al gobierno (en el ámbito técnico operativo). Empero, lo dispuesto en la Ley Orgánica de la UNAM del 2 de julio de 1929, la Escuela de Administración Pública desapareció al fusionarse con una parte de la Escuela Superior de Comercio y Administración, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, la cuál desvió la formación profesional a cuadros de administración de la esfera privada.

La formación del inventario de los bienes muebles e inmuebles de la Nación hasta el 31 de diciembre de 1925 fue otro de los logros del Departamento, con la finalidad de saber a cuánto ascendía su valor exacto, esta actividad fue encomendada y ejecutada por la Comisión de Inventarios Federales del Departamento de Contraloría. Al principio de esta actividad, en 1926, el Departamento enfrentó dificultades en la contabilidad general y procedimientos unificados. El problema fue resuelto expidiendo un instructivo para tal efecto en

<sup>71</sup> *Ibid* p. 244

donde se implantó un nuevo sistema de contabilidad, mismo que se difundió por medio del personal del Departamento y con la Oficina Técnica Consultiva para resolver las dudas. Entre las modificaciones que trajo el nuevo sistema de contabilidad fue el estar "...en condiciones de saber si una cantidad pagada por el Gobierno se traducía en una adquisición, en el pago de una deuda o propiamente un gasto, o sea: en un aumento de activo, disminución de pasivo o costo de administración, para utilizar el lenguaje técnico. En cuanto a los ingresos, por el mismo sistema se estaba en posibilidad de determinar los que representaban un producto, una disminución de activo o un aumento de pasivo"<sup>72</sup>

La depuración, glosa y liquidación de cuentas fue uno más de los logros del Departamento, el cual encontró su mayor dificultad en aquellas del periodo de febrero de 1913 a abril de 1917, ya que tenían defectos en los registros de contabilidad, glosa, justificación y comprobación, pérdida de documentos y falta de rendición de cuentas en algunos manejadores de fondos. Finalmente la liquidación se cumplió el 30 de noviembre de 1930.

Otro logro derivado de sus nuevas funciones fue que para septiembre de 1929 el registro de funcionarios y empleados se hallaba al día, exceptuando al Ejército, de tal suerte que se tenían registradas 50 537 tarjetas, la tarea comenzó en octubre de 1926 en la Auditoría del Ramo Civil, la sección de Registro General de Funcionarios y Empleados de la Federación, que a la postre funcionaría en forma autónoma con el nombre de Oficina de Registro de Personal Federal.

El control previo, el cual fue uno de los motivos para la reforma de 1926, representó grandes avances. En este sentido el examen y autorización de créditos en contra de la Nación y la intervención en contratos, fueron puestos en vigor con antelación a la expedición de su reglamento. La revisión de órdenes de pago y documentos que afectaban las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación generó ahorros de \$46,423,601.49 en el periodo de agosto a

<sup>72</sup> *Ibid* p 274



diciembre de 1930 y de \$45,896,601 51 en el periodo comprendido de enero a junio 1931. El control previo también se reflejó en un acuerdo presidencial emitido el 24 de mayo de 1932 en el cual se establecía que las "...las dependencias no deberían iniciar o llevar a término operación alguna que implicara gasto, enajenación, arrendamiento, gravamen o disposición en cualquier forma de los bienes nacionales o de aquellos que estuvieran bajo la guarda del Gobierno, sin haber solicitado previamente el parecer del Departamento."<sup>73</sup> En este sentido basta observar la diferencia entre los Presupuestos aprobados y los ejercidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el cual fluctuó entre el 40 y 50%

#### **4.2.2.2 Motivos de Desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.**

1. El Secretario de Hacienda había carecido de informaciones precisas, fidedignas y oportunas sobre el movimiento de fondos y valores que le permitieran orientar la política hacendaria del Gobierno, ya que sólo le habían sido proporcionados estados con considerables retrasos, los que, por otra parte, tendían más a inducir a error que a orientar, debido a su escasa aproximación.
2. La falta de un órgano capacitado para determinar oportunamente si cada ejercicio fiscal se cerraba con déficit o superávit. Se sostuvo que Contraloría sólo podía proporcionar los estados después de 8 meses de concluido el ejercicio.
3. La información estadística en materia hacendaria difería según la fuente de origen, y en algunas veces era contradictoria. La situación de las finanzas públicas no se conocía oportunamente.

<sup>73</sup> *Boletín de Informaciones de la Contraloría de la Federación*, tomo XVII, abr -may -jun de 1932 pp 132-133

4. El funcionamiento regular de las dependencias y entidades se afectaba debido a la excesiva intervención de la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Contraloría, lo que resultaba en que los servicios a su cargo no se proporcionaran oportunamente.
5. En el caso de las oficinas recaudadoras existía dualidad de mando ya que se encontraban sujetas a las órdenes de la Secretaría de Hacienda y a Contraloría, lo cual suscitaba demasiados conflictos.
6. La creación del Departamento del Presupuesto en 1928 dificultó el mecanismo administrativo, ya que se le facultó, al igual que Contraloría, el control previo del ejercicio de los egresos, lo cual representó otra dualidad de función.
7. El Presidente de la República señaló expresamente que los resultados obtenidos por el Departamento de Contraloría no correspondieron a la finalidad deseada. La concentración de funciones de control en el Departamento no evitó (en el periodo hacendario Delahuertista) el uso indebido de fondos del Secretario de Hacienda.
8. No se había alcanzado el efecto moralizador del Departamento, ya que en muchas ocasiones, los señalamientos correspondieron a simples errores o a falta de comprobación.
9. Con la supresión de la Contraloría, dadas las condiciones del erario federal, se obtendría una fuerte economía en materia presupuestaria

Las razones antes presentadas fueron expuestas en el Decreto del 22 de diciembre de 1932, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del mismo año, con vigencia a partir del 10 de enero de 1933. Como se notará estas razones carecían de fundamento real, ya que los resultados del Departamento de Contraloría se habían hecho notar loablemente en la gestión gubernamental, el motivo real y fundamental no se conoce, pero se puede deducir que su desaparición corresponde a la necesidad de la concentración de funciones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que se vio afectada en ellas con la aparición del Departamento de Contraloría General de la Nación en

1917, de esta manera la Secretaría de Hacienda recobró el cúmulo de facultades que anteriormente le habían pertenecido.

A partir de 1933, el control unitario y sistemático se dispersó, en un principio se concentró durante catorce años (1933-1947) en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, posteriormente con la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 y la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, se transfirieron ciertas facultades de control a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. La dispersión del control aumentó con la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958 creando un sistema triangular de control que operó hasta 1976.

Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, se transfirieron algunas facultades de las Secretarías de Hacienda, Patrimonio Nacional e Industria y Comercio y todas las pertenecientes a la Secretaría de la Presidencia, misma que se extinguió. La Secretaría de Programación y Presupuesto concentró las funciones de Planeación y Control, esta última se apoyó en las funciones de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio, Fomento Industrial, Comercio, Hacienda y Crédito Público, Procuraduría General de la República y de Justicia del D.F., este sistema duró hasta el 1 de enero de 1983, cuando se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

#### **4.2.3 Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1983-1994).**

Con el gobierno de Miguel De la Madrid se instruyeron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982 con vigencia al 1 de enero de 1983, a la cual se le añadió el artículo 32 bis (con 38 fracciones) con motivo de crear una

Secretaría de Estado, al cual se le denominó "Secretaría de la Contraloría General de la Federación", misma que concentró las otrora facultades dispersas del control

La SECOGEF tuvo como misión organizar, crear, normar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental<sup>74</sup>, sin detrimento del que, por su propia cuenta, deberían ejercer sectorial e institucionalmente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en estos términos se estuvo en condiciones de instrumentar controles sistemáticos de las prácticas, procedimientos y modalidades en materia de fiscalización, legalidad, oportunidad, de gestión y evaluación, asumiendo las directrices y en su caso acciones ejecutivas para el deslinde de responsabilidades de los servidores públicos.

Dicha Secretaría recogió las experiencias del control unitario y sistemático del Departamento de Contraloría que había funcionado de 1917 a 1932, su reglamento interior fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1983 con vigencia a partir del siguiente día.

Las necesidades y circunstancias que motivaron su creación fueron las siguientes:

1. *La renovación moral de la sociedad*: tesis fundamental del gobierno en turno que requería de la instrumentación de sistemas y medios de control adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos públicos.
2. *Nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales*: el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1932, en el cual se le otorgaron a la SECOGEF amplias facultades.
3. *Falta de control unitario*: la identificación de deficiencias, carencias y desajustes en el desempeño práctico del control, que en gran medida se atribuían a los distintos órganos responsables de su ejecución, tenía como consecuencia la falta de uniformidad y coherencia de las acciones de gobierno.

<sup>74</sup> Es decir, los sistemas globales, sectoriales e institucionales.

4. *Certidumbre del control*: la necesidad de dar seguridad al funcionamiento de los sistemas de control en un marco de legalidad, exactitud, oportunidad y transparencia, dio paso a instrumentar medios adecuados para el eficiente, honesto y responsable manejo de los recursos públicos y bienes de la Nación
5. *Dignificación del servicio público*: la repulsión al fenómeno de la corrupción por parte del presidente en turno y el combate a este fenómeno enmarcado en el programa de "renovación moral" instruyó que por medio de la precisión responsabilidades y evaluación de resultados, se promoviera la eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad de las acciones gubernamentales.
6. *Normar y ejercer el control jerárquico disciplinario*: para imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes y, en el caso conducente, denunciar las irregularidades delictuosas ante Ministerio Público.

Los objetivos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fueron:

1. Contar con un instrumento eficaz para la vigilancia y evaluación de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del gobierno.
2. Optimizar el uso de los recursos públicos dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez y bajo políticas, normas y directrices comunes.
3. Combatir el proceso inflacionario.
4. Constituirse como un medio preventivo para evitar la corrupción en la Administración Pública a través de la vigilancia, supervisión, evaluación y control
5. Reforzar el sistema nacional de planeación.
6. Desechar los caducos sistemas de vigilancia y control

Entre las funciones y facultades que señala Trinidad Lanz Cárdenas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se destacan las siguientes:

1. De normatividad.
  - a. Planear, organizar y coordinar el sistema nacional de control y evaluación gubernamental.
  - b. Expedir normas de control para la Administración Pública Federal.
  - c. Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, deuda pública, administración de recursos humanos, materiales y financieros, manejo de fondos y valores; y normas sobre el control, tanto interno como externo, y de fiscalización, que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de las entidades bancarias.
  - d. Expedir normas para la cooperación de informes y datos entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.
  - e. Establecer bases generales para la práctica de auditorías internas y externas.
  - f. Expedir normas para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público.
  - g. Expedir normas para la oportuna y eficiente declaración patrimonial de los servidores públicos.
2. De vigilancia.
  - a. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación
  - b. Establecer las bases generales de auditoría, así como llevarlas a cabo, y vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización.
  - c. Revisar, inspeccionar e intervenir en materia de obras públicas y adquisiciones.

- d. Designar a los auditores externos y comisarios públicos, así como aprobar la designación de los titulares en las contralorías internas, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
  - e. Verificar y controlar las manifestaciones de situación patrimonial de los servidores públicos.
3. De evaluación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- a. Evaluación del manejo y aplicación de recursos federales en entidades federativas y municipios.
  - b. Evaluación de los resultados de programas del Gobierno Federal
  - c. Evaluación de la eficiencia de los servidores públicos.
  - d. Evaluación de la existencia o desaparición de empresas paraestatales.
4. De control de responsabilidades de los servidores públicos.
- a. Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten y, en su caso, turnarlas a las dependencias que correspondan.
  - b. Instruir los procedimientos de tipo administrativo, sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio y fincar las responsabilidades tanto a servidores públicos como a terceros.
  - c. Sancionar a los servidores públicos en los términos de la ley.
  - d. Denunciar delitos ante el Ministerio Público.

#### **4.2.4 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1995-2003).**

Constituida como tal mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994 se le encomendaron las atribuciones contenidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la administración Pública Federal, las cuales fueron.

Organizar, expedir, coordinar y ejecutar el sistema de Control y Evaluación Gubernamental (normas y procedimientos de control de la Administración Pública); inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos. Así como el desarrollo administrativo integral, a fin de que los recursos se apliquen con criterios de eficiencia, eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, el artículo 18 de la ley de planeación, establece que la SECODAM deberá aportar elementos de control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, podrá realizar auditorías y evaluaciones con el objeto de propiciar y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas

Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, los que a su vez podrán ser los delegados y comisarios públicos así como asesorar a los Órganos de Control Interno para inspeccionar y vigilar en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, fondos y valores, sistemas de registro y contabilidad, contrataciones y remuneraciones al personal, adquisiciones, ejecución de obra pública y demás activos, recursos patrimoniales y control, con motivo de conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de la ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio público.

Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la administración pública federal de acuerdo con los lineamientos expresados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos



Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades.

Su objetivo principal consistió en contribuir a la mejora permanente de los servicios gubernamentales, para lo cual debía formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para así transparentar el uso de los recursos, garantizar el cumplimiento puntual de los programas e instrumentar un proceso de rendición de cuentas amplio y desagregado y generar desarrollo administrativo.

En la realización de sus actividades debería elaborar un plan de coordinación con la Auditoría Superior de la Federación para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades. Mediante la aplicación de los sistemas de control y evaluación, poder contar con la información necesaria para presentar periódicamente, al titular del ejecutivo federal, un informe sobre el estado que guarda la administración.

Para la ejecución del control presupuestario que ejerce la Secretaría de la Función Pública se dan tres grandes fases:

*Registro del Programa Anual de Auditoría (PACA) o Programa Anual de Trabajo (PAT).* los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal registran las actividades a realizar durante un año fiscal, para lo que se requiere de un proceso de análisis por parte de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de evaluar la razonabilidad<sup>15</sup> de la información contenida

<sup>15</sup> La razonabilidad está referida a que el PACA o PAT aseguren la adecuada cobertura de los aspectos prioritarios, prever oportunamente los recursos necesarios e informar a niveles directivos y autoridades competentes, por lo que su elaboración debe considerar los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública.

en el documento y proceder, en su caso, a omitir el correspondiente oficio de aprobación, así como realizar posteriormente su seguimiento en forma recurrente.

*Planeación General.* se concretiza en la "Carta de Planeación" misma que tiene su base en el PACA o PAT, en este sentido, comprende la investigación que se realizará sobre el área, programa o rubro, a fin de conocer la estructura orgánica, control interno, marco jurídico y posible problemática.

*Planeación Detallada:* esta planeación se plasma en el documento denominado "Marco Conceptual" y contiene los siguientes datos: identificación de la auditoría; programa, rubro o aspecto por revisar; objetivo que se persigue; universo; muestra por revisar; técnicas y procedimientos que se desahogarán durante el desarrollo del trabajo. Con la Planeación Detallada se logra identificar el trabajo que ejecutará el auditor, permite el seguimiento de los avances que éste va obteniendo; delimita las responsabilidades, evitando duplicación de funciones en la auditoría y establece los procedimientos específicos por desahogar.

#### **4.2.4.1 Los principales logros de la Secretaría de la Contraloría.**

Entre aquellos que más destacan, es la creación del Sistema de Información Periódica con el objeto de hacer más eficiente y agilizar la preparación y comunicación de los resultados de las auditorías practicadas por los órganos internos de control, constituyéndose así en un elemento fundamental para lograr una efectiva incidencia en el mejoramiento de la Administración Pública Federal, actualmente este sistema es el mecanismo de registro y de seguimiento a las observaciones relevantes determinadas por las instancias auditoras y fiscalizadoras, hasta su solventación definitiva. El sistema proporciona elementos para la toma de decisiones por parte de los titulares de las dependencias y entidades ya que mejora la calidad de los reportes de auditoría a través de la síntesis y selección de resultados.

A un año de estar trabajando la Secretaría de la Contraloría, los informes presentados por las contralorías internas reportaron más de 30 mil observaciones, las cuales fueron motivo de análisis, tanto por los titulares de las dependencias y entidades como por parte de la misma Secretaría

A partir de mayo de 1985, se puso en marcha el sistema de Control de importaciones, el cual en adelante, permitió verificar en el lugar de origen, las características de precio y calidad de los bienes que importa el sector público.

En 1987 se echó a andar el Servicio de Información del Índice Analítico del Diario Oficial de la Federación (DATALEX), mismo que tuvo como misión el proporcionar de inmediato las fechas de publicación sobre cualquier disposición de carácter general o específico que se hubiera publicado desde el 1 de enero de 1917.

Dentro del mejoramiento administrativo, en 1986 se simplificaron 1700 trámites y procedimientos, de estos más de la mitad de contacto directo con el ciudadano, además en 1988 se dio origen al establecimiento de la Ventanilla Única con los propósitos de: 1) delegar facultades en una entidad local, 2) concentración de información, y 3) satisfacción simultánea de requisitos. Es decir, la ventanilla única se constituye, desde ese momento, como la posibilidad de proporcionar respuestas directas e inmediatas y en un solo momento de resolución.

En el periodo comprendido de diciembre de 1988 a agosto de 1994, se recuperaron 665 millones 808 mil nuevos pesos al erario federal, lo que indica que el trabajo de SECOGEF superó en un 33.4% el total del presupuesto asignado a esta dependencia en el mismo periodo, el cual fue de 499.1 millones de nuevos pesos.

En 1996 con el fin de vigilar el servicio proporcionado a través de la Administración Pública se implementó el programa Usuario Simulado, el cual consiste en

comprobar la eficiencia, transparencia y honestidad de las oficinas del sector público por medio de la realización de trámites y servicios. El anterior programa dio paso a la puesta en marcha de Brigadas de Atención Ciudadana trabajando bajo el mismo esquema.

Con motivo de fortalecer el sistema de control y evaluación gubernamental, el 1996 se inició el establecimiento de indicadores de desempeño, productividad y estándares de calidad en las dependencias y entidades de la Administración pública federal.

Para el año de 2000 con base en el artículo 39 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2000, artículos 24 y 25 del Programa de austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal, se diseñó y puso en marcha el programa de Transparencia de la Gestión Pública, el cual sustituyó al de Combate a la Corrupción.

#### *En materia de gobierno electrónico.*

En el periodo de septiembre de 1996 a junio de 1997 se desarrolló el programa computacional denominado DECLARANET, el cual consiste en la recepción de declaraciones de situación patrimonial vía internet, modalidad que se agregó a la tradicional (módulo, Ministerio Público y correo o servicio postal) y a la de disco flexible

En 1998 la SECODAM puso en marcha el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales denominado COMPRANET el cual se puso a disposición de toda la ciudadanía a través de una página de internet, en ésta es posible consultar las convocatorias y fallos, las inconformidades presentadas por las empresas, las disposiciones normativas vigentes y los programas anuales de adquisiciones.

A partir de julio de 1997 se desarrolló y puso en marcha el sistema sobre trámites y servicios, disposiciones jurídicas, estructuras organizacionales y directorios telefónicos de las dependencias y entidades a través de una página en internet denominada Registro Federal de trámites (RFT), posteriormente a éste sistema se le denominó TRAMITANET. En el primer semestre de 1998 se inscribieron 63 dependencias y entidades.

*Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana.*

Este sistema se consolidó como un instrumento de control participativo y de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno que comenzó a reportar resultados de forma inmediata en cuanto al reporte de sugerencias, peticiones, e inconformidades en la prestación del servicio público, para 1984 se atendieron 1967 quejas y denuncias, mismas que en el transcurso del tiempo fue aumentando en número y complejidad, los resultados son los siguientes:

Año	Total de quejas y denuncias	Resultados
1984	1,967	168 resolución expedita 8 denuncias penales
1985	1,750	82 servidores públicos destituidos 65 servidores públicos inhabilitados 820 remitidas a OIC 675 remitidas a dependencias y entidades
1986	1,820	28 en estudio 27 improcedentes 230 en procedimiento administrativo 700 remitidas a OIC 582 remitidas a Dependencias y Entidades
1987	1,739	56 en estudio 210 improcedentes 191 procedimiento administrativo 25% remitidas a OIC
1988	1,571	75% en proceso de revisión
1989	1,368	210 en materia de bienes muebles 70 en materia de bienes inmuebles, subastas y otros
1990	376	245 fueron resueltas en materia de adquisiciones 91 fueron resueltas en materia de obras públicas

		40 no eran competencia de la Secretaría
1991	28,829	92% solucionadas
1992	71,105	
1993	265,000	
1994	599,906	96% solucionadas
1995	293,790	
1996	408,021	62121 presuntas irregularidades de servidores públicos 28371 remitidas a OIC
1997	617,256	159330 presuntas irregularidades de servidores públicos 28456 remitidas a OIC
1998	663,605	14144 expediente para iniciar procedimiento administr. 346386 acciones contra irregularidades
1999	1,444,678	19492 expediente para iniciar procedimiento administr 326894 consultas ciudadanas 168392 sugerencias para mejorar trámites y servicios
2000	384,242	11547 expediente para iniciar procedimiento administr. 44314 solución a la problemática expuesta 384242 solicitudes ciudadanas
2001	169,498	11280 sugerencias para el mejorar trámites y servicios 25668 se resolvieron de forma inmediata 11403 fueron quejas y denuncias 2321 fueron solicitudes
2002	22,838	3645 fueron sugerencias 14520 quejas y denuncias 1610 seguimiento a irregularidades 6708 sugerencias

La variabilidad del número total de quejas y denuncias se debe entre otras razones a que dicho sistema integró la Atención a la Ciudadanía en 1991 pero a la vez es variable por que a partir de 1986 presentan por separado las quejas, denuncias y la atención a las inconformidades.

## Auditoría Gubernamental

La Auditoría Gubernamental, por su parte, ha reportado bastantes resultados, de esta actividad se ha publicado, entre otros datos, los siguientes:

Año	Auditoría Gubernamental	Resultados
1984	388	10 a Obra pública. 4 a Adquisiciones. 255 a Fondos y valores.
1985	87	Cobertura total de 115 mil millones de pesos. En cuanto a obra pública 36 auditorías técnico-financieras, 182 actos de fiscalización y 28 intervenciones en actos de recepción de obra. En cuanto a adquisiciones: 10 auditorías financieras y de legalidad, 24 actos de fiscalización.
1986	92	243 compulsas de las cuales 48 resultaron en denuncias por incumplimiento a disposiciones fiscales por un monto de 2388 millones de pesos y 25 millones de dólares. Se elaboraron 44 informes para fines penales con perjuicio patrimonial por un monto total de 2852 millones de pesos y 24 millones de dólares. En cuanto a adquisiciones: 17 auditorías y 60 actos de fiscalización. En cuanto a fondos y valores: 23 auditorías y depuración de 6686 pliegos preventivos y 316 solventaciones. En cuanto a obra pública: 48 auditorías.
1987	120	Se emitieron 4 informes de auditoría para fines penales que abarcaron un monto global de 369 millones de pesos por el perjuicio patrimonial. En cuanto a adquisiciones: 46 auditorías y 111 actos de fiscalización. En cuanto a fondos y valores: 28 auditorías, se tramitaron 5621 pliegos preventivos y 316 solventaciones, terminándose con 288 pliegos de observaciones por un monto de 344.6 millones de pesos. En cuanto a obra pública: 16 auditorías en el ámbito federal, 57 recepciones de obra pública y participación en 211 concursos.
1988	115	Se presentaron 8 denuncias ante SHCP por incumplimiento a disposiciones fiscales representadas por un monto total de 3384 millones de pesos. Se emitieron 9 informes con posible daño patrimonial por un monto de 11544.7 millones de pesos y 2 millones de dólares. Por incompatibilidad de empleos se determinó ahorros estimados por 4553 millones de pesos. En cuanto a adquisiciones: 43 auditorías y 66 actos de fiscalización

		<p>En cuanto a fondos y valores: 69 auditorías, se formularon 94 informes correspondientes a 282 pliegos por 1791 millones de pesos, se fincaron 142 pliegos preventivos de responsabilidades por 644 millones de pesos. En la revisión de ADEFAS se determinaron pasivos circulantes improcedentes no devengados por 29568 millones de pesos.</p> <p>En cuanto a obra pública: 46 auditorías con un ajuste económico de 1329.5 millones de pesos, 51 recepciones de obra pública y auditoría a 136 concursos.</p> <p>Las revisiones abarcaron un monto de 5972403 millones de pesos y 13.3 millones de dólares.</p>
1989	1198	<p>En cuanto a obra pública 187 auditorías y actos de fiscalización.</p> <p>En cuanto a adquisiciones: 663 auditorías y actos de fiscalización.</p> <p>En cuanto a fondos y valores: 186 auditorías y actos de fiscalización.</p> <p>Se realizaron 63 auditorías a servicios personales y 99 intervenciones no especializadas.</p> <p>Se realizaron 14000 auditorías internas a través de 368 programas de auditoría en dependencias y entidades.</p>
1990	30137	<p>7107 a adquisiciones y obra pública.</p> <p>670 a fondos y valores.</p> <p>6970 a programas y recursos de los CUD y PRONASOL.</p> <p>15390 a servicios personales y entrega-recepción de oficinas.</p> <p>El monto total revisado ascendió a 115811.8 mil millones de pesos que representó el 86% del gasto programable del gobierno federal.</p> <p>Se efectuaron por primera vez 35 auditorías integrales a instituciones de la Administración Pública Federal.</p>
1991	No se cuenta con dato	<p>En cuanto a obra pública: 91 auditorías por un monto total de 5.2 billones de pesos y 1.6 millones de dólares.</p> <p>En cuanto a adquisiciones: 113 auditorías por un monto de 17 billones de pesos.</p> <p>En cuanto a fondos y valores: 138 auditorías por un monto de 15.4 billones de pesos y 10.1 millones de dólares.</p> <p>En cuanto a servicios personales: 79 auditorías por un monto de 16.1 billones de pesos y 1.4 millones de dólares.</p> <p>En cuanto a gastos no especializados: 70 auditorías por un monto de 11.1 billones de pesos.</p>
1992	No se cuenta con dato	<p>En cuanto a obra pública: 135 auditorías y 141 actos de fiscalización por un monto total de 9.6 billones de pesos.</p> <p>En cuanto a adquisiciones: 189 auditorías y 1462 asistencias a concursos de licitación por un monto de 28.7 billones de pesos.</p> <p>En cuanto a fondos y valores: 177 revisiones por un monto de 62.6 billones de pesos.</p> <p>En cuanto a servicios personales: 133 revisiones por un monto de 15.9 billones de pesos.</p> <p>En cuanto a gastos no especializados: 172 auditorías por un monto de 19.8 billones de pesos.</p> <p>Se revisaron 10 dependencias, 73 entidades y 12 órganos desconcentrados, por un monto total de 136.6 billones de pesos.</p>



1993	27,028	En cuanto a obra pública: 608 revisiones directas. En cuanto a adquisiciones: 954 revisiones. En cuanto a fondos y valores: 531 revisiones y 12 actos de fiscalización. En cuanto a servicios personales: 538 revisiones. En cuanto a gastos no especializados: 505 revisiones.
1994	5,813	En cuanto a obra pública: 1082 revisiones directas. En cuanto a adquisiciones: 994 revisiones. En cuanto a fondos y valores: 1890 revisiones y 17 actos de fiscalización. En cuanto a servicios personales: 1182 revisiones. En cuanto a gastos no especializados: 684 revisiones.
1995	No se cuenta con dato	Se logró la recuperación de 425 millones de pesos. 4572 revisiones y actos de fiscalización.
1996	25,240	En cuanto a adquisiciones: 3291 revisiones 2761 revisiones al manejo, custodia y administración de recursos federales. En cuanto a servicios personales: 12377 auditorías. 191 revisiones con el fin de recabar evidencia suficiente, competente y pertinente para soportar la presentación de denuncias.
1997	330	En cuanto a adquisiciones se revisaron 50492 conceptos. En cuanto a fondos y valores se revisaron 55026 conceptos. En cuanto a servicios personales se revisaron 65713 conceptos. En cuanto a rubros no clasificados se revisaron 56440 conceptos. En cuanto a obra pública se revisaron 17442 conceptos.
1998	410	Revisiones orientadas a constatar el cumplimiento de los lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, la recuperación de recursos a favor de la federación y el apego a la normatividad.
1999	372	Actos de fiscalización.
2000	241	No hay desglose.
2001	220	645 reportes de observaciones relevantes.
2002	131	93 casos de presunta responsabilidad por un monto total de 4917.1 millones de pesos y 244.1 millones de dólares.

#### Responsabilidades de los servidores públicos.

La aplicación de Responsabilidades a los servidores públicos se derivan de cédulas de observaciones y de seguimiento por daño al erario público, o sea, mal manejo del Presupuesto, las cuales contienen los resultados de las auditorías y actos de fiscalización y se concluyen en cédulas de observaciones y pliegos preventivos de responsabilidades, los cuales deben ser pagados a la Tesorería de

la Federación Este sistema tiene como objetivos el eliminar la corrupción y la impunidad en la administración pública federal, así como evitar las irregularidades, ineficiencia y negligencia de los servidores públicos y más recientemente, impulsar la transparencia y la rendición de cuentas. Los resultados que se reportaron fueron los siguientes:

Año	Responsabilidades
1985	se confirmaron 433 pliegos de responsabilidades con un valor de 531 millones de pesos. se cancelaron 655 con un importe de 9.5 millones de pesos. se sancionaron a 499 servidores públicos por medio de 510 sanciones: 43 apercibimientos. 295 amonestaciones. 107 suspensiones. 4 sanciones económicas. 50 destituciones.
1986	11 inhabilitaciones. 171 pliegos de responsabilidades se confirmaron por un monto de 833 millones de pesos. 69 Pliegos fueron cancelados por extinción por un valor de 176 millones de pesos. 398 se cancelaron por incosteabilidad por un monto de 4 millones de pesos. 9 pliegos de responsabilidades fueron resueltos resultando en créditos contra terceros. 218 procedimientos administrativos. 93 resoluciones. 93 servidores públicos sancionados. 14 amonestaciones. 12 suspensiones.
1987	66 sanciones económicas. 22 destituciones. 40 inhabilitaciones. 185 pliegos de responsabilidades confirmados por un valor de 3160 millones de pesos. 199 fueron cancelados por extinción por un monto de 625 millones de pesos. 2926 fueron cancelados por incosteabilidad por un valor de 120 millones de pesos.
1988	185 procedimientos administrativos. 181 resoluciones administrativas. 421 sanciones impuestas a 232 servidores públicos. 45 amonestaciones. 48 suspensiones. 196 sanciones económicas. 51 destituciones. 81 inhabilitaciones. 125 pliegos de responsabilidades confirmados por un valor de 2276.3 millones de pesos.

	435 fueron cancelados por extinción por un monto de 744.6 millones de pesos.
	8766 fueron cancelados por incosteabilidad por un valor de 180.7 millones de pesos.
	se instruyeron 183 procedimientos administrativos.
	se emitieron 107 resoluciones administrativas.
	se aplicaron 142 sanciones administrativas.
	9 amonestaciones.
	22 suspensiones.
	9 destituciones.
1989	88 sanciones económicas por un monto de 702000394.17 millones de pesos.
	14 inhabilitaciones.
	111 pliegos de responsabilidades se confirmaron por un monto de 680 millones de pesos.
	28 se cancelaron con un valor de 720 millones de pesos.
	1792 se cancelaron por incosteabilidad con un valor total de 108 millones de pesos
	161 se extinguieron por un monto de 908 millones de pesos.
	se instruyeron 12467 procedimientos administrativos.
	10623 apercibimientos.
	342 amonestaciones.
	412 suspensiones.
1990	686 destituciones.
	167 inhabilitaciones.
	237 sanciones económicas por un monto de 45008 millones de pesos.
	se sancionaron a 12101 servidores públicos.
	se confirmaron 120 pliegos de responsabilidades con un valor de 6128 millones de pesos.
	se aplicaron un total de 12856 sanciones a 12732 servidores públicos.
	8899 apercibimientos.
	1329 amonestaciones.
1991	1276 suspensiones
	814 destituciones.
	360 inhabilitaciones.
	178 sanciones económicas. Por un monto de 279333 millones de pesos.
	se confirmaron 133 pliegos preventivos con un valor de 11211 millones de pesos.
	se impusieron un total de 24412 sanciones administrativas a 23806 servidores públicos.
	19652 apercibimientos.
	1293 amonestaciones.
	1455 suspensiones
1992	1153 destituciones
	756 inhabilitaciones
	103 sanciones económicas por un monto de 38898 millones de pesos.
	el valor de los pliegos de responsabilidades calificados ascendió a los 36315 millones de pesos
	1553 denuncias penales por un quebranto de 44624 millones de pesos.
1993	se impuso un total de 11395 sanciones administrativas a 10761 servidores públicos.
	5358 apercibimientos.
	1625 amonestaciones

	<p>1488 suspensiones</p> <p>1238 destituciones.</p> <p>1416 inhabilitaciones.</p> <p>270 sanciones económicas por un monto de 81 millones 239 mil nuevos pesos.</p> <p>el valor de los pliegos de responsabilidades calificados ascendió a los 12 millones 495 mil nuevos pesos.</p> <p>136 denuncias penales por un quebranto de 5 mil 839 nuevos pesos.</p> <p>se impusieron un total de 16401 sanciones administrativas a 15300 servidores públicos.</p> <p>7800 apercibimientos.</p> <p>2207 amonestaciones.</p>
1994	<p>1971 suspensiones.</p> <p>2059 destituciones.</p> <p>1929 inhabilitaciones.</p> <p>435 sanciones económicas por un monto de 54 millones 119 mil nuevos pesos</p> <p>el valor de los pliegos de responsabilidades calificados ascendió a los 18 millones 450 mil 489 nuevos pesos.</p> <p>se impusieron 4138 sanciones administrativas a 3862 servidores públicos.</p>
1995	<p>1411 apercibimientos.</p> <p>834 amonestaciones.</p> <p>834 suspensiones.</p> <p>460 destituciones.</p> <p>361 inhabilitaciones.</p> <p>238 sanciones económicas por un monto de 35 millones 713 mil nuevos pesos.</p> <p>el valor de los pliegos de responsabilidades constituidos ascendió a los 12 millones 344 mil nuevos pesos.</p> <p>181 denuncias penales por un quebranto de 4 millones 27 mil nuevos pesos.</p> <p>se impusieron 8817 sanciones administrativas a 8184 servidores públicos.</p>
1996	<p>91 sanciones económicas por un monto de 266201344 pesos.</p> <p>el valor de los pliegos de responsabilidades calificados ascendió a los 12088258 pesos.</p> <p>570 denuncias penales por un quebranto de 529 millones de pesos.</p> <p>se impusieron 12165 sanciones administrativas a 11444 servidores públicos</p>
1997	<p>789 sanciones económicas por un monto de 827000402 pesos.</p> <p>el valor de los pliegos de responsabilidades calificados ascendió a los 16000710 pesos.</p> <p>se dio seguimiento a 243 créditos fiscales.</p> <p>427 denuncias penales por un quebranto de 584 millones de pesos.</p> <p>se impusieron 9854 sanciones administrativas a 8666 servidores públicos</p>
1998	<p>979 sanciones económicas por un monto de 781023000 pesos</p> <p>el valor de los pliegos de responsabilidades calificados ascendió a los 6401000 pesos.</p> <p>se dio seguimiento a 1104 créditos fiscales, encontrándose que 32 fueron resarcidos al crario federal.</p>
1999	<p>420 denuncias penales por un quebranto de 65 millones de pesos</p> <p>9482 sanciones a 8007 servidores públicos</p> <p>985 sanciones económicas por un valor de 606 5 millones de pesos.</p>

	74 pliegos de responsabilidades por un valor de 3.5 millones de pesos para resarcirse a la TESOFE.
	642 seguimientos a créditos fiscales, 80 se resarcieron al erario federal por un valor de 428.2 millones de pesos
	278 denuncias penales representando un quebranto económico de 13.9 millones de pesos
	el valor de los pliegos de responsabilidades calificados ascendió a los 87.2 mil pesos.
2000	se impusieron 12091 sanciones administrativas a 11781 servidores públicos.
	1022 sanciones económicas por un monto de 766 millones 18 mil pesos.
	se reintegraron 87 2 mil pesos a la Tesorería de la Federación
	se dio seguimiento a 1170 créditos fiscales, 49 de ellos fueron resarcidos al erario federal por un monto de 2 millones 554 mil pesos.
	241 denuncias penales por un quebranto de 16 millones 109 mil pesos.
	se impusieron 6480 sanciones administrativas a 5326 servidores públicos.
2001	732 sanciones económicas por un monto de 777 millones 662 mil pesos.
	49 denuncias penales por un quebranto de 2263928000 pesos.
	139 créditos fiscales fueron resarcidos al erario federal por un monto mayor al de 3.3 millones de pesos.
	se impusieron 5 sanciones administrativas a 4407 servidores públicos.
2002	849 sanciones económicas por un monto de 2156689000 pesos.
	se dio seguimiento a 740 créditos fiscales.

En 1992 se trabajó en forma coordinada con la Fiscalía Especial para la atención de delitos cometidos por servidores públicos, la cual dependía de la PGR, este trabajo en conjunto arrojó un resultado inicial que consistió en que se presentaron 1553 denuncias penales representando un 44624 millones de pesos que debían resarcirse al erario federal

*Declaración patrimonial.*

La declaración patrimonial constituye, desde la aparición del Departamento de Contraloría en 1917 un medio a través del cual se controla a los servidores públicos, al grado que este sistema está garantizado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y su antecesora, el sistema de control patrimonial ha reportado los siguientes resultados:

Año	Declaraciones	Resultados
1984	87,096	La generalidad para todas las declaraciones es que incluyen aquellas iniciales, las anuales que fueron procesadas a través de un sistema de cómputo
1985	135,180	
1986	12,700	De la recepción, omisión y análisis de las declaraciones patrimoniales se impusieron 9390 amonestaciones y 289 sanciones económicas 28 resoluciones de cese
1987	147,615	
1988	129,791	5582 declaraciones con error
		107 reportes de evolución patrimonial.
1989	133,672	De la recepción, omisión y análisis de las declaraciones patrimoniales se impusieron 13180 apercibimientos y 105 resoluciones de cese en contra
		870 con errores
1990	148,182	De la recepción, omisión y análisis de las declaraciones patrimoniales se impusieron 979 apercibimientos y 20 resoluciones de incidencia, 254 citatorios a los servidores públicos, 30 declaraciones de cese
1991	172,231	De la recepción, omisión y análisis de las declaraciones patrimoniales se impusieron 8813 apercibimientos
1992	176,446	
1993	174,696	
1994	201,097	
1995	186,151	19445 fueron declaraciones de conclusión del encargo
1996	230,472	Se llevaron a cabo más de 100 investigaciones para determinar la existencia o no de responsabilidad
1997	256,713	
1998	236,165	34% del total fue por medios magnéticos
1999	208,886	20% del total fue por medios magnéticos
2000	251,351	50725 por vía electrónica o disco magnético
		32100 se recibieron por vía electrónica
2001	164,595	Se llevaron a cabo 1867 procedimientos administrativos por presunta responsabilidad y se impusieron 1701 apercibimientos
2002	319,929	271554 se recibieron por vía electrónica

Entre los avances de este sistema, en 1990 se integró el Registro Nacional de Servidores Públicos de Seguridad y Procuración de Justicia.

#### **4.2.5 Secretaría de la Función Pública.**

La SECODAM sufrió una reciente modificación debido a la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, esta ley modificó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, adicionando las fracciones VI bis, VIII bis y XXVII y modificando las fracciones XVIII y XXVI, por lo que en la actualidad sus funciones son las siguientes:

**“Artículo 37.-** A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control,
- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de plantación,

presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

**VI.** Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

**VI bis.** Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

**VII.** Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

**VIII.** Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal,

**IX.** Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los



proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

**X.** Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

**XI.** Designar, para el mejor desarrollo del Sistema de Control y Evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública paraestatal;

**XII.** Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.

**XIII.** Colaborar con la Auditoría Superior de la Federación para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

**XIV.** Informar periódicamente al ejecutivo federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

**XV.** Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables,

**XVI.** Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

**XVII.** Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

**XVIII.** Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

**XVIII bis.** Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

**XIX.** Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

**XX.** Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier deposito de aguas marítimas y demás zonas federales;

**XXI** Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

**XXII.** Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad,

**XXIII.** Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y

actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

**XXIV** Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

**XXIV bis.** Reivindicar los bienes propiedad de la Nación, por conducto del Procurador General de la República; y

**XXV.** Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere, y

**XXVI.** Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y

**XXVII.** Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público también se modificó a raíz de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su artículo 33 se encomienda a La Secretaría de la Función Pública como la responsable de llevar un registro de personal civil de las entidades que realicen gasto público federal y para tal efecto estará facultada para dictar las normas que considere procedentes. De la misma ley, el artículo 34 quedó como "Salvo lo previsto en las leyes, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Función Pública, determinará en forma expresa la procedencia general de la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones, con cargo a los presupuestos de las entidades, sin perjuicio del estricto cumplimiento de las metas, tareas, proyectos, horarios y jornadas que en su caso correspondan. En todo caso, los interesados podrán optar por el cargo, empleo o comisión que les convenga." El Artículo 48 de la misma determina que "La Secretaría de la Función Pública podrá dispensar las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que las constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio

del responsable, y que los daños causados no excedan cinco veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.”

Como dependencia globalizadora del control en el poder ejecutivo federal, la Secretaría de la Función Pública coordina los siguientes niveles de control y vigilancia:

a) *Secretarías de Estado consideradas como Cabezas de Sector*: las Secretarías de Estado de conformidad con la Ley y el Reglamento de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, pueden orientar y coordinar el control del gasto público en las entidades que queden ubicadas en el sector que coordinen. Las auditorías que se realicen en las entidades se basan en pruebas selectivas y se practican anualmente (como mínimo); su resultado se concreta en “Cartas de recomendaciones” e “Informes especiales”, su alcance es determinado por la supervisión del gasto público y el programa de inversión pública.

b) *Contralorías internas*: estos órganos de control tienen por objeto revisar el adecuado apego a las leyes y normas internas y externas vigentes, así como vigilar el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos. Su objetivo es apoyar a la dependencia o entidad para lograr la mayor efectividad y eficiencia en el desarrollo organizacional y operativo. Las auditorías que se realizan se basan en el Programa Anual de Control y Auditoría (PACA) aprobado por la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública, el PACA contiene pruebas selectivas y revisión de partidas específicas que se practican permanentemente y su resultado se concreta en el “Informe de auditoría” (con la indicación de la situación o problema detectado, la causa que lo origina, y la solución al mismo), “Seguimiento de soluciones” e “Informes especiales”, su alcance es integral.

c) *Auditoría Externa*: este nivel de control y vigilancia se encuentra constituido por Despachos de Supervisión y Vigilancia dependientes de la Secretaría de la

Función Pública, mismos que tienen el objetivo de expresar una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros, así como preparar un informe sobre aspectos específicos solicitados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las auditorías que se realizan en las entidades se basan en pruebas selectivas y se practican anualmente; su resultado se concreta en: "Dictamen sobre los estados financieros", "Informe largo" y "Carta de recomendaciones sobre los controles internos establecidos", su alcance es determinado por la revisión financiera a la dependencia o entidad.

### **4.3 Auditoría Superior de la Federación (ASF).**

#### **4.3.1 Antecedentes.**

En el México independiente, el único antecedente de la Auditoría Superior de la Federación es la Contaduría Mayor de Hacienda la cual fue creada el 16 de noviembre de 1824 con la publicación de la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, con el fin de reglamentar el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de reciente creación) misma que suprimió al Tribunal Mayor de Cuentas, el cual había funcionado desde 1524<sup>76</sup>. el objetivo encomendado a la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados consistió en investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas anuales que presentara el Secretario del Despacho de Hacienda y del Crédito Público del Ejecutivo Federal.

En 1843 a través de las llamadas "Bases Orgánicas" se restableció el Tribunal Mayor de Cuentas, el cual quedó como principal institución encargada de las funciones de control y vigilancia de la Hacienda Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda quedó en segundo término. Para la entrada en vigor de la Constitución

<sup>76</sup> La creación del Tribunal Mayor de Cuentas fue por disposición de los reyes españoles con la finalidad de ejercer control y vigilancia sobre los ingresos y gastos de los conquistadores.

del 5 de febrero de 1857 se confirmaron las atribuciones con que debía continuar la Contaduría Mayor de Hacienda, a través del artículo 72, fracción XXIX del propio ordenamiento.

Con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor del 29 de mayo de 1896 se ampliaron sus facultades mediante la asignación de responsabilidades para efectuar la glosa de la cuenta del Tesoro Federal, de las cuentas de las tesorerías del Distrito Federal, de los despachos civiles y militares, así como otras actividades de orden financiero y administrativo.

La otrora Ley orgánica se reformó de nuevo el 6 de junio de 1904, en entre las reformas se identifican las atribuciones y facultades que se le asignaron para revisar a la beneficencia pública, y el estudio y examen para rendir dictamen a la Comisión de Presupuestos, por medio de estados comparativos, sobre las operaciones de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En la Constitución de 1917 se volvió a ratificar el interés de que el órgano técnico de la Cámara de Diputados denominado Contaduría Mayor de Hacienda, siguiera realizando la glosa de cuentas del gobierno Federal. Fue hasta el 31 de diciembre de 1936 cuando se publicó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la que se especificaron las atribuciones que le compitieron, de las que se identifican tres grupos. de revisión y glosa; de fiscalización; y de finiquitos

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 29 de diciembre de 1978 la Contaduría se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados encargado de "la revisión de la Cuentas Públicas del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, determinando que en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la propia Cámara."<sup>77</sup>

Lanz Cárdenas, Trinidad *La Contaduría y el Control interno en México*. Editorial FCE y SFCOGEI. México 1987. Pag. 527

El 28 de diciembre de 1995 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistió en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, mismo que sustituiría a la Contaduría Mayor de Hacienda, el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión<sup>78</sup>, a este nuevo órgano se le denominó Auditoría Superior de la Federación<sup>79</sup>. Entre los objetivos contenidos en la iniciativa, destacan los siguientes:

- El ejercicio transparente y puntual en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos.
- Contar como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo.
- Dotar al nuevo órgano de autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones.

<sup>78</sup> 340 votos aprobatorios, en una sesión con la asistencia de 459 diputados federales.

<sup>79</sup> El 20 de diciembre de 2000 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

#### **4.3.2 Tránsito de la Contaduría Mayor de Hacienda a Auditoría Superior de la Federación.**

Los cambios que se dieron con la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación el 30 de diciembre de 2000 fueron sustantivos tanto en la forma como el fondo, en este sentido resaltan las siguientes:

1. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación está constituida por 96 artículos, mientras que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda solo estaba integrada por 39 artículos, por lo que se infiere que la nueva ley es más articulada, fundamentada, integrada, estructurada y explícita.
2. La revisión que realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda era de la Cuenta Pública del Gobierno Federal; mientras que la Auditoría Superior de la Federación revisa la Cuenta Pública y el Informe de Avance de Gestión Financiera (con información del periodo comprendido del 1 de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso) el cual se rinde a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo. Con respecto al informe previo que daba la Contaduría Mayor de Hacienda ya no es necesario presentarlo.
3. La contaduría mayor de hacienda contaba con un plazo que vencía el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública para practicar su revisión y rendir el informe de resultados; en cambio, la Auditoría Superior de la Federación tiene un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que se recibió la Cuenta Pública para realizar su examen y rendir su informe.



- 4 La Auditoría Superior de la Federación goza de autonomía técnica y de gestión, cualidad que no tenía la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo que puede expedir, aunque sujeto a la ratificación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, manuales de organización y procedimientos, así como la elaboración del proyecto del presupuesto anual, y administrar los bienes y recursos a su cargo. Lo anterior modifica la estructura del bajo la cual venía funcionando la Contaduría Mayor de Hacienda y las funciones a cargo de la Comisión de Vigilancia.
  
- 5 La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establecía que con objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental y auditoría gubernamental, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debía dar a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda las normas, procedimientos, métodos y sistema que emita e implante, de acuerdo con las facultades que le conferían las leyes en la materia; mientras que en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se contempla que la auditoría superior de la federación para la revisión y fiscalización de la cuenta pública puede establecer los criterios para las auditorías procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y auditoría gubernamental.
  
- 6 Otra de las modificaciones trascendentales que se dieron fue que la Contaduría Mayor de Hacienda sólo podía promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades para lo cual tenía que dar cuenta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que encontrara y fuera ésta la que dictara las medidas correctivas procedentes; mientras que con la nueva ley de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación pudo fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, quedando para

promover las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

7. La fiscalización ex-ante o concomitante se introdujo en las nuevas facultades de requerimiento del órgano superior de fiscalización, solo en los casos que se determinen situaciones excepcionales sustentadas en el artículo 79-I tercer párrafo, las cuales se determinan cuando se presenten denuncias fundadas o por otras circunstancias que pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, de su desvío o corrupción que ocasione un daño al estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
8. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a diferencia de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece procedimientos sistematizados como el de la insolventación injustificada de los pliegos de observaciones que terminan en pliegos de responsabilidades, la determinación de daños y perjuicios, el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y el recurso de reconsideración
9. Otra de las innovaciones que presenta es la creación de la Unidad de Evaluación y Control como parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia, que es la encargada de la práctica de auditorías a la Auditoría Superior de la Federación con el objetivo de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo del personal que integra el Órgano Superior de Fiscalización, así como de vigilar su desempeño a fin de aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El titular de esta Unidad debe rendir un informe anual de su gestión con motivo de dar cuenta del ejercicio de sus funciones.

Las anteriores modificaciones e innovaciones incidieron para la adecuación del nombre del órgano superior de fiscalización siendo congruente con el de Auditoría ya que actualmente el enfoque que maneja es integral

#### **4.3.3 Funciones de la Auditoría Superior de la Federación.**

Actualmente las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación se encuentran contenidas en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente forma:

“La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y

formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo."

La Auditoría Superior de la Federación determina su programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones a través de un marco metodológico<sup>60</sup> consistente en el análisis y revisión de dos documentos: 1) Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF) y, 2) Cuenta Pública Federal (CPF).

<sup>60</sup> Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001 (Informe Ejecutivo Tomo 1)*

Para la revisión del IAGF la Auditoría Superior de la Federación revisa aquellos procesos reportados como concluidos, así como todas aquellas operaciones de egresos devengados y de ingresos obtenidos de la siguiente manera.

- Ingresos previstos en la Ley de Ingresos de la Federación que fueron captados durante el periodo
- El pago de las obligaciones laborales y los importes devengados por concepto de otros pagos al personal, excepto los relacionados con las obras públicas en ejecución (capítulo 1000).
- Las erogaciones efectuadas y los compromisos devengados por la adquisición de bienes y servicios, excepto aquellos que forman parte de las obras públicas en proceso (capítulos 2000, 3000 y 5000).
- Las transferencias de recursos federales a entidades federativas y municipios, entes públicos e instituciones privadas (capítulo 4000)
- Las erogaciones efectuadas y los compromisos devengados en inversión física (capítulo 6000), incluyendo las relacionadas con servicios personales y las realizadas en bienes y servicios asociados a los contratos terminados
- Las erogaciones no programables (participaciones a entidades federativas y municipios, intereses y costo del servicio de la deuda).

En la revisión de la CPF se dan dos grandes fases:

*Planeación Genérica.* en ésta se define el Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones partiendo de un análisis macroeconómico, presupuestal financiero y programático que identifica las entidades, sectores, ramos, funciones, subfunciones, programas especiales y actividades institucionales estratégicas y/o prioritarios que ejercen los mayores montos y las variaciones presupuestarias más significativas, éste análisis corresponde a la información que genera la NEP a través de sus Categorías Programáticas

Planeación Específica: identifica a los entes públicos encargados de ejecutar los programas prioritarios y/o estratégicos a los que, por los resultados alcanzados en

su gestión, resulta pertinente auditar. Esta planeación se lleva a cabo ponderando las áreas, actividades, proyectos y rubros de ingreso y gasto más significativos. Para la adecuada planeación del programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones se analizan, entre otros documentos, los siguientes:

- Informes de gobierno, principalmente los relacionados con las finanzas públicas, la situación económica y la deuda pública.
- Estudios técnicos elaborados por la ASF, el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, firmas consultoras y organizaciones del sector privado y gubernamental, en relación con comportamiento del ingreso-gasto, evolución y tendencia de los principales indicadores económicos, variaciones presupuestales, programáticas y financieras.
- Resultados de auditoría anteriormente realizadas por la ASF y el seguimiento a la atención de sus observaciones.
- Aspectos considerados en los Programas Anuales de Control y Auditoría (PACA) de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las observaciones relevantes derivadas de sus observaciones.
- Estados financieros dictaminados por profesionales independientes contratados por la Secretaría de la Función Pública
- Demandas, denuncias y reclamos de la sociedad, así como los señalamientos de problemas e irregularidades expresados por la opinión pública a través de los distintos medios de publicación.

Una vez hecho el análisis y revisión de la información antes presentada, la ASF determina los indicadores de revisión, mismos que son ponderados con la aplicación de los siguientes criterios de selección:

- El interés Camaral: consistente en las solicitudes de revisión formuladas por los Diputados Federales a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF, como puntos de acuerdo de la misma
- La evaluación Financiera, Programática y Presupuestal: evaluación derivada del estudio de los estados analíticos de ingresos y del estado presupuestario de egresos, del ejercicio programático del gasto y de los estados financieros dictaminados de las entidades paraestatales. Particularmente se detectan y examinan las diferencias significativas entre lo previsto y lo alcanzado, lo presupuestado, ejercido, estimado y ejecutado a través de un análisis comparativo.
- La Importancia Relativa de la Acción Institucional: mediante de la graduación cuantitativa y cualitativa de la trascendencia de funciones, entes públicos, proyectos, áreas y actividades institucionales, otorgando mayor importancia a aquellas que ejercieron mayor gasto y variaciones en cuanto a lo autorizado y participen en mayor grado en las tareas definidas como prioritarias.
- Los Antecedentes de las Revisiones Anteriores: correspondiendo a la frecuencia y cantidad de las auditorías que se practicaron a los entes públicos federales, en especial se consideran aquellas consistentes en la forma y términos en que aquellos atendieron y solventaron las observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF
- La identificación de las Áreas de Riesgo: éstas se definen por la naturaleza o volumen de operaciones que tienen una mayor incidencia de errores, omisiones e irregularidades y que por lo tanto también se revisarán sus mecanismos de control interno que causan las debilidades.

Una vez concluidas la Planeación Genérica, la Planeación específica y determinados los indicadores de revisión aplicando los criterios de selección, a efecto de conformar finalmente el Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones se aplican las siguientes reglas de decisión:



- **Importancia:** la ejecución de la auditoría se determina por su alcance, características y circunstancias para ser lo suficientemente representativa y trascendente, en este sentido se revisan los aspectos que involucran recursos cuantiosos u operaciones vastas, complejas, delicadas y estratégicas
- **Pertinencia:** la cual se encuentra predispuesta por los indicios detectados y constituye un elemento importante para mejorar la operación o corregir irregularidades, ineficiencias u omisiones
- **Factibilidad:** la cual se determina por las condiciones funcionales, operativas y documentales que permiten llevar a cabo la auditoría, es decir, la ejecución de la revisión es viable en términos de tiempo y recursos disponibles.

Por último es adecuado señalar que una vez seleccionado el ente público a revisar, se registran en el Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías (SICSA) los datos e información que sustentan cada propuesta de auditoría, visita e inspección, consignándose además, el título y el tipo de revisión, los objetos de la misma, su justificación y los criterios de selección.

De la información registrada en el SICSA se integra el Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones, el cual se pone en operación a través de la programación de trabajos<sup>81</sup> cuando lo aprueba el Auditor Superior de la Federación y el Consejo de Dirección.

Las conclusiones a las que llegue la ASF se integran en el Informe de Resultados, que para el caso del IAGF se elaboran los informes de Observaciones y se notifican a los entes auditados, sus comentarios se integran en el Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública correspondiente

<sup>81</sup> Las auditorías que practica la ASF se clasifican genéricamente en tres grandes grupos: de Desempeño, Regularidad y Especiales

#### 4.3.4 Principales resultados de la Auditoría Superior de la Federación.

Los resultados presentados de la revisión a la Cuenta Pública 2001 presentada a la H. Cámara de Diputados, se cuenta con que de las 355 auditorías efectuadas a 134 entes fiscalizados, se reportaron 3,023 observaciones, de las que derivaron 4,113 acciones promovidas.

Las principales observaciones determinadas, están integradas por los siguientes tres grupos:

	Millones de pesos	%
1. Operaciones no reveladas adecuadamente conforme a Principios de Contabilidad Gubernamental	218,657.3	64.4
2. FOBAPROA-IPAB	45,409.1	13.4
3. Inobservancias a la normatividad	75,389.8	22.2
<b>TOTAL</b>	<b>339,456.2</b>	<b>100.0</b>

Revisión a la Cuenta Pública 2001. Solventación de Observaciones. Informe de Avance al 28 de Julio de 2003. Resumen Ejecutivo. Auditoría Superior de la Federación Pág. 1. [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

En cuanto al primer rubro, el 90% las observaciones-acciones determinadas, fueron reconocidas por los entes fiscalizados, por un monto total de 218,657.3 millones de pesos: a PEMEX por PIDIREGAS/pasivo capitalizado, a NAFIN por créditos por disponer, al SAT por créditos fiscales pendientes de cobro y traspasos a la TESOFE y a la CFE por PIDIREGAS/pasivo contingente, el desglose es el siguiente:

	Millones de pesos	%
PEMEX	156,570.7	71.6
NAFIN	14,565.0	6.7
SAT (SHCP)	22,201.6	10.1
CFE	24,745.5	11.3
Otros menores	574.5	0.3
<b>TOTAL</b>	<b>218,657.3</b>	<b>100.0</b>

Revisión a la Cuenta Pública 2001. Solventación de Observaciones. Informe de Avance al 28 de Julio de 2003. Resumen Ejecutivo. Auditoría Superior de la Federación. Pág. 2. [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

En cuanto al rubro del FOBAPROA y del IPAB el efecto económico de las 63 observaciones-acciones que se derivaron de la revisión a las operaciones y obligaciones del Instituto, ascendió a 45,409.1 millones de pesos, el desglose es el siguiente:

	Millones de pesos
BANCOMER*	14,509.1
BANORTE*	2,317.1
VITAL	5,123.7
BANAMEX*	1,931.2
ATLÁNTICO	13,922.8
OBRERO	90.0
UNIÓN	7,515.2
<b>TOTAL</b>	<b>45,409.1</b>

\* Incluyen créditos relacionados del Grupo SIDEK SINAM-SITUR por 3,099.3 millones de pesos.  
 Revisión a la Cuenta Pública 2001. Solventación de Observaciones, Informe de Avance al 28 de Julio de 2003.  
 Resumen Ejecutivo Auditoría Superior de la Federación. pág. 3. www.asf.gob.mx

En cuanto al rubro de las observaciones por incumplimiento a la normatividad el efecto económico de las observaciones-acciones que se derivaron de la revisión a las operaciones y procedimientos, ascendió a 75,389.8 millones de pesos, el desglose es el siguiente:

Dependencia / Entidad	Tipo de Observación	Efecto económico
PEMEX	Préstamos subordinados otorgados por PEMEX a PEMEX-FINANCE LTD, sin la debida garantía. Utilidades de PEMEX-FINANCE-LTD no recuperadas por PEMEX.	8,053.2
NAFIN	Contratación de deuda interna por 29,716.3 millones de pesos, sin haber mostrado evidencias suficientes de su aprobación respectiva.	29,716.3
SAT	Rezago en la recuperación de créditos fiscales controvertidos. Derecho de trámite aduanero. Créditos fiscales factibles de cobro.	12,944.0
CONAGUA	Determinación de Derechos de Uso no cobrados Adeudos del año de 1966 presuntamente prescritos, que incluyen actualizaciones y recargos.	5,721.3
P.M.I. Comercio Internacional	Análisis de procedencia de la información (pendiente)	5,088.2
Municipio de San Francisco del Rincón, Guanajuato	-	13,866.8
<b>TOTAL</b>		<b>75,389.8</b>

Como resultado de las 4,113 acciones promovidas, el 24.2% (995) son de carácter correctivo y el 75.8% (3,118) son de carácter preventivo, el desglose se presenta a continuación:

TIPO DE ACCIÓN	NÚMERO DE ACCIONES			%
	IAGF	CHPF	TOTAL	
<b>ACCIONES CORRECTIVAS</b>	<b>119</b>	<b>876</b>	<b>995</b>	<b>24.2</b>
Pliego de Observaciones		13	13	0.3
Solicitud de intervención del Órgano Interno de Control	37	516	553	13.5
Señalamiento	1	2	3	0.1
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal		13	13	0.3
Solicitud de Aclaración	81	332	413	10.0
<b>ACCIONES PREVENTIVAS</b>	<b>297</b>	<b>2821</b>	<b>3118</b>	<b>75.8</b>
Recomendación	268	2587	2855	69.4
Recomendación al Desempeño	29	234	263	6.4
<b>TOTAL DE ACCIONES</b>	<b>416</b>	<b>3697</b>	<b>4113</b>	<b>100.0</b>

Auditoría Superior de la Federación *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001 (Informe Ejecutivo Tomo I)*

Durante el ejercicio fiscal 2002 se operaron resarcimientos por 431.5 millones de pesos y 148.6 millones de dólares americanos; respecto de la cuenta pública de los ejercicios fiscales de 1996 a 2000 se operaron resarcimientos por 66.6 millones de pesos y 38.3 millones de dólares, mismos que fueron ingresados a la TESOFE.

#### 4.4 Principales fechas en el proceso de control presupuestal.

Con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se determinan las siguientes fechas para la programación, ejecución y revisión del Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en la Administración Pública Federal (APF):

Año Previo al Ejercicio del PEF	15 de Marzo	La SHCP indica a las dependencias y entidades de la APF los lineamientos para la elaboración de los programas que deberán incluirse en el PEF.
	15 de Junio	Formulación por parte de las dependencias y entidades de la APF de los anteproyectos del PEF, cuando la SHCP da los lineamientos para su formulación.
	20 de Julio	En esta fecha ya se deben encontrar elaborados y enviados a la SHCP los anteproyectos del PEF.
	20 de Octubre	Una vez que la SHCP estudió y analizó los anteproyectos del PEF y que los regresó a las entidades, estos deben volver de nuevo a la coordinadora de sector con los ajustes que haya realizado la SHCP.
	15 de Noviembre	La SHCP presenta a la Cámara de Diputados el Proyecto del PEF o hasta el 15 de Diciembre a más tardar cuando el Presidente Constitucional inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83.
	31 de Diciembre	A más tardar se aprueba el PEF y la Secretaría de Gobernación lo publica en el DOF.
Año del Ejercicio del PEF	1 de Enero	Inician los procedimientos para la ministración mensual de fondos, en los cuales participan las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de la APF y la Tesorería de la Federación. El ejercicio del gasto es a través de autorizaciones contenidas en dos tipos de documentos: 1) Cuentas por liquidar certificadas y 2) Acuerdos de ministración de fondos. Es a partir de esta fecha cuando inician las revisiones, examinaciones y auditorías por parte de la SHCP y la Secretaría de la Función Pública, esta última con fundamento en su PACA.
	31 de Agosto	Los Poderes de la Unión y los Entes Públicos Federales rendirán a la ASF el <b>Informe de Avance de Gestión Financiera</b> , por el periodo comprendido del 1 enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso, mismo que contiene el resultado de los procesos reportados como concluidos.
Un Año posterior al Ejercicio del PEF	31 de Enero	La ASF entrega a los Poderes de la Unión y a los Entes Públicos Federales las observaciones derivadas de la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera.
	10 de Junio	El Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados la <b>Cuenta Pública</b> , la rendición de dicha cuenta podrá prorrogarse por un plazo máximo de 45 días naturales.
Dos Años posteriores al Ejercicio del PEF	31 de Marzo	Plazo improrrogable para que la ASF rinda ante la cámara de Diputados el informe de resultado de la revisión hecha a la Cuenta Pública.

## **Conclusiones.**

El gobierno, en calidad de elemento indispensable para el cumplimiento de los fines del Estado, requiere de una estructura administrativa que garantice a través de procesos y procedimientos el logro de los objetivos planificados, en este sentido, la constitución de esta estructura requiere de la dotación indispensable del poder público mismo que debe ser controlado con base en leyes, normas e instituciones, sistemas y procedimientos; ya que de no ser así, se correría el riesgo de incumplir con los objetivos encomendados a la función pública

Debido a que la actividad económica gubernamental es llevada a cabo a través de procesos administrativos concatenados, integrados por los elementos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, seguimiento y evaluación; a falta de mecanismos de control presupuestales en la administración pública, la legitimidad y legalidad del gobierno tenderá a ser frágil ya que la potestad absoluta en la toma de decisiones presupuestarias implicaría, en menor o mayor grado, el abuso de poder dado que no existirían límites tanto en la asignación de recursos como en el incumplimiento de sus responsabilidades.

El control, en cualquiera de sus modalidades es una actividad fundamental del Estado de Derecho, en el sentido de que el poder político genera la discrecionalidad en la toma de decisiones, y en una de las formas en que se manifiesta, sobre todo de manera negativa, es en la actividad financiera del Estado, particularmente en los egresos públicos, lo que puede llegar a dañar al erario público, por el incumplimiento tanto de los objetivos del gobierno como de sus responsabilidades, de ahí la importancia de tener un efectivo, suficiente y objetivo sistema de control presupuestario

El gasto público debe obedecer a los principios de eficiencia, eficacia, economía, honestidad y transparencia, mismos que, al menos en materia financiera hacen referencia a un democrático Estado de Derecho; los anteriores principios se

encuentran consagrados en la Constitución, diversas leyes y en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que un sistema integral de control ejercido desde el ámbito ejecutivo y legislativo debe desarrollarse con principios y competencias complementarias, para de esta manera contribuir al cumplimiento de los objetivos sociales, políticos, económicos y administrativos a cargo del gobierno, razón por la cual el control debe ser considerado una actividad de Estado que se relaciona directamente con la legitimidad y legalidad del Régimen Político, por lo que conviene exaltar su finalidad de obtener la correcta utilización de los recursos financieros, materiales, tecnológicos y humanos destinados al bienestar de la comunidad. En palabras más simples, el control presupuestal debe ser el catalizador a través del cual se promueva que las acciones de gobierno conduzcan a la satisfacción de los objetivos predeterminados por las demandas políticas, sociales y económicas de la sociedad, lo que llevaría implícito un uso racional de los recursos y la transparencia de la gestión pública.

Es de observarse que la actividad derivada del órgano encargado del control presupuestal dentro de la estructura del poder ejecutivo ha sido autosuficiente en el sentido de que en pleno ejercicio de sus atribuciones como Departamento Administrativo y posteriormente como Secretaría de Estado, tanto la recuperación económica al erario público como las actividades preventivas o de prevención, superan el gasto devengado para su propio funcionamiento, este logro ha sido decreciente, tan solo como Departamento de Contraloría General de la Nación, en 1918 ejerció un gasto representativo del 1.01% del ahorro que generó<sup>87</sup>, mientras que como Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el periodo de diciembre de 1988 a agosto de 1994 la recuperación superó sólo un 33.4% del presupuesto devengado

La recuperación económica y las medidas preventivas para evitar la dilapidación del gasto público, en el transcurso del tiempo se han disminuido, en el caso de los pligios de responsabilidades, la mayoría son considerados no procedentes por

<sup>87</sup> \$51,864,016.77 pesos como ahorro real. Lanz Cardenas, Jose Trinidad, *Op. cit.* p. 226

que expira el plazo para fincar responsabilidades y por lo tanto el quebranto patrimonial cada vez es más elevado, es decir, en el informe de resultados de SECOGEF de 1986 se extinguieron 69 pliegos por un valor de 176 millones de pesos y para 1990 reportó que 161 pliegos por un valor de 908 millones de pesos no se habían podido recuperar ya que había expirado el plazo para la aplicación de los mismos, consecuentemente se tiene el dato que en 1993 el quebranto patrimonial reportado fue de 5 mil 839 nuevos pesos mientras que para 2001 representó un quebranto de más de 2 mil millones de pesos.

Cabe resaltar que en 1986 las sanciones económicas fueron 4, mientras que en 2002 fueron 849; es decir, se observa que la recuperación al erario público ha disminuido, las sanciones económicas aplicadas a servidores públicos han aumentado y los pliegos de responsabilidad expirados han aumentado, como resultado se tiene que el quebranto económico es cada vez mayor debido a la ineficacia en el fincamiento oportuno de responsabilidades por lo que se concluye que el factor político (o elemento político) que tiene como Secretaría de Estado la Contraloría, afecta el cumplimiento técnico de los objetivos del control. Lo anterior plantea un dilema sobre el estado administrativo óptimo que debería tener el órgano encargado del control presupuestal en el Poder Ejecutivo Federal, ya que al reforzar la parte técnica y quitándole el elemento político existe una cierta condición de debilidad frente a las Secretarías de Estado como ya lo demostró la historia con el Departamento de Contraloría de la Federación. Por otro lado al reforzar el elemento político disminuye la capacidad en el ámbito técnico ya que se encuentra sujeta al dinamismo de la socialización del poder político

El Órgano Técnico de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados parece incrementar las operaciones de resarcimiento a favor del erario público a raíz del tránsito virtuoso de Contaduría Mayor de Hacienda a Auditoría Superior de la Federación, teniendo como referencia que en el mejor de los casos de las cuentas públicas de 1996-2000, en la Cuenta Pública de 1997 se operaron resarcimientos por 36.2 millones de pesos y en la de 1998 20.6 millones de dólares, mientras que



para el ejercicio fiscal de 2002 las operaciones de resarcimientos fueron de 431.5 millones de pesos y 148.6 millones de dólares.

El problema de fondo, no tiene que ver con una simple comparación de costo beneficio, el gran problema consiste en cómo combatir la corrupción que aqueja al sector público en los altos niveles<sup>83</sup>, y que por la complejidad de las formas en que interactúa a través de la socialización del poder, ha sido tanto indetectable como imprecodente ya que implicaría el desmantelamiento de la estructura que llevó al poder a quien está gozando del mismo, este problema se llevó en grandes proporciones al funcionamiento técnico, operativo y objetivo de la SECODAM, que reitero no se ha cuantificado, problema que deberá ser diagnosticado y atendido por la ahora Secretaria de la Función Pública.

La Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) son mecanismos que constituyen nexos con el ejercicio del siguiente ciclo financiero, por lo que permiten retroalimentar y ajustar el proceso presupuestario a través de la identificación y asignación precisa de recursos financieros considerados en la fase de Planeación, por otro lado vinculan, con elementos evaluatorios, las fases de planeación, programación y control ya que registran sistemáticamente el ejercicio del Presupuesto de Egresos en términos de Productividad, Calidad y Alto Desempeño en tres dimensiones del gasto: Administrativamente identifican quién gasta; Económicamente identifican en qué se gasta y Funcionalmente identifican el propósito del gasto; la NEP y el SED son los elementos a partir de los cuales el sistema de control presupuestal se manifiesta y materializa por la acotación de la discrecionalidad en materia presupuestaria y el estímulo a programas gubernamentales con mejores resultados

<sup>83</sup> El factor político en la administración pública afecta el carácter técnico de sus procedimientos, siendo en ciertos sentidos favorables y en otros desfavorables, como es el caso del control

Es de gran importancia señalar que las instituciones, leyes, normas, procesos y sistemas aplicados al control presupuestal tienen sentido lógico en el plano jurídico-administrativo, empero los intereses, complicidades, amistades, entre otros factores, quebrantan los objetivos contenidos en ellas. Los mecanismos de control presupuestal en la Administración Pública son efectivos ya que limitan el margen de discreción en la toma de decisiones a efecto de que el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación se apegue a la normatividad que regula su funcionamiento, sin embargo el funcionar adecuadamente no es suficiente, motivo por el cual es necesario perfeccionarlos en la lógica del control presupuestario y la sanción administrativa correspondiente.

En otras palabras, el cuidado del servicio público no depende en incrementar los controles presupuestales en la Administración Pública, sino de reorientar el enfoque del control institucional, lo que hace referencia a distinguir objetivamente la diferencia entre la fase de control que es indispensable en el proceso administrativo y la fiscalización superior que obedece al principio de división y colaboración de poderes, sus alcances y perspectivas deben ubicarse en revisiones distintas a la estructura organizacional que de tal suerte se cumpla el principio de que el controlador no dependa del controlado y el fiscalizador no dependa del fiscalizado.

El poder disciplinario en la Administración Pública considera para la tipología de las responsabilidades administrativas, la organización de las estructuras y las relaciones jerárquicas de forma funcional y presupuestaria, así el diseño e instrumentación del control presupuestario es aplicable a las normas, planes, programas, proyectos, actividades y unidades responsables.

Entre las faltas graves que considera el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se debe agregar la fracción II del artículo 8 de la misma ley, misma que señala que "el servidor público tiene la obligación de formular y ejecutar los planes, programas y

presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos"; ya que al no ser considerada como falta grave esta obligatoriedad, permite cierta transferencia de recursos públicos que puede no corresponder a los fines con los cuales se autorizó el ejercicio del gasto público, lo anterior sin pretender afectar el principio de flexibilidad presupuestaria, por lo que se deberá agregar un porcentaje de afectación.

En el mismo sentido las sanciones por falta administrativa deberán ser más severas y ejemplares atendiendo a los dos grandes fines de un sistema de responsabilidades: ser correctivo y preventivo; ya que en la medida en que no es un sistema modélico afecta principalmente a la parte preventiva, lo anterior es motivado por las siguientes cifras: en 1986 el número de sanciones administrativas fue de 510, mientras que para 2000 ascendió a 12091 sanciones, lo que proporciona a primera vista que el sistema de responsabilidades no ha podido evitar la reincidencia de las faltas administrativas.

La Auditoría Superior de la Federación tiene amplias facultades técnicas y operativas para ejercer sus funciones, en este sentido el ejercicio de éstas debe concentrarse en los altos cargos y niveles, ya que es un organismo administrativa y políticamente independiente del Poder Ejecutivo y por lo tanto se supone no debe lealtad política, entre las revisiones que habrá de hacer integralmente deberá ser a la Secretaría de la Función Pública.

El desarrollo de las actividades de las dos entidades mencionadas anteriormente debe ser complementaria en una visión global de que la Secretaría de la Función Pública realiza el control interno del Poder Ejecutivo Federal y la Auditoría Superior de la Federación el control externo.

## Bibliografía.

1. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México 1983. Ed Porrúa
2. ASOFIS, *Elaboración del manual para la fiscalización de los recursos del Ramo 33*. Colima, Col., noviembre de 2001.
3. Bobbio, Norberto y Bovero Michelangelo. *Origen y fundamentos del Poder Político*. Editorial Grijalbo. México 1985.
4. Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México 1991. Ed Fondo de Cultura Económica.
5. Carrillo Landeros, Ramiro. Adelanto de la publicación: *Ciencia de la Administración y su rama pública*.
6. Castro Vázquez, Raúl. *Contabilidad gubernamental Federal, Estatal, Municipal para la Fiscalización Superior en la Globalización de la OCDE*. Ed. IMCP 2003
7. Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas públicas mexicanas: Los impuestos*. México: Porrúa, 1965
8. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México 1975. Ed. Porrúa
9. Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1987.
10. Holmes, A. *Auditorías, Principios y Procedimientos*. Editorial Limusa, México 1994.
11. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa S.A
12. Jean Rivero. *Droit administratif*. 9a. ed; Précis Dalloz, París, 1980
13. La Auditoría Interna. Clave del mejoramiento financiero y operativo, Alexander Hamilton Institute, EEUU, 1982.
14. Lanz Cárdenas, Trinidad. *La Contraloría y el Control interno en México*. Editorial FCE y SECOGEF. México 1987.
15. López Nieto, Francisco. *El procedimiento administrativo*. Ed. Bosch, Barcelona, 1960.
16. Martínez Silva, Mario; coord; *Diccionario de Política y Administración Pública*. Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. 1996, Boletines 1010, 1020, 2010 y 3040
17. Osornio Corres, Francisco Javier, *La Administración Pública en el Mundo*. México 1986. Ed. UNAM
18. Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa, 10ª edición
19. Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, México 1998.
20. Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. México 1988. Ed. Porrúa
21. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1975.
22. Stapenhurst, Rick y Titworth, Jack, Features and functions of Supreme Audit Institutions. PREM Notes núm 59, The World Bank, October 2001
23. Weber, Max. *El Político y el Científico*. México 1994. Ed. Alianza Editorial

## Leyes consultadas

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.
3. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
4. Ley de Fiscalización Superior de la Federación
5. Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.
6. Ley de Planeación.
7. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
8. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
9. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
10. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
11. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
12. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
13. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
14. Código Fiscal de la Federación 2002.
15. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.*

## Otras fuentes

- 1 *Revista de Administración Pública* 57/58, ene-jun, ediciones INAP. México, 1984.
- 2 "Elementos Fundamentales de las Finanzas Públicas en México". Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados LVII Legislatura. II. Congreso de la Unión
3. "Proceso de Planeación, Programación y Presupuesto", elaborado por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional.
- 4 *Memorandum sobre Ley Orgánica del Departamento*, de la Contraloría de la Federación, en *Ley Orgánica y su Reglamento*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1926.
5. *Boletín de Informaciones de la Contraloría de la Federación*, tomo XVII, abr -may.-jun. de 1932.
6. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Guía General de Auditoría Pública*. México 1997
7. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 1984-1985*.
8. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo *Informe de Labores 1985-1986*
9. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 1986-1987*.
- 10 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo *Informe de Labores 1987-1988*
- 11 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo *Informe de Labores 1988-1989*
12. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo *Informe de Labores 1989-1990*
- 13 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 1990-1991*
- 14 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo *Informe de Labores 1991-1992*

15. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 1992-1993*
16. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 1993-1994*
17. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 1994-1995*
18. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 1995-1996*
19. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 1996-1997*
20. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 1997-1998*
21. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 1998-1999.*
22. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 1999-2000.*
23. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 2000-2001.*
24. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Informe de Labores 2001-2002.*
25. Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001 –Informe Ejecutivo-. Tomo I*

## Fuentes electrónicas

- 1 Modernización del Sistema Presupuestario en el Sector Público  
<http://www.shcp.gob.mx/docs/pef98/pef9808.html>
- 2 GLOSARIO DE TÉRMINOS DE FINANZAS Y DEUDA, La fuente de este glosario la constituye la SHCP, el INEGI e INDETEC en la página de internet <http://www.indetec.gob.mx/e-Financiero/Glosario/n.htm>.
- 3 <http://extranet.semarnat.gob.mx/dgppye/glosario/glosario.htm>.
- 4 "Lineamientos para la Concentración de Estructuras Programáticas 2003" (CEP) elaborado el 16 de agosto de 2002  
<http://www.shcp.sse.gob.mx/temas/PPEF/PPEF2003/catalogos/lineamientos.pdf>
5. <http://www.asofis.org.mx/>.
6. <http://www.secodam.gob.mx/index1.html>.
7. <http://www.imcp.org.mx/normativida.htm>.
8. Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal  
<http://www.shcp.gob.mx/index01.html>.
9. <http://www.asf.gob.mx>.