



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL
Y FORTALECIMIENTO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA
FEDERACIÓN: EL CONTROL INTERNO DE LAS DEPENDENCIAS
DEL PODER EJECUTIVO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON
ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA.

PRESENTA:

ULISES COSÍO VILLEGAS VELÁZQUEZ

ASESORA: MAESTRA KARLA VALVERDE VIESCA



MÉXICO, D.F.

FEBRERO 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIAS

A mis padres:

A Maricruz: Quien día a día dejó en mí sus deseos de ser alguien en la vida y de enfrentar cada una de las dificultades que esta me pudiese poner, ya sea por destino o por decisión propia.

A Raúl (q.e.p.d.): Quien fue mi más fuerte crítico y a quien le debo la rebeldía de mi carácter, pero sobretodo le debo el porque de mi existir y el porque de mi voluntad.

A Rocío: Quien ha decidido acompañarme en este recorrido llamado “vida” y a quien le debo el apoyo sentimental, pero sobretodo le debo su incondicional confianza en mí.

A mi hermana Zoraida: Quien ha tenido la tolerancia de vivir a mi lado y quien durante mi vida ha sido mi eterna consejera y un gran apoyo en las buenas y en las malas.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer profundamente a mi querida **Universidad Nacional Autónoma de México**, por darme la oportunidad de aprender dentro de sus entrañas y de sentirme orgulloso de pertenecer a tan importante institución, no sólo en México sino en el mundo, pero creo que lo más importante ha sido y será poder decirme *universitario*.

A la **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**, quien me dio asilo durante 4 años y de la cual tengo los mejores recuerdos de mi vida estudiantil, pero sobretodo, debo agradecerle el “punto de vista” que me inculcó y que me permitió la entrada a la consciencia de la *polis*.

A mi asesora, la **Maestra Karla Valverde Viesca**, por encontrarle un camino a mis pensamientos y por su invaluable apoyo en el logro de éste trabajo.

A todos mis amigos y amigas, a los que han quedado en el camino y a los que aún siguen siendo parte fundamental de mi vida. A todos ellos, les debo los mil y un consejos que me han dado durante mi vida, les debo su confianza y su amistad, pero sobre todas las cosas les debo la pequeña parte de sus vidas que han compartido conmigo.

A mis familiares, a todos los que alguna vez han reparado en mi y que siempre gustosos dieron su tiempo para decirme siempre lo que ellos creían que era mejor para mi.

A los maestros, que con sus aportaciones académicas enriquecieron la calidad de este trabajo.

“No ensalzar los talentos
para que el pueblo no compita.
No estimar lo que es difícil de adquirir
para que el pueblo no se haga ladrón.
No mostrar lo codiciable para que su
corazón no se ofusque.
El sabio gobierna de modo que
vacía el corazón, llena el vientre
debilita la ambición, y fortalece los
huesos.
Así evita que el pueblo tenga saber
ni deseos,
para que los más astutos
no busquen su triunfo.
Quien practica el no-obrar todo
lo gobierna”.

Lao-Tse
(fragmento de su obra el Tao Te King)

ÍNDICE

Introducción.....	9
-------------------	---

Capítulo I Políticas anticorrupción, la parte histórica.

El Control interno a través de los años.....	18
Orígenes del Departamento de Contraloría.....	19
Consolidación y desaparición del Departamento de Contraloría.....	21
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público toma las riendas del Control.....	23
La Secretaría de Programación y Presupuesto.....	25
La SECOGEF, Miguel de la Madrid Hurtado y la “Renovación Moral”.....	26
Carlos Salinas de Gortari y los logros de la SECOGEF.....	28
Ernesto Zedillo Ponce de León y la institución del Desarrollo Administrativo Federal.....	31
Vicente Fox Quesada y la política de “No más mordidas”.....	33

Capítulo II Marco de referencia del Control Interno

Términos Conceptuales de uso común en el Control Interno.....	36
a) Transparencia.	
b) Autonomía de Gestión.	
c) Regulación Efectiva o Rendición de Cuentas.	
d) Legalidad.	
e) Control y Evaluación.	
Motivos y funciones de cada una de las Instancias reguladoras o fiscalizadoras.	40
La Auditoría Pública y su proceso a seguir en la praxis.....	44

Capítulo III Actuales Instancias Fiscalizadoras del Gobierno Federal.

La Secretaría de la Función Pública y el Servicio Profesional de Carrera.....	51
---	----

Duplicidad de las funciones entre la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.....	52
La Auditoría Superior de la Federación.....	58
Los Órganos Internos de Control de las Dependencias del Poder Ejecutivo.....	63
Relación entre las dos instancias fiscalizadoras y los Órganos Internos de Control y su posible duplicidad.....	65

Capítulo IV Normas y Leyes para el uso y la regulación del funcionamiento de los Órganos Internos de Control y de los Servidores Públicos.

Normatividad aplicable por parte de los Órganos Internos de Control.....	68
a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Cuarto: De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.	
b) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	
c) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	
d) Ley Federal de Entidades Paraestatales.	
e) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.	
f) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	
g) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (vigente al año).	
h) Código Civil Federal.	
i) Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	
j) Esquema Normativo de la Contabilidad Gubernamental.	
k) Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública.	
l) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	
m) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	
n) Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.	
o) Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública.	
p) Reglamento de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	

q) Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.	
Sanciones que se aplican al incurrir en faltas administrativas según la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	77
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos...	82

Capítulo V Las deficiencias del Control Interno en el Gobierno Federal.

Los logros y los errores del Control Interno.....	88
La necesaria entrada a la modernización de estructuras administrativas.....	90
El Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal.....	92
Propuesta para la creación de la Comisión Especial de la Función Pública.....	95
Acciones de mejora por parte de los Órganos Internos de control por disposición del Servicio Profesional de Carrera.....	96
El Decálogo del Auditor Público.....	100

Capítulo VI Propuesta final para la reorganización de los Órganos Internos de Control y la reforma o extinción de la Secretaría de la Función Pública.

Distribución de las Funciones de una Secretaría en proceso de extinción.....	107
<ul style="list-style-type: none"> • A los Órganos Internos de Control. • A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. • A la Auditoría Superior de la Federación. • A la Secretaría de Gobernación. • A la Procuraduría General de la República. 	
A manera de conclusión.....	111

Bibliografía y Publicaciones..... 114

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadros

1. Comparativo de las principales funciones y competencias de la Secretaría en torno al cambio de nombre..... 32
2. Principales funciones de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación..... 52
3. Duplicidad en el Esquema Normativo de la Contabilidad Gubernamental por parte de ambas Entidades Fiscalizadoras..... 55
4. Decálogo del Auditor Público..... 101

Gráficas

1. Organigrama Secretaría de la Función Pública y Órganos Internos de Control..... 64

INTRODUCCIÓN

En un Estado democrático y republicano como lo es constituido en su origen México, el gobierno esta integrado por poderes y niveles en su estructura. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, señala “no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión cuando se perturbe gravemente la paz pública”¹.

De conformidad con lo establecido formalmente, las funciones del Poder Ejecutivo son de naturaleza política y administrativa. Las primeras están referidas a su relación con los otros Poderes y órdenes de gobierno, así como al impulso y orientación que dé a la actividad del Estado. Las segundas se ocupan de la ejecución y aplicación de las normas jurídicas, además de aquellas acciones que tengan por finalidad un servicio público y sus relaciones con los particulares. Para realizar sus funciones y ocuparse de los asuntos de interés público, el Ejecutivo Federal se apoya en la Administración Pública Federal. Mediante el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad.

En función de la orientación del gasto público que busca satisfacer las demandas de la sociedad, la Administración Pública Federal puede clasificarse en tres grandes áreas: Desarrollo Social, Función Productiva y la Función de Gestión Gubernamental. Asimismo, todas las dependencias gubernamentales que

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF-20-06-2005. **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

integran al Poder Ejecutivo de la Federación, forman parte de alguna de estas áreas por las actividades que desarrollan, y a su vez estas jerárquicamente se encuentran subordinadas al mismo Ejecutivo, en cuanto a sus funciones y su competencia.

Entre las Secretarías que conforman al Poder Ejecutivo o que se encuentran bajo su competencia, esta la Secretaría de la Función Pública. Ésta se encuentra ubicada dentro del área de Función Gubernamental ya que sus tareas se relacionan con la organización y coordinación del Sistema de Control y Evaluación de gobierno a través de los Órganos Internos de Control de cada dependencia, quienes regulan directamente, y en primera instancia, las actividades gubernamentales.

Dicha Secretaría se constituyó bajo ese nombre apenas hace cuatro años con el fin de impulsar la modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano. Sus cimientos radican en el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública Federal, la cual supone debe ser eficiente, eficaz y productiva. Mediante un manejo honesto de los recursos públicos y una gestión pública ágil en trámites gubernamentales de los ciudadanos con el gobierno, permitiendo un desempeño honrado de los servidores públicos evitando y previniendo anomalías. Es por eso que a su vez, la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, instrumenta y opera el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en coordinación con las dependencias, las cuales lo administran en el ámbito de su competencia con base en las normas y lineamientos expedidos por la misma Secretaría de la Función Pública, para generar servidores públicos de calidad con fines a lograr los objetivos de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Función Pública es una Entidad que se dedica a la Fiscalización² del Gobierno Federal, encargada de revisar y controlar el desempeño de la Administración Pública Federal, dependiente del Poder Ejecutivo de la Federación. Sin embargo, no es la única Entidad Fiscalizadora dentro del aparato gubernamental, a su vez existen pequeños Órganos Internos de Control, que se encargan de controlar el desempeño y uso de recursos de las Secretarías a las cuales pertenecen y finalmente se encuentra la Auditoría Superior de la Federación, un organismo que se encuentra bajo las órdenes y vigilancia de la Cámara de Diputados y que tiene como fin vigilar la Cuenta Pública de la Hacienda Federal. Estas entidades fiscalizadoras cuentan con procesos similares, refiriéndose a la Cuenta Pública y que dentro de sus funciones propician la duplicidad de las mismas en cuanto a la revisión, control y supervisión de los recursos de la Federación y lo que concierne al Presupuesto de la Federación.

La Secretaría de la Función Pública con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo 37, tiene como misión³, fortalecer los Sistemas de Gestión y Control, hacer respetar los derechos del ciudadano e inducir y promover el desarrollo administrativo en la Administración Pública Federal. Según las atribuciones que dicha Ley le confiere, ésta desarrolla sus actividades en tres fases: preventiva, fiscalizadora y sancionadora, las cuales están reflejadas en todas sus funciones, con fundamento en su Reglamento Interior, así como en el Acuerdo Secretarial por el que se Adscriben Orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría de la Función Pública.

² La fiscalización no es más que un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; 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, según el Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública, publicado por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP en el año de 2001.

³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37, “A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:.. [...]”.

De todas las atribuciones que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la Secretaría de la Función Pública, muchas pueden ser ejercidas directamente por cada uno de los Órganos Internos de Control de las dependencias del Ejecutivo Federal, mientras que otras pueden ser perfectamente atendidas por otra Secretaría de Estado.

Asimismo, como ya mencionamos, existe otra Entidad Fiscalizadora que cuenta con las mismas atribuciones que la Secretaría de la Función Pública, en cuanto a que deben regular el buen manejo de la Administración Pública Federal en sus diversas Instancias y/o Dependencias, la Auditoría Superior de la Federación, regulada por el Poder Legislativo y vigilada por su propia Comisión de Vigilancia dentro del terreno legislativo.

Cabe señalar, las Entidades Fiscalizadoras tienen que manejarse bajo lineamientos de entre los cuales destacan decir:

a) Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Sirve para regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior. Esta Ley le compete a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, tanto en su aplicación como en su regulación y para tales efectos se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su entero cargo la fiscalización de la Cuenta Pública, con plena autonomía de conformidad con lo que establece la Ley. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece en su artículo 4º que “Son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas”⁴.

b) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Principalmente las normas que regulan las disposiciones de esta Ley tienen que ver con el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, que son aplicables al

⁴ Artículo 4, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, última reforma publicada en DOF 04-04-2005.

Poder Ejecutivo Federal. Recién fue creada esta Ley las disposiciones eran reguladas a través de la hoy extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y que ahora son reguladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En su artículo 2° se menciona que: “El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial [...]”⁵, que realizan, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, asimismo, el Gobierno del Distrito Federal, lo Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y finalmente los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal y alguna de las entidades de los organismos descentralizados o empresa de participación estatal mayoritaria.

Al mencionar la existencia de una duplicidad de funciones, entre la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, es porque en ciertos rubros -como en el caso de los fideicomisos-, quien los regula y da seguimiento es la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo de mutuo interés tanto para el Poder Ejecutivo como para el Poder Legislativo, por lo tanto, se da la intervención no sólo del Órgano Interno de Control de la propia SHCP, sino de ambas instancias fiscalizadoras (Secretaría de la Función Pública y Auditoría Superior de la Federación). Las cargas financieras que la realización de una doble función supone, representaron para el ejercicio 2004 un presupuesto de \$1, 417, 369,870.00, sólo para la Secretaría de la Función Pública. Ello, además de oneroso bien podría invertirse en otros rubros de carácter social. Asimismo, esta situación evidencia tanto la falta de transparencia como la necesidad de otorgar plena autonomía a cada Órgano Interno de Control, para evitar una regulación poco efectiva, ilegal y ocasiones, corrupta.

⁵ Artículo 2, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, última reforma publicada en DOF 10-04-2003.

Cabe señalar, en repetidas ocasiones se ha comentado erróneamente que el control que ejerce la Auditoría Superior de la Federación, anteriormente Contaduría Mayor de Hacienda, y el de la Secretaría de la Función Pública no se duplican. Esto se resume en que la Auditoría Superior de la Federación apoya a la Cámara de Diputados, esto es, al Poder Legislativo, en tanto que la Secretaría de la Función Pública lo hace al Ejecutivo Federal. Sin embargo, las tres instancias fiscalizadoras en los procedimientos que plasman en su Plan Anual de Trabajo y que deben llevar a cabo, se revisan los mismos rubros promoviendo la duplicidad de las funciones y creando conflicto dentro del desarrollo de la Administración Pública Federal.

Con base en esta problemática, el trabajo ofrece una revisión histórica del proceso y desarrollo de lo que se concibe hasta nuestros días como Control Interno. A partir de sus objetivos, se argumenta la necesaria reorganización estructural y/o funcional de los Órganos Internos de Control regulados por la Secretaría de la Función Pública toda vez carecen de una plena autonomía en la toma de decisiones en cuanto a la sanción de aquellos servidores públicos o de las Unidades y Dependencias que incurran en una conducta ilícita o de perjuicio Federal. Se trata pues de contribuir con una reflexión a la problemática actual en torno al Control Interno y su necesaria transformación. Así, los objetivos principales de la investigación son:

- a) Identificar la falta de control interno que manifiestan los Órganos Internos de Control de las diferentes Dependencias del Poder Ejecutivo Federal;

- b) Identificar la duplicidad de funciones dentro de las actividades de las diversas instancias de control, cuestionando la presencia de la Secretaría de la Función Pública como Entidad Fiscalizadora del Poder Ejecutivo Federal y;

c) Finalmente, presentar una propuesta que enriquezca el debate actual al respecto, sobre la base de dividir las atribuciones actuales de la Secretaría de la Función Pública entre los Órganos Internos de Control y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Permitiendo el ahorro de recursos en pleno beneficio del Gobierno Federal, destinándolos a otros fines prioritarios como educación, salud, vivienda, seguridad pública, cultura, ciencia y tecnología, entre otros.

El trabajo está estructurado con base en seis capítulos. En el primero se aborda el Control Interno a través de los años, partiendo de los orígenes del Departamento de Contraloría, su consolidación y desaparición. La necesaria postura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al tomar las riendas del Control Interno en la Administración Pública y finalmente los antecedentes históricos del cómo surge lo que hoy en día es la Secretaría de la Función Pública y las políticas sexenales que determinaron su posición como Secretaría, desde Miguel de la Madrid Hurtado hasta Vicente Fox Quesada.

En su segundo capítulo, se analizará el Marco de Referencia del Control Interno, los términos conceptuales del uso común como lo son: la transparencia; la autonomía de Gestión; la Regulación efectiva o rendición de cuentas: la legalidad y; el Control y Evaluación. Para a su vez, poder determinar los motivos y funciones de cada una de las instancias reguladoras o fiscalizadoras y el proceso de la Auditoría Pública, la herramienta de las Entidades Fiscalizadoras.

En su tercer capítulo, se identificará cuales son las actuales instancias fiscalizadoras del Gobierno Federal, asimismo, el papel de la Secretaría de la Función Pública y el Servicio Profesional de Carrera, el de la Auditoría Superior de la Federación y el de los Órganos Internos de Control de las Dependencias del Poder Ejecutivo, su relación entre ellas mismas como Entidades Fiscalizadoras y su posible duplicidad en el procedimiento fiscal de sus funciones.

En el cuarto capítulo se llevara a cabo, la revisión de las Normas y leyes para el uso y la regulación del funcionamiento de los Órganos Internos de Control y de los Servidores Públicos, así como las sanciones que se aplicarían en caso de incurrir en faltas administrativas según la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como un breve análisis a esta misma.

En el quinto capítulo se abordará las Deficiencias del Control Interno en el Gobierno Federal, la necesidad de la entrada a la modernidad en la Administración Pública y lo que se conoció como Desarrollo Administrativo. Por otro lado, dentro de este mismo capítulo se verá la Propuesta para la creación de la Comisión Especial de la Función Pública que propuso la Cámara de Diputados y finalmente las acciones de mejora por parte de los Órganos Internos de Control, el Servicio Profesional de Carrera y el Decálogo del Auditor Público.

Finalmente, en el sexto capítulo se propondrá la reorganización de los Órganos Internos de Control y la reforma o extinción de la Secretaría de la Función Pública, de acuerdo a una distribución de sus funciones, entre diversas Dependencias y Entidades para concluir con la idea que se busca en este trabajo de investigación, la mejora del Control Interno en México.

Como última consideración, antes de entrar en materia, creo que es preciso hacer hincapié que uno de los objetivos básicos de este trabajo es mostrar la falta de control interno que manifiestan los Órganos Internos de Control de las diferentes Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, particularmente en aquello que se vincula con el buen desempeño de sus procesos administrativos, básicamente el cumplimiento de metas y/o logros dentro de desarrollo laboral, describiendo y estudiándolo desde mi experiencia laboral en el Órgano Interno de Control perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que reconozco que el análisis al resto de los Órganos de Control de la diferentes

Secretarías hubiera rebasado las posibilidades de esta investigación. Por otro lado, se ilustrará la dinámica del Control Interno y sus entidades fiscalizadoras a partir de su origen histórico y de la rigidez de las Normas y Leyes que las regulan, y así ofrecer un marco de referencia para estudios más profundos que analicen en su totalidad la praxis de cada uno de los Órganos Internos de Control, por lo que el presente trabajo habrá cumplido su cometido, siendo una herramienta necesaria de consulta para posteriores investigaciones.

Capítulo I Políticas anticorrupción

Para describir el manejo de los Órganos de Control Interno y el de la Función Pública, como reguladora de estos, debemos abordar las bases históricas de su creación.

En el presente capítulo, recorreremos los orígenes del Control Interno a través de diversos periodos y divididos por las fases más fundamentales: desde 1917 y 1926, comprendiendo los primeros pasos históricos que fincaron el Control Interno en México, partiendo de la Constitución Política hasta la configuración del Departamento de Contraloría; consecuentemente, entre los años de 1926 y 1933, donde se aprecia el desarrollo y desaparición del denominado Departamento de Contraloría. Posteriormente, se abordará la política que cimentó las bases de lo que hoy en día es una Secretaría de Estado. Describiremos las características del control interno durante los periodos gubernamentales de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada.

Finalmente se abordará lo que hoy en día se conoce como el Servicio Profesional de Carrera, causante de que la Secretaría de Función Pública se denomine bajo ese nombre o mejor dicho, en gran medida el nombre actual de la Secretaría de la Función Pública se debe a la inserción de éste nuevo programa gubernamental. Asimismo se compararán las competencias de la Secretaría de la Función Pública con las de la Auditoría Superior de la Federación, para verificar y entender las funciones que tienen los Órganos Internos de Control.

El Control Interno a través de los años.

La Constitución Política de 1917 fincó las bases para la organización de la Administración Pública Federal, que quedó normada por medio de la Ley de Secretarías y Departamentos de abril de ese año de manera provisional, y en forma definitiva en diciembre de ese mismo año. Desde entonces, el

Departamento de Contraloría tuvo su propia ley Orgánica, que fue expedida el 18 de enero de 1918.

Siendo la primera experiencia histórica en materia de Control Administrativo dentro del Gobierno Federal, este Departamento dependía entonces directamente del titular del Ejecutivo y gozaba de autonomía frente a las demás Secretarías. La Contraloría había sido diseñada para introducir las mejoras necesarias en el funcionamiento de la Administración Pública, teniendo en consecuencia la responsabilidad de encabezar la reforma administrativa del Gobierno Federal. En esos años, junto a su misión de moralización del personal al servicio del Estado, la Contraloría se encargaba tanto del mejoramiento de las funciones administrativas del Estado, como de su constante actualización. Además, revisaba la actividad hacendaria, de glosa, contabilidad y la ejecución del presupuesto⁶.

Para los fines de esta investigación, dividiremos los antecedentes del Control Interno, comprendiendo los orígenes del Departamento de Contraloría entre 1917 y 1926; consecuentemente, se abarcará los años de 1926 a 1933; durante los cuales dicho departamento desaparece. Durante ambos periodos se abordará el desarrollo del Departamento de Contraloría y su desaparición, en un recorrido histórico, detallando los cambios de nombre y funciones de esta institución hasta su conformación actual.

Orígenes del Departamento de Contraloría

Es necesario, de nueva cuenta, retomar el hilo para entender de qué estamos hablando. En la Ley Orgánica de la Contraloría del año 1919, se regulaba la organización y el funcionamiento del nuevo Departamento. Es en este documento donde se señala que las instancias generales de esa dependencia son el Contralor General, el Auditor General, el Contador en Jefe, el Oficial Mayor y un cuerpo de auditores generales. El cargo de Contralor fue concebido como un

⁶ Lanz, Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, México,D.F. 1993, páginas 167-171.

puesto relevante y decisivo dentro del esquema organizativo de la Administración Pública. Así se resaltaba una de las facultades de ese funcionario: “el Contralor emitirá las decisiones finales que fueren el resorte del Ejecutivo con respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de fondos del gobierno o enajenación de bienes de la nación”⁷.

Aunque los titulares de las dependencias administrativas conservaban el derecho de solicitar al Presidente de la República resolución de la Contraloría, no había dudas con respecto a que, con tal facultad, el Contralor General de la Nación, esgrimía un poder de sumo peso sobre la cabeza de los demás secretarios de Estado y jefes de Departamento.

El control sobre la Administración Pública no sólo era financiero, es decir, no sólo se velaba de la legalidad del manejo de los fondos del Erario, sino también suponía una evaluación del rendimiento del trabajo gubernamental. A través de esta función podía “hacer estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de la Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno con el objeto determinado de obtener la mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios, exponiendo recomendaciones, tanto en lo que se refiere a los presupuestos de gastos anuales de esas oficinas, como en lo relativo a la Ley de Ingresos, recomendaciones que él (Contralor) entregará al Presidente de la República para que tome las medidas convenientes”⁸. La mayoría de las funciones del Departamento de Contraloría habían sido arrebatadas a la Secretaría de Hacienda y su Ley Orgánica, estaba en contradicción con la Constitución de 1917, ya que se le habían otorgado facultades al Contralor que eran en realidad privativas del Congreso de la Unión, desplazando a la Contaduría Mayor de Hacienda.

De esta forma, la creación del Departamento de Contraloría afectó a la Secretaría de Hacienda, lo mismo que a la Tesorería General, que perdieron organismos, funciones y recursos y, por tanto, poder. La Dirección de

⁷ Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, artículo 62.

⁸ *Ibíd.*, artículo 20.

Contabilidad y Glosa de la Secretaría de Hacienda, se transfirió, íntegramente a la estructura de la Contraloría, así como lo correspondiente a glosa y liquidación de la Dirección de Aduanas. Todo esto en virtud de que el Departamento llevaba las cuentas generales de la Nación, acordando los métodos que serían aplicables para la contabilidad, formas libros y comprobantes, asimismo, aquellos que deberían seguir los empleados y agentes con manejo de fondos o bienes al rendir sus cuentas, al formar y revisar inventarios y enajenaciones de bienes.

El Departamento contaba a su vez con una función informativa hacia el Poder Ejecutivo de la Unión, el cual consistía en informes mensuales completos y detallados del estado de la Hacienda Pública y en informes anuales, para detallar la información financiera del Gobierno durante el año fiscal anterior.

Consolidación y desaparición del Departamento de Contraloría.

El poder del Departamento creció después de 1917 y alcanzó su cúspide en el año de 1926, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, cuando una nueva Ley Orgánica de Contraloría volvió a conmover el estado de cosas en el ramo hacendario, siendo la principal afectada la Tesorería.

Calles se vio obligado a emitir dos decretos⁹: el primero del 08 de enero de 1926, para reformar la Ley de Secretarías de Estado y expedir dos nuevas leyes orgánicas para la Contraloría y la Tesorería respectivamente; el segundo, para adicionar al anterior, de fecha del 10 de febrero de ese año, teniendo como propósito precisar las facultades de la Contraloría dentro de la Ley de Secretarías de diciembre de 1917, siendo los siguientes:

1. Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública;
2. Contabilidad de la Nación;
3. Control previo de los egresos del Gobierno Federal;

⁹ Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la nación, tomo III, enero-febrero de 1926, pp. 9-11; 18 y 27.

4. Deuda pública;
5. Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Sin duda, “se trataba ahora del control previo, o sea de la intervención oportuna de un órgano de la administración, para evitar el gasto injustificado o excesivo, y la defectuosa administración de los bienes nacionales”¹⁰.

El 27 de octubre de 1932 el ejecutivo propuso la reforma de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, sobretodo en aquello que tenía que ver con las competencias de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría, de forma específica se planteó la desaparición de esta última y la reorganización de la Secretaría de Hacienda, asumiendo así, las facultades y responsabilidades del Departamento de Contraloría, con la finalidad de administrar el patrimonio de la Federación, para ser precisos la fiscalización preventiva, referente a la recaudación, al pago, a la contabilidad, a la glosa y a la rendición de cuentas¹¹.

Lo que en un momento se conoció como Departamento de Contraloría pasó a llamarse Contraloría General de la Nación, y al paso de los años finalmente se reconocería como Contraloría de la Federación. Asimismo, se ampliaron sus funciones en materia de contratos que afecten los fondos públicos, para lo cual se expidió un Reglamento, mismo que fue abrogado por incorporarse a la Ley Orgánica de la Contraloría de 1926. A su vez, esta Ley se ocupaba también de crear un sistema lógico y adecuado en materia de responsabilidades de los funcionarios y empleados que manejaban fondos de la nación. Cabe señalar, que el aporte de mayor trascendencia durante estos años fue que se consolidara el Servicio Civil nacido del Estado de la revolución de 1910, precisamente en el seno de la Contraloría y que fuera en ella donde, en su Ley

¹⁰ Memorandum al C. Presidente de la República sobre la nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, Boletín de informaciones, tomo III ene-feb 1926, núm. 6, p. 13.

¹¹ Lanz, Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1993, páginas 281-301.

Orgánica, quedara plasmado. Cabe destacar, que en acuerdo presidencial del 2 de marzo de 1925, se implementó el Servicio Civil, tan necesario para asegurar la estabilidad y competencia del personal.

Finalmente el 29 de diciembre de 1932 se decretó una reforma al Artículo 4° de la Ley de Secretarías de Estado, de diciembre de 1917, que suprimió al antiguo Departamento de Contraloría y sus funciones se le traspasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que a la letra decían así:

“Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

A. Asuntos Fiscales y Presupuestales

.... C) Fiscalización preventiva de actos y contratos de lo que resulte obligación a cargo del Erario.

B. Asuntos de Tesorería

.... C) Contabilidad General de la Federación

d) Glosa de ingresos y egresos federales

f) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda

C. Asuntos de Crédito, Seguros, Finanzas y Moneda

a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre créditos, bancos, deuda pública.”

Estas cinco atribuciones básicas de la Contraloría, pasaron a formar parte de la Secretaría de Hacienda. Fue así como, la Contraloría desapareció sin explicación alguna en el Decreto firmado por el Presidente Abelardo L. Rodríguez y el secretario de Gobernación Eduardo Vasconcelos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público toma las riendas del Control.

Durante los años de 1933 a 1947 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedó como órgano único de control, teniendo dentro de sus facultades, la captación de ingresos y formulación de los Proyectos de Presupuesto de Egresos, lo cual comprendía el registro del ejercicio del presupuesto anual,

vigilando su correcta ejecución para comprobar a su vez que las erogaciones se llevaran de acuerdo al presupuesto generado.

Por otro lado, controlaba los bienes nacionales y aquellos que eran nacionalizados como federales, autorizaba los actos y los contratos de los cuales el Gobierno Federal se veía obligado a dar resultados, llevaba la contabilidad general de la Federación, asimismo, la glosa preventiva de ingresos y egresos federales y, todas las medidas administrativas sobre las responsabilidades en contra y a favor de la Federación, Contaduría Mayor¹², Crédito Público, Deuda Pública y finalmente las pensiones civiles y la autorización y la revisión de las pensiones militares.

Para los años que comprenden de 1947 a 1958, se dividen las atribuciones de Control entre dos Secretarías, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Entre las facultades que tenía la SHCP, se pueden nombrar la formulación y vigilancia del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, así como su contabilidad y la glosa preventiva de ingresos y egresos. A su vez, controlaba todo aquello que tuviera que ver con la Contaduría Mayor de Hacienda, sus medidas administrativas y las responsabilidades. La Secretaría de Hacienda autorizaba también las compras y contratos del Gobierno Federal, viendo Deuda Pública y Crédito Público, así como el registro del personal federal.

Por otro lado la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, verificaba las adquisiciones, los actos y contratos relacionados con obras de construcción, instalación y reparación, así como la vigilancia de la ejecución de todos estos y finalmente controlaba la conservación y la administración de los bienes nacionales y de los nacionalizados también. Esta Secretaría se generó a partir de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el 7 de diciembre de 1946 y se justificó su existencia a partir de la

¹² Para el año de 1935, el Presidente Cárdenas divide las funciones de contabilidad y glosa al crear la Contaduría de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda.

necesidad de cimentar una estrecha vigilancia del Gobierno en lo referente a la construcción de obras y a su administración.¹³

Durante 1959 a 1976 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comparte el Control con la Secretaría de la Presidencia, esta se conformó inicialmente como un departamento de planeación e inversiones y finalmente se formuló como una Secretaría que tenía las facultades de reunir los datos para elaborar el plan general del gasto público y las inversiones del propio Poder Ejecutivo, planeando las obras y sus sistemas de aprovechamiento y finalmente la coordinación y vigilancia de las inversiones de las autoridades federales, con los organismos descentralizados y las empresas del Estado, la otra Secretaría con la cual se compartió el Control del Gobierno Federal fue la Secretaría del Patrimonio Nacional, que no era otra que la anterior Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que bajo la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 se transformó, para que se encargara de poseer y vigilar los bienes de la nación, llevar su inventario, mantener al corriente el avalúo de estos y llevar su registro de propiedad federal interviniendo en toda clase de adquisiciones.

La Secretaría de Programación y Presupuesto.

Durante los años de 1977 a 1982, el Control se le asigna a una nueva Secretaría, creada durante el gobierno de López Portillo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, esta secretaría fue creada como órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral y por la cual el Poder Ejecutivo Federal elaboraría el Plan Nacional de Desarrollo. La decisión se fundamentó por el propio López Portillo¹⁴ a partir de la división de la Secretaría de Hacienda en Ingresos y Egresos, generando así un solo centro de responsabilidad a partir de la planeación, dicha Secretaría contaba con las

¹³ Lanz, Cárdenas José Trinidad, *Ibidem*, páginas 352-364.

¹⁴ Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, Colección Lineamientos, núm. 1, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977, página 23.

siguientes facultades: recabar los datos y elaborar los planes nacionales sectoriales y regionales de desarrollo económico y social; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal; formular el Programa de Gasto Público y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; planear y vigilar los proyectos de inversión pública; control y vigilancia del ejercicio del Gasto Público, vigilar a los organismos descentralizados y de las demás instituciones que posean bienes nacionales, plena intervención en la inversión de los subsidios, obras de construcción, exploraciones geográficas y finalmente el proceso de fincar responsabilidades a todo aquello que afectara a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal.

El motivo de la creación de esta secretaría “eje”¹⁵ de toda la Administración Pública, era una reforma profunda al sistema administrativo, pero desgraciadamente durante todo el sexenio de López Portillo, la Secretaría de Programación y Presupuesto tuvo constantes cambios, de los cuales los más importantes fueron sus cuatro titulares, a lo largo del sexenio, lo que para muchos significó una clara y evidente exhibición de la disfuncionalidad de este organismo y que bajo claros signos de intereses políticos se vio afectada en su desempeño, principalmente porque los últimos tres titulares se proyectaron a cargos públicos de más alto nivel.

La SECOGEF, Miguel de la Madrid Hurtado y la “Renovación Moral”

No sería sino hasta el año de 1983, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado cuando, el 23 de diciembre por Decreto se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁶ para crear la Secretaría de la Contraloría General, (SECOGEF).

¹⁵ Las decisiones fundamentales en materia macro administrativa estaban tomadas, según López Portillo, tan sólo faltaba la operación de un sistema que significaría “el eje” de su reforma administrativa, siendo este la Secretaría de Programación y Presupuesto.

¹⁶ la primera Ley Orgánica de la Administración Pública, fue emitida durante el sexenio de José López Portillo.

La principal función de esta nueva Secretaría sería la de ejercer un control preventivo que evitaría las conductas ilícitas y la corrupción al interior de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo. Asimismo, contaría con la responsabilidad de organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, con base en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. De esta manera se planteaba ordenar la actividad del sector público a partir de dos importantes instrumentos: la consolidación del Sistema Nacional de Planeación y la integración de dicho sistema, que consistía en tres grandes procesos¹⁷:

1. *Planeación Estratégica*: estructurada en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazos. A largo plazo se define un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo.
2. *El seguimiento y control*: cuyo elemento central era el Sistema Nacional de Indicadores que mide el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias. Cada secretaría y organismo descentralizado definirá sus objetivos, así como los indicadores que deberían mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos. El Sistema Nacional de Indicadores se convirtió así en un elemento clave para que la acción del gobierno constantemente evaluará y corrigiera, aplicando las medidas pertinentes cuando el indicador señalaba una desviación del Plan.
3. *El mejoramiento organizacional*: era el compromiso con la capacitación y la superación continúa de los servidores públicos. Asimismo, se buscaba que la modernización de procesos y mecanismos los hiciera cada vez más rápidos, eficientes y accesibles a la ciudadanía.

Al instituirse la Secretaría de la Contraloría General, las funciones del Contralor Fiscal (titular de la SECOGEF) estuvieron repartidas en cuatro Secretarías de Estado: Hacienda, Programación, Patrimonio y Asentamientos

¹⁷ Lanz, Cárdenas José Trinidad, *Ibidem*, páginas 496-497.

Humanos. A su vez se implementó la aplicación de auditorías anuales al Poder Ejecutivo y a los organismos descentralizados, creándose así una “supuesta” oportunidad de mercado laboral para los profesionistas en la materia. Todo esto en un intento de recuperar la legitimidad desgastada por la economía sumida en la depresión resultado de una crisis estructural de grandes proporciones. El entonces presidente Miguel de la Madrid, usó un instrumento no económico y propuso a la nación como lema de su Administración la “renovación moral”. Por primera vez, la ética sería tomada como eje de un proyecto de gobierno. Era éste el reconocimiento implícito de que el grado de corrupción de la clase gobernante se había convertido ya en un obstáculo al proceso político.

La SECOGEF comenzó siendo una dependencia de apoyo y vigilancia que participaba en todos los procesos administrativos del gobierno federal mediante la emisión de opiniones previas sobre todas aquellas normas y lineamientos que emitiera el resto de las dependencias y las coordinadoras de sector. Vigilando la congruencia del ejercicio del gasto público con respecto a los presupuestos de egresos y, en su caso, aportaba elementos para la aplicación de medidas correctivas.

Carlos Salinas de Gortari y los logros de la SECOGEF.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en el año de 1989, se implantó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal y dentro de dicho programa, a través de su Artículo 2º, se le encomendó a la SECOGEF, lo siguiente:

“La Secretaría de la Contraloría General de la Federación deberá presentar a la consideración del Ejecutivo Federal, a más tardar el 28 de febrero de 1989, el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, previa consulta con las dependencias y entidades cuyas atribuciones y funciones se relacionen con el contenido de dicho Programa”¹⁸.

¹⁸ Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, artículo No. 2.

El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, debía establecer las medidas específicas, los compromisos concretos y las acciones inmediatas y mediatas de dicha simplificación de la Administración Pública y que en el ámbito de estas atribuciones se llevarían a cabo durante el año de 1989.

En el mes de octubre de cada año, le correspondía a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación informar al Ejecutivo Federal los resultados obtenidos al respecto, propondría las medidas correctivas y le presentaría las acciones que instrumentarían las dependencias y entidades en los años subsiguientes.

Por otra parte, en su Artículo 6°, el Programa establecía que, “la Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará y evaluará el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, así como las acciones que se instrumenten a través de comisiones y programas específicos”¹⁹.

De esta forma, la SECOGEF debía evaluar que el Programa se llevaría a cabo mediante la instrumentación de diversas comisiones y programas que las Unidades y Entidades debían aplicar en sus propios procesos administrativos siendo una medida de prevención y control interno. Asimismo, estas Unidades y Dependencias deberían informar los resultados de la ejecución de estas medidas de control como mencionaban los artículos 7° y 8°.

Los artículos 7° y 8°, revestían una particular importancia puesto que es el antecedente de lo que hoy en día es la Secretaría de la Función Pública, ya que esta se encarga de dar ciertos ordenamientos en la materia del Control Interno, para que de esta forma cuente con un seguimiento de las actividades de cada Secretaría perteneciente al Poder Ejecutivo.

¹⁹ *Ibíd.*, artículo 6.

Al respecto, el entonces Artículo 7° señalaba que “La Secretaría de la Contraloría General de la Federación difundiría el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, así como, periódicamente, los resultados de su ejecución, con el fin de que la ciudadanía esté debidamente informada a este respecto”²⁰. Y el Artículo 8° facultaba a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación “para interpretar a efectos administrativos el presente ordenamiento, así como para dictar las disposiciones que se requieran para su correcta aplicación y cumplimiento”²¹.

En suma, los objetivos más importantes de este Programa fueron: fortalecer e impulsar la modernización económica del país a través de la incorporación de reglas y normas sencillas y claras para favorecer la participación de los particulares en las actividades productivas del país; consolidando una cultura administrativa, por medio de la capacitación, motivación y orientación a los servidores públicos; mejorando a su vez la calidad de los servicios públicos, mediante la incorporación de tecnología avanzada y adecuación física a las instalaciones y por medio de una nueva filosofía de servicio y atención a los usuarios; previniendo y combatiendo la corrupción, a través de una fiscalización, revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo de penalización y sanción a los servidores públicos.

Los avances de este Programa en la práctica se concretaron durante el sexenio del Presidente Salinas y prácticamente radicaron en, la racionalización, agilización y simplificación de diversos trámites relacionados, como fueron, la expedición de pasaportes, actas de registro civil, el cumplimiento de obligaciones fiscales, el establecimiento de ventanillas únicas, el despacho de permisos de importación y exportación, la actualización reglamentaria en materia de auto transporte, entre otros.

²⁰ *Ibíd.*, artículo 7.

²¹ *Ibíd.*, artículo 7.

Ernesto Zedillo Ponce de León y la Institución del Desarrollo Administrativo Federal.

Para el inicio del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, en el año de 1994, por Decreto, se vuelve a reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con el objeto de ampliar las funciones de la SECOGEF, se le cambia de nombre por el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) otorgándosele nuevas atribuciones en materia de control y encomendándole la organización y coordinación del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades. Los principales cambios entre la vieja SECOGEF y esta nueva SECODAM, fue la incorporación de una función de Desarrollo Administrativo, que aludía al interés por lograr una síntesis integral en materia de organización y la coordinación administrativa en todos los órganos de la Administración Pública Federal, con el objeto de que los recursos con los que contaba fueran aprovechados y utilizados con criterios que permitirían promover la descentralización, la desconcentración y la simplificación administrativa, por lo menos era lo que se mencionaba en ese entonces en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a lo largo del sexenio del Presidente Zedillo.

Pese a ello, en el siguiente cuadro (1) se presentan las funciones básicas de la antigua SECOGEF y las de la entonces nueva SECODAM. Es claro que dentro de las nuevas funciones, sobresale aquella en la que el Titular de la Secretaría de la Contraloría, puede designar a los titulares de los Órganos Internos de Control del resto de las Secretarías de Estado, incluyendo la PGR.

COMPARATIVO DE LAS PRINCIPALES FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LA SECRETARÍA EN TORNO AL CAMBIO DE NOMBRE Cuadro (1)	
SECOGEF	SECODAM
<p>Normatividad (en cuanto a)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental. 2) Expedir normas de control para la Administración Pública Federal. 3) 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 que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda, manejo de fondos y valores que formula la SHCP; además de sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de la entidades fiscalizadoras. 4) Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos. 5) Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías internas y externas. 6) Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público sobre la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública; y 7) Expedir normas para el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la presentación oportuna y cabal de sus declaraciones sobre situación patrimonial. 	<p>Normatividad (en cuanto a)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. 2) Asesorar, apoyar, supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollen los Órganos Internos de Control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, y de la Procuraduría General de la República, en materia de recepción y atención de quejas y denuncias. 3) Con el mismo propósito designará a los titulares de los Órganos Internos de Control en las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, también es necesario señalar que esta Secretaría podía autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de toda la Administración Pública Federal.

En materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, la SECODAM contaba con importantes facultades, ya que establecía las normas, políticas y lineamientos generales. Asimismo, era la encargada de expedir las normas técnicas, y en su caso, hasta se le encargaba construir, habilitar, conservar y administrar los edificios públicos y en general los bienes inmuebles de la Federación cuando no estaban expresamente asignados a otra dependencia o entidad. Relacionado con lo anterior, la Secretaría de la Contraloría también tenía el encargo de llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.

En 1997, todavía durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se dan nuevas reformas legales y se le transfirió a la SECODAM la facultad de

nombrar y remover libremente a los contralores y a los titulares de quejas, auditoria y responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Estas reformas otorgaron a los contralores y a los titulares de las áreas de responsabilidades la facultad de aplicar sanciones administrativas y económicas, asimismo, de resolver los recursos de revocación en contra de sus resoluciones, de realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitieran en la esfera administrativa y presentar directamente las denuncias ante el Ministerio Público, cuando se presumiera la existencia de algún ilícito.

Vicente Fox Quesada y la política de “No más Mordidas”.

El 13 de marzo de 2002, ya con Vicente Fox Quesada, entra en vigor la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas²², que no sustituye a la antigua Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (sino simplemente aquellas conductas sancionables de los funcionarios públicos que sean anteriores a la nueva Ley de Responsabilidades, se les aplicará la antigua Ley) y en la cual se le otorgaron mayores facultades legales a la SECODAM, entre ellas se encuentra la posibilidad de atraer los expedientes de las contralorías internas, cuando el ilícito sea de gravedad y lo considere necesario; realizar operativos de verificación para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; realizar investigaciones y auditorías durante el lapso en que el servidor público desempeñe su cargo y hasta tres años después de que lo haya concluido, por mencionar algunas.

Una nueva reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 10 de abril del 2002, sustituyó el nombre de esta dependencia federal, por el de Secretaría de la Función Pública. El principal motivo por el cual se le cambia de nombre (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM al de Secretaría de la Función Pública) es la introducción del

²² Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado y comprende del artículo 108 al 114.

programa denominado: Servicio Profesional de Carrera, el cual se encargará de la evaluación de la función pública de los servidores al servicio del Estado y pertenecientes al Poder Ejecutivo, así como de las necesidades que requieran dichos servidores, como podría ser capacitación y/o actualización, para el beneficio de la propia Administración Pública Federal.

A lo largo de los años se fue conformando la idea de lo que era necesario para el desarrollo de las instituciones de la Nación y la necesidad de generar una que se encargara del Control Interno cada vez fue más grande. El Control Interno se ha ido modificando, conforme al Plan Nacional de Desarrollo de cada Administración y cada uno de los presidentes durante el desarrollo de todo esto, fue creando, plasmando sus criterios y según cada uno de ellos lo que era necesario para México y su Administración Pública. Hoy en día, las Instancias Fiscalizadoras se encuentran divididas en tres, los Órganos Internos de Control, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

Capítulo II Marco de referencia del Control Interno

En el capítulo uno vimos como se fue conformando la idea de generar una institución sólida y fuerte para el Control Interno, sus orígenes y lo que a lo largo de los años fue sufriendo en términos de normatividad; sus facultades y el gran peso que hoy en día tiene la Secretaría de la Función Pública, así como la misma Auditoría Superior de la Federación y los pequeños Órganos Internos de Control que pertenecen al resto de la Secretarías que conforman al Poder Ejecutivo.

Estas Entidades Fiscalizadoras cuentan con un Marco de Referencia, una serie de términos conceptuales de uso común para el Control Interno, muchos de ellos han sido a su vez modificados, amparados por nuevas leyes o reglamentos, se han creado Códigos de Ética, Guías de Auditoría Pública y finalmente la información se ha clasificado en tres niveles, a) pública; b) clasificada y; c) confidencial. Es por esto que es necesario abordar la definición de cada uno de los términos que son de uso común dentro del lenguaje de las Entidades Fiscalizadoras y que dentro de este capítulo iré desglosando uno a uno. Ya que una de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la de garantizar un adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servidor público y, por lo que fue necesario elaborar un Código de Ética²³ que contuviera la reglas específicas para el desempeño de los servidores públicos, pensando así generar una conducta digna que responda a las necesidades de la nación.

Por este tipo de acciones es de suma importancia abordar de forma breve la concepción de este Marco de Referencia para el Control Interno en la Administración Pública Federal.

²³Oficio Circular No. SP/100/0762/02 por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de julio de 2002.

Términos conceptuales de uso común en el Control Interno.

a) Transparencia.

La transparencia es uno de los conceptos que la política gubernamental actual, ha tratado de enaltecer, partiendo de que los gobiernos del régimen priísta habían fomentado una política impregnada de corrupción, como una búsqueda de legitimación ante el electorado y en sí la mayoría de las leyes que han sido creadas durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, remarcan la necesidad de contar con las políticas oportunas y de un manejo transparente, abiertas a la consulta ciudadana.

En el Código de Ética se hace mención de que “el servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley.” Por lo que “la transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.”²⁴

b) Autonomía de Gestión.

Este concepto lo abordamos, desde la perspectiva de que es de suma necesidad que los Órganos Internos de Control cuenten con la autonomía para llevar a cabo sus acciones como pequeñas unidades de control interno, lo que generaría una mayor transparencia en los procesos administrativos de las Secretarías que conforman al Poder Ejecutivo sin caer en aquella idea de ser juez y parte.

Por lo que debería basarse principalmente en un “mayor margen de maniobra otorgado a las empresas públicas que les permita tener más agilidad

²⁴ Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, OFICIO CIRCULAR No. SP/100/0762/02, D.O.F. 31 de julio de 2002.

para adecuarse a las nuevas circunstancias para el desarrollo pleno de la capacidad gerencial de los niveles de dirección, reformulando el sistema de relaciones existentes entre el sector central y paraestatal.

Asimismo, es el proceso mediante el cual las empresas públicas deciden responsablemente la adquisición o enajenación de productos, el ejercicio de los recursos propios, su estructura administrativa y los niveles de remuneración del personal cuya fijación no sea competencia de otras instancias, para cumplir más eficaz y eficientemente con los objetivos estratégicos que le asigna el Estado.

Supone a su vez, el desarrollo de un sistema de evaluación que pone énfasis en los resultados para lo cual es necesario establecer indicadores de gestión. De esta forma, la evaluación se convierte en apoyo sustancial de las funciones de la dirección.”²⁵

c) Regulación Efectiva o Rendición de Cuentas.

Hoy en día para el gobierno no hay nada más importante que la rendición de cuentas, tanto que ha generado instituciones públicas para que la información del gobierno este a las manos de la ciudadanía y principalmente se plasmó en el Código de Ética que “para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.

Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.”²⁶

Desde el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública, entendemos que cada uno de los servidores públicos, debe manejarse correctamente en el desempeño de sus funciones lo que generaría una rendición

²⁵ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, SHCP, página 54.

²⁶ Código de Ética de los Servidores Públicos... Ibidem.

de cuentas de forma automática, ya que el proceso de evaluación hacía los mismos servidores públicos no arrojaría conducta alguna que sancionar, optimizando los recursos de la federación y el recurso humano.

d) Legalidad.

“Principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho”.

Este es un concepto un cuanto tanto difícil de definir, porque las leyes y normas expedidas por el Gobierno Federal, no definen de una forma precisa lo que sería la legalidad aplicada a sus procesos administrativos, por lo que lo precisamos desde la simple definición que el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia nos ofrece, pero suficiente para el objetivo de la investigación, ya que el término recae simplemente en someterse a los rasgos jurídicos y al derecho que debe seguirse conforme a lo que establece la Administración Pública.

e) Control y Evaluación.

En la planeación directa de los seguimientos o procesos a revisar de las Entidades Fiscales Gubernamentales, el término de Evaluación se refiere al conjunto de actividades que permiten valorar los resultados de la ejecución de estos seguimientos y/o procesos en un lapso determinado, como sería el funcionamiento del propio Sistema Nacional de Planeación, que no es sino un proceso administrativo que hace posible medir en forma permanente el avance de los resultados de los programas, para prevenir las posibles desviaciones de los recursos federales y así poder aplicar las medidas correctivas cuando éstas sean necesarias, con el objeto de retroalimentar la formulación y la instrumentación de los procesos administrativos de la Administración Pública.

Básicamente se conforma de dos conceptos, tanto el de Control como el de Evaluación, sin embargo, dentro de la administración de la misma Secretaría de la Función Pública y de los Órganos Internos de Control, el término se refiere a un área específica, que se encarga de elaborar un mapeo de los procesos administrativos de las Unidades a revisar, asimismo, como se encarga de verificar que las Unidades cuenten con los mecanismos informáticos para llevar a cabo un mejor aprovechamiento de los recursos federales. Pero cuál es la definición precisa de estos dos términos, a continuación se detalla.

Control: “Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.”

Evaluación: “ Proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y eficiencia con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas.”²⁷

Finalmente, cabe señalar que con el gobierno de Vicente Fox, esta área dentro de su concepción orgánica cambió, quedando como Área de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno y su principal objetivo es: controlar, vigilar y evaluar la eficiencia y efectividad en el cumplimiento de metas y objetivos del Organismo mediante la revisión de los procesos administrativos institucionales, previendo la transparencia, el control interno y la mejora de procedimientos, impulsando la administración y control de riesgos para la mejora continua.

²⁷ Glosario de Términos... Ibidem, páginas 118, 182 y 183.

Motivos y funciones de cada una de las instancias reguladoras o fiscalizadoras.

Son varios los motivos para la creación de las entidades fiscalizadoras, pero es necesario recalcar. La Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ya conformada como una entidad fiscalizadora y con el peso de ser una Secretaría de Estado, fue creada por la necesidad de un reclamo popular por esclarecer el adecuado manejo de los Recursos Federales y en sí los de la Nación. Lo que le dio forma a la tesis de la Renovación Moral, que promovía la instrumentación operacional de sistemas modernos de control en toda la Administración Pública Federal.

La Administración Federal, a pesar de los avances que se había logrado, mostraba grandes deficiencias y carencias en cuanto a su marco conceptual como lo serían el desempeño práctico de la función de control, lo que generaba falta de uniformidad en las labores de cada Unidad Administrativa del Gobierno Federal. Lo que obligaba a la adopción de bases que modernizaran con mayor eficiencia el control administrativo.

Tal era el caso de la denominada renovación moral, que consistía en: “un compromiso participativo de la sociedad en su conjunto, debía entenderse vinculada íntimamente con las funciones de evaluación y control, lo que sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, a la par normara y vigilara el funcionamiento y operación de las unidades de control existentes, globalizara las acciones de control en un auténtico sistema de vigilancia y evaluación, en el que sin pretender centralizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos de control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública”.²⁸

²⁸ Lanz Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, página 496.

Lo que se buscaba finalmente era la creación de una uniformidad en la atención de las normas que debían cumplirse cabalmente en todos los ámbitos de la Administración Pública, como aquellos que requirieran dar seguridad al funcionamiento de los sistemas de control, tanto los que ya existían como los que se instituyeran en un futuro. Así es como, la necesidad de implantar el programa de renovación moral, se centraba en la legalidad, en la exactitud y en la oportunidad en el correcto manejo de los recursos del Estado.

Todo esto en virtud a las constantes desviaciones tanto en el cumplimiento de los deberes de cada uno de los servidores públicos, como en el manejo de los bienes y recursos de la Nación, lo que generaría indiscutiblemente una entidad fiscalizadora interna que controlaría las demás entidades y dependencias de toda la Administración Pública, que conforman al Poder Ejecutivo. Por lo que había que tomar medidas de rigor para que un órgano particular, como instrumento de control disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control de cada una de las unidades y dependencias que conforman a éste Poder de la Federación, imponiendo sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus funciones y en su caso denunciar las irregularidades que fueran de carácter delictuoso ante el Ministerio Público.

Por su parte la Auditoría Superior de la Federación, en sus orígenes denominada Contaduría Mayor de Hacienda, contaba con funciones específicas, como son el rastreo histórico de los actos que se refieren a la cuenta anual que el Poder Ejecutivo debe presentar al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo a las facultades otorgadas por la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución Política.

Siendo el 18 de diciembre de 1978, la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del mismo año, reconociendo a la entidad como un órgano técnico de la Cámara de Diputados que tendría a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal,

determinando que sus funciones estarían bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la propia Cámara.

El 14 de julio de 1999, el Constituyente Permanente reformó los Artículos Constitucionales 73, 74, 78 y 79, con el propósito de generar una Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Las comisiones unidad de gobernación y puntos constitucionales y de programación, presupuesto y cuenta pública, emitieron el dictamen correspondiente, el cual fue aprobado el 15 de diciembre de 1999 por el pleno de la Cámara de Diputados y fue remitido en su momento al Senado de la República en su calidad de Cámara Revisora.

El pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen y lo devolvió a la Cámara de Diputados el 5 de septiembre de 2000 y finalmente el 20 de diciembre de ese mismo año el dictamen que promovía la Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue aprobado con 397 votos a favor y sólo 22 en contra, presentándose así a su vez, ante la Comisión de Vigilancia el Programa de Fiscalización y Evaluación de la Gestión Gubernamental Federal, modificando así, su nombre al de Auditoría Superior de la Federación sustituyendo a la antigua Contaduría Mayor de Hacienda.

La función más importante de la Auditoría Superior de la Federación al proporcionársele autonomía técnica, financiera y de gestión, es indudablemente la capacidad de fincar responsabilidades, a fin de que las irregularidades detectadas no queden en simples observaciones o recomendaciones, ya que la Auditoría Superior de la Federación fiscaliza a los Poderes de la Unión, a los Estados y Municipios, siempre y cuando manejen recursos proporcionados a los entes públicos federales, entre los que resaltan los centros de educación superior, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Finalmente, las facultades de Órganos de Control se fincan en la atención de quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los

servidores públicos para darles un seguimiento, tales como la investigación y el fincamiento de responsabilidades a que hubiera lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades y la situación patrimonial de los mismos servidores públicos para evitar el enriquecimiento ilícito. Determinar con base en los seguimientos la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, y en dado caso la conducción de las investigaciones conforme a la ley de la materia, con la finalidad de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegasen a imponerse a los servidores públicos.

Todo esto para implementar el sistema de control gubernamental y generar el funcionamiento de las normas y lineamientos que requieren una cuidadosa vigilancia.

Las acciones que cada Órgano de Control Interno deben llevar a cabo son, la realización de auditorías, que serán informadas de forma periódica a la Secretaría de la Función Pública, dando resultados de las acciones de control que se realicen, para proporcionar el adecuado ejercicio de las atribuciones de cada Unidad o Dependencia del Gobierno Federal, con la finalidad de contar con un desarrollo administrativo.

En suma el motivo para la creación de los Órganos Internos de Control, es el de llevar a cabo programas específicos bajo la normatividad que la Secretaría de la Función Pública ha dictado, tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, así también de la Procuraduría General de la República, conforme a los lineamientos emitidos por la SFP, para coadyuvar al buen manejo de los recursos federales y al desarrollo del buen gobierno.

La Auditoría Pública y su proceso a seguir en la praxis.

El instrumento que usan las Entidades Fiscalizadoras para la revisión de los procesos administrativos que realizan las diferentes Unidades y Entidades que conforman al Poder Ejecutivo, es la auditoría, mejor conocida como auditoría interna, su nombre puntualiza “interna”, debido a que las revisiones se hacen por el Órgano Interno de Control perteneciente a la misma Entidad, con la finalidad de promover la existencia de un mejor manejo de los recursos. Sin embargo, esto genera poca objetividad, ya que el Órgano Interno de Control carece de una autonomía plena que le permita generar observaciones de manejo administrativo de gran importancia, generando así la implementación de las medidas correctivas necesarias, arrojando a simple vista la verdadera finalidad de una gran herramienta gubernamental como lo es la auditoría. Esta herramienta le permite a las Entidades Fiscalizadoras verificar conforme a las leyes y a la normatividad vigente, el funcionamiento y cumplimiento de la Administración Pública Federal.

La auditoría para contar con el peso específico necesario dentro del gobierno, fue institucionalizada y normada, contando con su Guía General de la Auditoría Pública, regulada por la misma Secretaría de la Función Pública. Por lo que el proceso de auditoría va desde su planeación hasta la entrega de resultados de una forma detallada y precisa, el proceso de auditoría interna se conforma de los siguientes pasos:

Planeación General.

El Auditor encargado del grupo de Auditoría antes de iniciar la revisión, deberá llevar a cabo una investigación preliminar que le permita conocer los antecedentes del Área, Programa o Rubro por revisar.

Dentro de la Planeación General también se tendrán que determinar los objetivos y actividades generales por practicar, así mismo se tendrá el tiempo asignado para la elaboración de la Auditoría, cabe destacar que estos aspectos

mencionados con anterioridad formarán parte de la Carta Planeación y del Cronograma de Actividades de una forma más analítica.

La Carta Planeación es el documento en el cual se describen de una manera más detallada los objetivos de la auditoría pública y los resultados que ésta proporcionará.

El Cronograma de Actividades es una gráfica que nos refleja las actividades que se van a elaborar y el periodo de tiempo para realizarlas.

Orden de la Auditoría (inicio de la Auditoría).

Según el artículo 150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal nos señala que para dar inicio a la práctica de una auditoría se deberá llevar a cabo mediante un escrito al cual se le denomina Orden de Auditoría. La Orden de Auditoría debe de contener las siguientes características:

- Debe dirigirse al servidor Público de mayor jerarquía responsable del área o programa por revisar.
- Debe de estar de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
- Deberán mencionarse a los auditores que practicarán la Auditoría, incluyendo al responsable del Área de Auditoría.
- Describir de manera general los alcances que tendrá, así como el tiempo de ejecución de la Auditoría.

- Deberá de estar firmada por el titular del Órgano Interno de Control, o por quien éste haya designado para tal fin.

La Orden de Auditoría deberá de ser entregada a quien va dirigida, obteniendo de puño y letra de éste el acuse de recibo en una copia de la misma o en su caso se entregará al servidor público designado para tal efecto, además se deberá de proporcionar una copia a las instancias que lo requieran.

Es frecuente que durante el desarrollo de los trabajos de Auditoría se requiera ampliar el grupo de auditores o sustituir a alguno de sus elementos, en cualquiera de estos casos la modificación se hará del conocimiento mediante oficio, al servidor público al que se envió la Orden de Auditoría y se levantará el acta respectiva.

Oficio de Requerimiento.

Cuando se esta practicando una auditoría pública a un Área, Programa o Rubro específico y sea necesario obtener información y documentación de otra área no sujeta a revisión, se procederá a elaborar un Oficio de Requerimiento de Información según el Artículo 26, Fracción III, Inciso 10, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, para la designación de un delegado o comisario para su desahogo, ya que la única que está obligada a proporcionar la información y documentación es el área que está siendo auditada.

Acta de Inicio de Auditoría.

En todas las revisiones que practiquen los Órganos Internos de Control, invariablemente se levantará Acta de Inicio de Auditoría, la cual deberá contener los siguientes puntos:

- Lugar, hora y fecha donde se está llevando a cabo el acto.
- Nombre de los Auditores comisionados, su número de identificación institucional y Unidad Administrativa de adscripción.

- Orden de Auditoría que promovió el levantamiento del acta, su número, fecha, a quién fue dirigida y quién la emitió.

En el apartado de Hechos del Acta se describirá la forma en que se presentaron los Auditores actuantes, con quién se presentaron y la manera en que los que intervienen en el acta se identificaron, así mismo, se hará constar la entrega de la Orden de Auditoría a quién va dirigida o a la persona designada para atenderla, de la que se obtendrá el acuse de recibido en una copia de la Orden de Auditoría.

En el levantamiento del Acta se requerirá a la persona con quién se entiende la diligencia, esta tendrá la obligación de nombrar dos testigos de asistencia, en caso de negativa los Auditores actuantes nombrarán a dichos testigos y este acto quedará asentado en el Acta. Los testigos deberán plasmar los siguientes datos:

- Nombre completo.
- Domicilio oficial o particular.
- Número de identificación con que acreditan su personalidad.
- Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave.
- Nacionalidad.
- Señalamiento de que dichos testigos aceptaron el nombramiento.

Posteriormente, los Auditores Actuantes solicitarán a la persona con quién se entiende la diligencia si desea agregar algún otro hecho. En caso positivo se le otorgará la palabra y, en caso negativo, se procederá al cierre y término del acta.

Planeación Detallada.

Con la Planeación Detallada se logra identificar el trabajo que ejecutará el Auditor, el cual permite conocer los avances que éste va obteniendo y delimita las

responsabilidades evitando duplicación de funciones de Auditoría, así mismo establece los procedimientos específicos por desarrollar.

La Planeación Detallada se plasmará en el documento denominado “Marco Conceptual” el cual contiene los siguientes datos:

- Identificación de la Auditoría.
- Programa, Rubro o Aspecto por revisar.
- Objeto que persigue.
- Universo o Muestra por revisar.
- Técnicas y Procedimientos que se ejecutarán durante el desarrollo del trabajo.

Ejecución del Trabajo de Auditoría.

Una vez concluida la Planeación detallada, el Auditor está en la posibilidad de reunir toda la información y documentación que requiera para iniciar el análisis respectivo.

La Ejecución del trabajo de Auditoría comprende una serie de actividades que se aplican de manera lógica y sistemática para que el auditor obtenga todos los elementos informativos necesarios para el desarrollo de su trabajo y comprende lo siguiente:

Recopilación de la Información:

Mediante esta actividad el auditor recopila la información y documentación suficiente para poder llevar a cabo su auditoría pública. Cabe señalar que esta información debe corresponder al Programa, Área o Rubro que se analiza.

Registro de Datos:

El registro de datos es llevado a cabo en los documentos denominados cédulas y papeles de trabajo, en los cuales se asientan los datos referentes al análisis, comprobación y conclusión sobre las operaciones examinadas.

Análisis de la Información:

El análisis consiste en examinar toda la información proporcionada por el área, para que de esa manera se puedan reflejar y plasmar los resultados del examen hecho a la información proporcionada por el área en los documentos denominados cédulas.

La profundidad del análisis estará en función del objetivo planteado en relación directa con la problemática determinada; es decir, si el Programa, Área o Rubro muestran irregularidades relevantes que pudiesen constituir posibles responsabilidades, el análisis tendrá que ser más extenso, inclusive abarcará la totalidad de las operaciones que estén relacionadas con la irregularidad.

Evaluación de los Resultados:

La evaluación de los resultados sólo es posible si se tomaron en cuenta todos los elementos de juicio suficientes para emitir una opinión. Esta opinión deberá de ser plasmada en las cédulas de observaciones y cédulas de seguimiento, y es donde se describen las irregularidades apreciadas, sus causas y efectos.

Cabe destacar que para efectuar las actividades mencionadas en los cuatro incisos anteriores deberán aplicarse las Técnicas y Procedimientos de Auditoría.

Las exigencias de la sociedad han llegado a las instituciones, generando un sin fin de leyes y códigos que intentan regular las acciones de los servidores públicos que integran a la Administración Pública Federal, con el motivo de tener un Control Interno mucho más eficiente y menos corrupto, creando a su vez que la información este al alcance de la misma sociedad. Cabe señalar, que la existencia de una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mucho más rígida ha permitido que los servidores públicos se apeguen a las normas y leyes que regulan el funcionamiento de las instituciones, asimismo, las Entidades Fiscalizadoras asumen su papel al verificar los procesos administrativos y aplican sus propia normatividad.

Capítulo III Actuales Instancias Fiscalizadoras del Gobierno Federal.

Una instancia fiscalizadora del Gobierno Federal, es aquella que se encarga de revisar, verificar y comprobar que sus entidades correspondientes hagan un buen desempeño, creando lazos de ética y de responsabilidad, que recorran desde sus bases hasta la cúpula de su estructura orgánica y funcional. Ahora, lo más importante es, que se encargan de salvaguardar los intereses de la Nación, cuidando que la Cuenta Pública Federal sea manejada de acuerdo a las leyes establecidas para su uso, regulación y desempeño.

El gobierno del Presidente Fox, impulsó casi como el estandarte de su administración, que la Administración Pública debe contar con servidores públicos de calidad, que brinden lo mejor de sí mismos para el desarrollo administrativo y por eso creó el Servicio Profesional de Carrera y con esto vino un nuevo cambio de nombre para la Secretaría encargada de vigilar y supervisar el desempeño del Poder Ejecutivo, la Secretaría de la Función Pública, la Entidad Fiscalizadora del Poder Ejecutivo Federal

La Secretaría de la Función Pública y el Servicio Profesional de Carrera.

Ya en el gobierno de Vicente Fox Quesada y con la creación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera²⁹, la SECODAM pasa a ser la Secretaría de la Función Pública (SFP) y para el 12 de diciembre del año 2003, se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en el Diario Oficial de la Federación.

Esta Secretaría está ubicada en el área de Función Gubernamental ya que sus funciones son de organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental. Principalmente se creó con el fin de impulsar la modernización de la gestión pública, la atención al ciudadano, cimentándolo

²⁹Ley de Servicio Profesional de Carrera, 10 de abril de 2003 publicada en el Diario Oficial de la Federación.

mediante el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública Federal de manera eficiente, eficaz y productiva. Lo anterior se traduce en un manejo honesto de los recursos públicos; gestión pública ágil en los trámites gubernamentales que realiza el ciudadano con el Gobierno; desempeño honrado de los servidores públicos evitando y previniendo anomalías.

Duplicidad de las funciones entre la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación

En ocasiones se comenta erróneamente que el control que ejerce la Auditoría Superior de la Federación, anteriormente Contaduría Mayor de Hacienda, y el de la Secretaría de la Función Pública no se duplican. Las funciones más importantes de cada una de estas instancias fiscalizadoras se detallan dentro del siguiente cuadro siguiente (2):

PRINCIPALES FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN *(Cuadro 2)	
Secretaría de la Función Pública (Artículos 1, 4, 6 Frac. V, VIII y XVII, 10 Frac. XI y XIII, 18 Frac. XI, 21 Frac. I, VI y XIII, 22 Frac. I, II y III, 30 Frac. V, 56 Frac. VII y 72 de su Reglamento Interior)	Auditoría Superior de la Federación (Artículos 3, 13,16, Frac. I y 22 de Ley de Fiscalización Superior de la Federación y Artículos 1, 5 Frac. VII, 8 Frac. X, 9 Frac. VII, 23 Frac. V, 24 Frac. VI y 25 Frac. VI del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación)
<p>Artículo 1.- La Secretaría de la Función Pública como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.</p> <p>Artículo 4.- La Secretaría conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas que establezca el Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas a su cargo.</p> <p>La Secretaría colaborará con la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados para el establecimiento de los procedimientos que les permitan el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.</p> <p>Artículo 6.- El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:</p>	<p>Ley de Fiscalización Superior de la Federación</p> <p>Artículo 3.- La revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.</p> <p>Artículo 13.- La Auditoría Superior de la Federación conservará en su poder la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y los informes de resultados de su revisión, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las supuestas irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión. También se conservarán las copias autógrafas de las resoluciones en las que se finquen responsabilidades y los documentos que contengan las denuncias o querrelas penales, que se hubieren formulado como consecuencia de los hechos presuntamente delictivos que se hubieren evidenciado durante la referida revisión.</p> <p>Artículo 16.- Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la</p>

<p>V. Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Presidente de la República, así como realizar su evaluación;</p> <p>VIII. Establecer los lineamientos y políticas que orienten la colaboración que la Secretaría deba prestar a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;</p> <p>XVII. Formular sugerencias a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores y de Seguros y Fianzas, a fin de que el control y la fiscalización de las entidades financieras de carácter paraestatal se ejerzan de manera coordinada, conforme a las atribuciones de cada autoridad;</p> <p>Artículo 10.- Al frente de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control habrá un Coordinador General, a quien corresponderá el ejercicio de las siguientes facultades:</p> <p>XI. Sugerir las adecuaciones y mejoras a la normativa e instrumentos de control y evaluación, así como a los programas institucionales con el fin de asegurar las políticas y prioridades que dicte el Secretario;</p> <p>XIII. Coordinar, supervisar, dirigir y evaluar la participación de los órganos internos de control en la integración y seguimiento de los programas que las dependencias, las entidades y la Procuraduría generen para dar cumplimiento al programa que derive del Plan Nacional de Desarrollo y del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en materia de transparencia y combate a la corrupción;</p> <p>Artículo 18.- Corresponderá a la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <p>XI. Presentar al Secretario opiniones sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación y administración de recursos humanos que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>Artículo 21.- Corresponderá a la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Establecer, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental para dar seguimiento y evaluar el ejercicio del gasto público federal y el cumplimiento de los planes, programas, metas y proyectos de inversión de las dependencias, las entidades y la Procuraduría;</p> <p>VI. Desarrollar y coordinar, con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría, la formulación de los lineamientos generales para la integración de los programas anuales de trabajo, control y auditoría de los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como autorizar y registrar dichos programas y establecer los mecanismos para su adecuada ejecución;</p> <p>XIII. Coordinar con las demás unidades administrativas de la Secretaría y los órganos internos de control, los procedimientos que permitan proporcionar la información y documentación para atender los requerimientos de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, así como coadyuvar con dicho ente fiscalizador para el logro de los objetivos comunes;</p> <p>Artículo 22.- Corresponderá a la Unidad de Auditoría Gubernamental el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Proponer al superior jerárquico un programa anual de auditorías y visitas de inspección a las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como a los fideicomisos públicos no paraestatales, mandatos y contratos análogos;</p> <p>II. Ordenar y realizar en forma directa auditorías y visitas de inspección a las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como a los fideicomisos públicos no paraestatales, mandatos y contratos análogos, a fin de promover la eficacia en su gestión, propiciar la consecución de los objetivos</p>	<p>Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>I. Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público.</p> <p>Artículo 22.- Cuando conforme a esta Ley los órganos de control interno de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, deban colaborar con la Auditoría Superior de la Federación en lo que concierne a la revisión de la Cuenta Pública, deberá establecerse una coordinación entre ambos a fin de garantizar el debido intercambio de información que al efecto se requiera, y otorgar las facilidades que permitan a los auditores llevar a cabo el ejercicio de sus funciones. Asimismo, deberán proporcionar la documentación que les solicite dicha Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de la fiscalización que realicen o cualquier otra que se les requiera.</p> <p>Reglamento Interior de la ASF</p> <p>Artículo 10.- La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados es la entidad de fiscalización superior de la Federación que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables.</p> <p>Artículo 50.- El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones que podrán ser delegables:</p> <p>VII. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, incluido el Informe de Avance de la Gestión Financiera que se rinda en términos del artículo 80. de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación;</p> <p>Artículo 80.- Al Auditor Especial de Cumplimiento Financiero corresponde:</p> <p>X. Promover la coordinación con los órganos internos de control y con las dependencias globalizadas responsables de la contabilidad y auditoría gubernamentales, a efecto de intercambiar información y, de este modo, mejorar la calidad de las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación.</p> <p>Artículo 90.- Al Auditor Especial de Desempeño corresponde:</p> <p>VII. Promover que la rendición de cuentas por parte de las entidades fiscalizadas, incluya indicadores de gestión y de desempeño institucional que permitan evaluar los resultados, así como constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos públicos;</p> <p>Artículo 23.- La Dirección General de Auditorías Especiales estará adscrita al Auditor Especial de Desempeño y tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>V. Verificar que en las auditorías especiales y evaluaciones a los procesos de: creación, fusión, venta o desincorporación de las entidades paraestatales; concesión de servicios públicos federales, y de apoyo para saneamiento financiero, se constate el cumplimiento de la legislación aplicable y que las acciones resulten rentables en términos financieros y socio-económicos.</p> <p>Artículo 24.- La Dirección General de Análisis e Investigación Económica estará adscrita al Auditor Especial de Planeación e Información y tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>VI. Analizar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación, a fin de producir documentos que coadyuven en la elaboración del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública;</p> <p>Artículo 25.- La Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica estará adscrita al Auditor Especial de Planeación e Información y tendrá las</p>
--	---

<p>contenidos en sus programas y a efecto de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verificar que sus actos se ajusten a lo establecido en las disposiciones legales aplicables; 2. Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación y remuneraciones al personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución o supervisión de obra pública; conservación, uso, destino, afectación, enajenación, almacenamiento y baja de bienes muebles, inmuebles, derechos y demás activos y recursos materiales, exceptuando las verificaciones que competan a otros órganos de la Secretaría; 3. Comprobar que su información financiera refleje en forma razonable su situación conforme a los principios de contabilidad gubernamental y los generalmente aceptados en la materia que le sean aplicables; 4. Proponer las acciones necesarias para la corrección de situaciones ilegales o anómalas o para el mejoramiento de la eficiencia y el logro de sus objetivos, y 5. Verificar que sus operaciones sean congruentes con los procesos aprobados de planeación, programación y presupuestación; <p>III. Inspeccionar y vigilar que los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría cumplan con las Normas Generales de Auditoría Pública y las demás normas, políticas y procedimientos establecidos por la Secretaría y verificar en estas instancias de control y de manera selectiva que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las auditorías se efectúen con cuidado y diligencia razonable; 2. La documentación que sustente las auditorías sea idónea, suficiente y relevante, y 3. Los informes y documentos de auditoría se elaboren conforme a la metodología y técnica aplicables; <p>Artículo 30.- Corresponderá a la Dirección General Adjunta de Auditoría y Control el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <p>V. Vigilar que los responsables de las recomendaciones preventivas y correctivas que deriven de las auditorías practicadas por la Contraloría Interna, así como por la Auditoría Superior de la Federación y demás instancias fiscalizadoras, den oportuno y cabal cumplimiento a las mismas;</p> <p>Artículo 56.- Corresponderá a la Dirección General de Programación y Presupuesto el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <p>VII. Integrar la información relativa a la Cuenta de la Hacienda Pública en lo que compete a la Secretaría, así como atender los requerimientos de información periódica que requiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Artículo 72.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con el órgano desconcentrado que se denominará Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, el cual le estará jerárquicamente subordinado y tendrá la organización y las atribuciones que le confiera su Reglamento.</p>	<p>siguientes atribuciones:</p> <p>VI. Proponer la concertación y operación de los mecanismos e instrumentos de coordinación e intercambio de información con las instancias de control y auditoría interna de los entes públicos susceptibles de fiscalización;</p>
---	---

* Fuente: Elaboración propia con el apoyo del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Ley de Fiscalización Superior de la Federación y Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Cabe señalar, que dentro de la normatividad de cada una de las instancias fiscalizadoras, a simple vista no se puede apreciar la duplicidad, pero en cuanto

a la expedición de las Leyes que se encargan de normar a determinadas Dependencias en materias específicas, es ahí, donde se puede ver la existencia de esta, como se muestra en el siguiente cuadro (3):

DUPLICIDAD EN EL ESQUEMA NORMATIVO DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL POR PARTE DE AMBAS ENTIDADES FISCALIZADORAS Cuadro (3)
"Por su parte, la Secretaría de Función Pública tiene la facultad de opinar sobre la normatividad contable que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la responsable de vigilar y prevenir que la gestión pública relativa a la administración financiera de las dependencias y entidades federativas se apeguen a las normas vigentes; también es responsable de emitir las normas correspondientes para la formulación de auditorías a las instituciones públicas".
"Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación , en su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados, y responsable de fiscalizar la gestión financiera de la Administración Pública Federal, está facultada para opinar sobre la normatividad contable ".

* Fuente: Esquema Normativo de la Contabilidad Gubernamental.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el cual se refiere de forma precisa al Esquema Normativo de la Contabilidad Gubernamental de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y la cual es la encargada de generar la normatividad contable de la Administración Pública Federal, y en donde ambas instancias fiscalizadoras tienen una clara duplicidad de funciones en cuanto a que las dos tienen la facultad de opinar sobre la normatividad contable, asimismo, en este caso específico, el Órgano Interno de Control de la SHCP tiene la facultad de opinar a su vez sobre la norma contable.

Se supone que las principales diferencias entre ambas se derivan de la división de poderes del Estado Mexicano: la Auditoría Superior de la Federación apoya a la Cámara de Diputados, esto es, al Poder Legislativo y; la Secretaría de Función Pública lo hace al Ejecutivo Federal.

Cabe señalar, que la Auditoría Superior de la Federación es regulada por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, compuesta por 27 diputados y esta a su vez cuenta con un Órgano Técnico que le asiste en sus trabajos, la Unidad de Evaluación y Control, la cual solicita de forma directa al Auditor Superior los logros y avances dentro de su desempeño de la misma

Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública cuenta con su propio Órgano Interno de Control, que es el que se encarga de regular sus procedimientos y su correcto desempeño.

La misión de la Secretaría de la Función Pública es la de fortalecer los Sistemas de Gestión y Control, hacer respetar los derechos del ciudadano e inducir y promover el desarrollo administrativo en la Administración Pública Federal. Según sus atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere, ésta desarrolla sus actividades en tres fases: preventiva, fiscalizadora y sancionadora, las cuales están reflejadas en todas sus funciones, con fundamento en su Reglamento Interior, así como en el Acuerdo Secretarial por el que se Adscriben Orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría de la Función Pública.

Las Unidades Administrativas que se adscriben Orgánicamente a la Secretaría de la Función Pública son aquellas de las cuales se apoyará el Secretario de la Función Pública, para el desahogo de sus funciones en lo que le corresponde a su despacho y estructuralmente son las que conforma a la SFP, como lo menciona el artículo 3° de su reglamento interior:

“Al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas y de los servidores públicos que a continuación se indican”³⁰:

A. Unidades Administrativas:

- I. Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública;**
- II. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad;**
- III. Subsecretaría de la Función Pública;**
- IV. Oficialía Mayor;**

³⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, artículo 3.

V. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal;

VI. Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control;

VII. Unidad de Asuntos Jurídicos:

VII.1 Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta;

VII.2 Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa, y

VII.3 Dirección General Adjunta de Asuntos Penales;

VIII. Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información;

IX. Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal:

IX.1 Dirección General Adjunta de Servicios Legales de Profesionalización;

X. Unidad de Vinculación para la Transparencia;

XI. Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública;

XII. Unidad de Auditoría Gubernamental:

XII.1 Dirección General Adjunta de Auditoría Gubernamental A;

XII.2 Dirección General Adjunta de Auditoría Gubernamental B, y

XII.3 Dirección General Adjunta de Auditoría Gubernamental C;

XIII. Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal;

XIV. Contraloría Interna:

XIV.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades:

XIV.1.1 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades A, y

XIV.1.2 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades B;

XIV.2 Dirección General Adjunta de Quejas, Denuncias e Investigaciones;

XIV.3 Dirección General Adjunta de Auditoría y Control, y

XIV.4 Dirección de Control, Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno;

XV. Dirección General de Comunicación Social;

XVI. Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social;

XVII. Dirección General de Auditorías Externas;

XVIII. Dirección General de Atención Ciudadana;

XIX. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial:

XIX.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades:

XIX.1.1 Dirección de Responsabilidades A;

XIX.1.2 Dirección de Responsabilidades B;

XIX.1.3 Dirección de Responsabilidades C;

XIX.1.4 Dirección de Responsabilidades D;

XIX.1.5 Dirección de Responsabilidades E;

XIX.1.6 Dirección de Responsabilidades F, y

XIX.1.7 Dirección de Responsabilidades G;

XIX.2 Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial:

XIX.2.1 Dirección de Verificación A;

XIX.2.2 Dirección de Verificación B;

XIX.2.3 Dirección de Verificación C;

XIX.2.4 Dirección de Evolución Patrimonial A;

XIX.2.5 Dirección de Evolución Patrimonial B, y

XIX.2.6 Dirección de Evolución Patrimonial C;

XIX.3 Dirección General Adjunta de Registro Patrimonial y de Servidores Públicos Sancionados:

XIX.3.1 Dirección de Registro de Servidores Públicos Sancionados;
XIX.4 Dirección de Asesoría y Consulta de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
XX. Dirección General de Inconformidades:
XX.1 Dirección General Adjunta de Inconformidades A:
XX.1.1 Dirección de Inconformidades A1, y
XX.1.2 Dirección de Inconformidades A2;
XX.2 Dirección General Adjunta de Inconformidades B:
XX.2.1 Dirección de Inconformidades B1, y
XX.2.2 Dirección de Inconformidades B2;
XXI. Dirección General de Simplificación Regulatoria;
XXII. Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno;
XXIII. Dirección General de Planeación, Organización y Compensaciones de la Administración Pública Federal;
XXIV. Dirección General de Ingreso, Capacitación y Certificación;
XXV. Dirección General de Atención a Instituciones Públicas en Recursos Humanos;
XXVI. Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización;
XXVII. Dirección General de Programación y Presupuesto;
XXVIII. Dirección General de Modernización Administrativa y Procesos;
XXIX. Dirección General de Administración;
XXX. Dirección General de Informática;
XXXI. Dirección General de Información e Integración, y
XXXII. Coordinación de Visitadurías de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades;

B. Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales;

C. Delegados y Comisarios Públicos;

D. Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, y

E. Supervisores Regionales.

* Fuente: Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

La Auditoría Superior de la Federación.

Su sustento legal se rige en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, expedida el 27 de diciembre de 2000. La titularidad del organismo recayó en el contador mayor de hacienda en funciones hasta el 31 de diciembre de 2001 y éste presentó a la Comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados, al expedirse la nueva ley, el programa de actividades correspondientes al ejercicio vigente.

Siendo esto, la integración y presentación ante la Comisión de Vigilancia sobre el Programa de Fiscalización y Evaluación de la Gestión Gubernamental Federal de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, brindando características significativas, ya que se adecuaba la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que sustituía a la antigua Contaduría Mayor de Hacienda y cuya Ley Orgánica había sido abrogada.

La Auditoría Superior tiene como propósito regular la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización superior; fortalecer y dar oportunidad a la función de fiscalización sin transgredir el principio de revisión posterior del control legislativo de la administración integral de los recursos públicos establecidos en la Constitución. Este ordenamiento señala que la revisión de la cuenta pública estará a cargo de la Cámara de Diputados quien se apoyará en la Auditoría Superior, que tiene a su cargo la fiscalización superior de la cuenta pública y que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Los denominados sujetos de fiscalización, son: los poderes de la Unión, es decir, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, además de los entes públicos federales, que son aquellos organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, es decir, abarca los poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, entes públicos federales, entidades federativas, municipios que ejerzan recursos públicos federales y cualquier persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

La facultad que realiza la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, que es la actividad de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales respecto a la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y, en general, de todos los recursos públicos que

utilizan, a fin de verificar que dicha gestión se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas de cada uno de los entes involucrados en actividades fiscales.

Respecto a la cuenta pública, se constituye por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; toda la información que se muestre en el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; operaciones y cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones.

La Cuenta Pública de cada año anterior se deberá presentar por el Ejecutivo Federal a la Cámara y en sus recesos, la Comisión permanente del Congreso los diez primeros días del mes de junio. Asimismo, los poderes de la Unión y los entes públicos federales, rendirán a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el informe de avance de la gestión financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1 de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal, a fin de que la ASF fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; así como el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La ASF dentro de sus funciones, puede determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal y fincar indemnizaciones y las sanciones que correspondan; puede realizar visitas y auditorías a partir de la entrega de la cuenta pública; puede requerir a la entidad fiscalizada la revisión de determinados conceptos, con la obligación de informarle el resultado de dicha revisión y en caso contrario proceder al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.

Las auditorías, visitas e inspecciones que efectúa la ASF, se realizarán por el personal expresamente comisionado por la misma Auditoría Superior. Es posible la contratación de profesionales de auditoría independiente, quienes deberán acreditarse para actuar en el ámbito de competencia de las entidades fiscalizadoras.

Una de las diferencias remarcadas entre la antigua Contaduría Mayor de Hacienda y la Auditoría Superior de la Federación, es que la primera no contaba con atribuciones para imponer sanciones y la segunda si las tiene; incluso puede promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar denuncias y querellas penales y coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales, investigaciones y judiciales correspondientes.

Es necesario resaltar que su organización interna no está sujeta a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni a la de la Secretaría de la Función Pública, como sucede con el resto de la Administración Pública Federal.

Dentro de los objetivos que persigue la Auditoría Superior de la Federación, podemos considerar como los más importantes los que a continuación se mencionan³¹:

Mandato: La ASF ha sido creada para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta Pública Federal, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobando si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatando que el seguimiento de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno sean llevadas a cabo.

Misión: La ASF deberá Informar de forma oportuna a la Cámara de Diputados y a la sociedad, los resultados de la revisión que ejecuta al origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas; promoviendo así, un manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia

³¹ Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2001.

y la rendición de cuentas por parte de los poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la Nación.

Objetivos: Sus objetivos prácticamente recaen en llevar revisiones de la Cuenta Pública Federal con objetividad, imparcialidad y oportunidad informando de forma periódica a la Cámara de Diputados y a la sociedad. Fomentando a su vez, las gestiones públicas orientadas a la obtención de los resultados plasmados año con año y a la satisfacción de las necesidades de la Nación. Asimismo, apoyará al Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las Instituciones Públicas.

Principios rectores: Básicamente son el cumplimiento de sus atribuciones y desempeño de sus funciones, la Auditoría Superior de la Federación se debe regir por principios sólidamente sustentados en criterios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

Áreas generadoras de corrupción: Debe eliminar el exceso de la burocracia, la tramitología y la discrecionalidad en la toma de decisiones, para ganarle el paso a la corrupción. Asimismo, debe detectar áreas generadoras de actos de honestidad. Evaluar los procesos para la obtención de permisos, documentos, concesiones y licencias, así como el pago de facturas, adjudicación de contratos y otras gestiones, mecanismos de supervisión, procedimientos de autorización y normatividad aplicables.

Mejores prácticas gubernamentales: La ASF debe procurar ser una institución más impulsora de la calidad de la gestión pública, como correctora y sancionadora de irregularidades. Esta última parte se refiere a la lucha contra la corrupción que es fundamental.

Seguridad laboral de los servidores públicos: La ASF debe dar estabilidad laboral a los empleados públicos, a través del establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, a fin de que los niveles de supervisión y mandos medios cuenten con la protección necesaria para desempeñar adecuadamente su encargo. Esto en gran medida, porque la ASF considera que la seguridad laboral de los servidores públicos es, simultáneamente, un asunto de justicia social y un requisito para promover la capacitación y profesionalización de los trabajadores y, en consecuencia, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Indicadores de Gestión: Deberá crear los sistemas de indicadores de evaluación y parámetros de actuación, que permitirán revisar y calificar el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas. Cabe señalar, que la ASF calificará el desempeño de todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública. Para crear conciencia, así como para arraigar la cultura de la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión pública.

Rendición de cuentas: Los funcionarios públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que son de ella. Debe existir una rendición de cuentas clara y transparente en todas las esferas, niveles y funciones de la administración pública, como elemento fundamental de la democracia plena. A su vez la ASF impulsará la cultura de la rendición de cuentas, que es una tarea obligatoria de esta entidad fiscalizadora y parte esencial de una verdadera reforma del Estado.

Supervisión y control: La ASF deberá reforzar los mecanismos de control y supervisión institucionalizados, considerando que los organismos responsables de estas actividades son entidades públicas federales y, por lo tanto, sujetos de fiscalización por parte de la misma ASF. Contando con un equipo multidisciplinario que evalúe anualmente su desempeño y el cumplimiento de sus funciones sustantivas, para poder alertar al Congreso de la Unión sobre posibles contingencias e irregularidades que eventualmente pudieran conducir a situaciones de inestabilidad en los mercados financieros y cargas presupuestales adicionales, programando revisiones en las instancias responsables de supervisar a instituciones financieras, bursátiles, aseguradoras, afianzadoras y de protección a ahorradores y usuarios de la banca.

Fiscalización de alto impacto: Se debe maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas, para fortalecer a su vez, los mecanismos de supervisión y control para la aplicación de los recursos del ramo 33, que permitan garantizar que los mismos se ejerzan en los términos de las disposiciones presupuestarias y evitar así la recurrencia en su desvío hacia fines distintos a los autorizados.

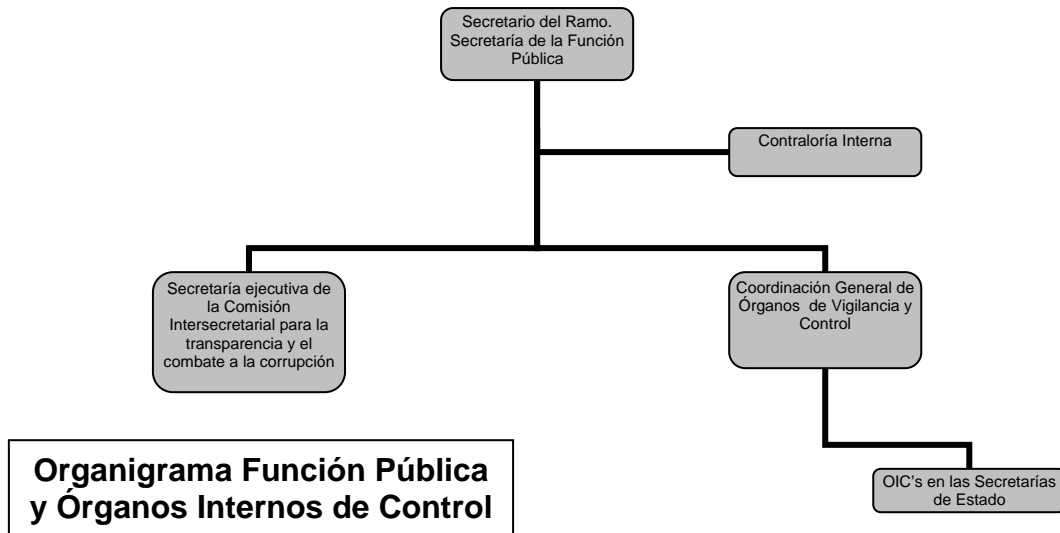
Oportunidades de Mejora: Por último, la ASF debe promover la mejora constante de la Administración Pública, la identificación de oportunidades para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos federales, debiendo ser una constante en la actuación de la propia Auditoría Superior de la Federación. Para optimizar el aprovechamiento de sus capacidades y recursos, reconociendo las fortalezas institucionales e identificando sus aspectos vulnerables, con el propósito de potenciar las primeras y abatir los segundos.

Los Órganos Internos de Control de las Dependencias del Poder Ejecutivo.

Por último, queda por revisar a las pequeñas unidades fiscalizadoras, de las cuales se apoya la Secretaría de la Función Pública y que son los Órganos Internos de Control.

El Órgano Interno de Control, es el representante de la Secretaría de la Función Pública, en el Sector Paraestatal, constituyéndose conjuntamente con los Comisarios Públicos en un apoyo al Titular de la Entidad a efecto de prevenir, verificar, vigilar y evaluar el grado de honestidad, economía y transparencia con que se manejan los recursos públicos, impulsando el desarrollo administrativo, así como la eficiencia, eficacia y calidad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales y sectoriales, para lograr la confianza y credibilidad de la sociedad, a través del abatimiento de la corrupción y la claridad de su gestión.

Asimismo, formulan recomendaciones que conllevan a mejorar el desarrollo de las operaciones, promoviendo la implantación de mecanismos de autocontrol, auto corrección y auto evaluación bajo un enfoque moderno, que fortalezca las acciones preventivas y correctivas, el seguimiento de programas y evaluación del desempeño.



La Contraloría Interna realiza cuatro funciones principales:

- Auditoría Interna
- Auditoría de Control y Evaluación
- Atención de Quejas y Denuncias en contra de Servidores Públicos
- Determinación de Responsabilidades y Atención de Inconformidades

En adición a lo anterior realiza otras actividades, como son la participación en actos de entrega - recepción de funcionarios, orientación a servidores públicos en el llenado y presentación de las declaraciones de situación patrimonial, la atención de requerimientos de otras unidades administrativas como son la SHCP, la SFP y otros órganos de control y vigilancia, seguimiento al Programa Anual de Trabajo, atención a trabajos especiales, participación en diferentes Comités, así como también de apoyo a los auditores externos designados por la SFP.

La auditoría interna puede ser sobre aspectos de Estados Financieros, sobre el Proceso Administrativo, sobre la eficiencia en la operación, integral sobre un departamento o función y de seguimiento (desde la determinación de una irregularidad hasta su solventación).

En la auditoría de control y evaluación se analiza la información relevante de las áreas, sistemas y procesos operativos, a fin de vigilar la efectividad de los controles y su congruencia con los objetivos de la Entidad.

Relación entre las dos instancias fiscalizadoras y los Órganos Internos de Control y su posible duplicidad.

La relación que existe entre las tres Entidades fiscalizadoras, no se ve a simple vista dentro de sus lineamientos internos o dentro de sus propios reglamentos internos. Es posible apreciarlo a través de la Normatividad aplicable a ciertos rubros fiscales, como lo es la Cuenta Pública, la cual es revisada tanto por la Secretaría de la Función Pública como por la Auditoría Superior de la Federación; la primera encargándose de la revisión de las Unidades y Dependencias que pertenecen al poder Ejecutivo Federal en su manejo administrativo y normativo y la segunda de todo aquello que tenga que ver con el terreno fiscal, incluyendo a las personas físicas, siempre y cuando haya tenido contacto con los recursos fiscales de la Federación.

Por otro lado, las Contralorías de cada Secretaría, desempeñan un doble papel. El primero se refiere a vigilar que se apliquen las normas establecidas dentro del Reglamento Interior de cada Secretaría para su buen desempeño administrativo y el segundo, la identificación del mal funcionamiento o la mala aplicación de la norma y hacerlo del conocimiento de los Titulares de Auditoría de cada OIC.

Sin embargo, por lo que se refiere a este segundo y toda vez que dichos Órganos emanan de la estructura organizacional de la propia Secretaría que

vigilan, cuando se trata de observaciones trascendentes, tienden a recurrir a mecanismos de negociación e incluso a la omisión de la propia ley.

Asimismo, conforme a lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con respecto, a la verificación de la correcta aplicación de la Ley en cuanto a la aplicación de las Guías de Auditoría que regula la Secretaría de la Función Pública para el resto de los Órganos de Control dentro del Poder Ejecutivo Federal.

El hecho de que existan tres mecanismos de Control o de Auditoría Federal, propicia la duplicidad de las funciones, estos tres Órganos (Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control de cada Secretaría) ya que en ciertos momentos llegan a estar las tres entidades revisando un mismo rubro.

Siendo que aquellas actividades que lleva a cabo la Secretaría de la Función Pública y que tengan que ver con la regulación y prevención de deficiencias administrativas dentro del Poder Ejecutivo Federal, podrían ser llevadas (y de hecho se lleva a cabo) por la Auditoría Superior de la Federación, asimismo, aquellas que por solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encomendadas a cada uno de los Órganos Internos de Control y vigiladas por la Secretaría de la Función Pública, sean llevadas a cabo por la misma SHCP. Pero dándoles una autonomía a los Órganos Internos de Control, de su propia dependencia, como si fuese un agente externo.

Lo que permitiría que la Secretaría de la Función Pública no tenga ese doble papel de ser juez y parte en la auto evaluación de los procesos administrativos del Poder Ejecutivo y la Auditoría Superior contaría con el peso específico que le corresponde como Entidad Superior de Fiscalización.

En suma, las entidades fiscalizadoras que regulan el Control Interno son tres, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación

y los Órganos Internos de Control de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, las tres cuentan con una clara intervención en los asuntos de la Cuenta Pública, las tres revisan el proceso administrativo de dicha Cuenta, por lo que las acciones se duplican, generando innecesarias cargas de trabajo, bajo una normatividad tanto propia de la Entidad Fiscalizadora como general en términos de la Administración Pública Federal.

Capítulo IV Normas y Leyes para el uso y la regulación del funcionamiento de los Órganos Internos de Control y de los Servidores Públicos.

En el capítulo dos, vimos el Marco de Referencia y los conceptos de uso común para las Entidades Fiscalizadoras, como ya lo hemos mencionado con anterioridad, las Entidades Fiscalizadoras comprenden a la Secretaría de la Función Pública, a la Auditoría Superior de la Federación y a los Órganos Internos de Control del resto de las Secretarías que conforman al Poder Ejecutivo de la Federación. Estas Entidades Fiscalizadoras cuentan con su normatividad aplicable a cada uno de los rubros que tienen a cargo las Secretarías de Estado que les corresponde vigilar.

Los Órganos Internos de Control son los pequeños representantes de la Secretaría de la Función Pública en las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo, cada uno pertenece en nómina a su Ramo, pero las acciones que les corresponde llevar a cabo como pequeños organismos de control, son las reglas que la Función Pública a dispuesto para que se lleve a cabo en las auditorías internas para la verificación de los procesos administrativos, comprobando así la eficiencia y eficacia de cada una de las Unidades Administrativas.

A continuación veremos cual es la normatividad que los Órganos Internos de Control aplican a sus respectivas Unidades Administrativas.

Normatividad aplicable por parte de los Órganos Internos de Control.

Los Órganos Internos de Control, son los representantes de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en el sector paraestatal y se constituyen conjuntamente con los Comisarios Públicos en un apoyo al Titular de la Entidad, con la finalidad de prevenir, verificar, vigilar y evaluar el grado de honestidad, economía y transparencia con que se deben manejar los recursos públicos, impulsando así, el desarrollo administrativo, generando confianza y credibilidad en

la sociedad, a través de la erradicación de la corrupción y la claridad de la gestión. Los Órganos Internos de Control realizan cuatro funciones principales:

- Auditoría Interna
- Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno.
- Atención de Quejas y Denuncias en contra de los servidores públicos; y
- Determinación de Responsabilidades y Atención de Inconformidades.

Los ordenamientos relacionados con el control, son principalmente la legalidad y considerando además la legislación administrativa que es sumamente vasta, entendiéndose por esto, no sólo los dispositivos legales, sino también las leyes jurídicas que dan el orden administrativo de todo el Gobierno Federal que provienen de reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y normas.

En virtud de que es un tema muy vasto, se puede precisar que el marco jurídico se encuentra, por una parte, en los dispositivos jurídicos que en forma directa se relacionan en cuanto a su finalidad y por otra, en todos aquellos preceptos que de manera específica y particular resultan involucrados en el ejercicio del control interno y de carácter administrativo, según sea la dependencia o entidad a revisar.

Así que solamente es factible hacer mención de aquellos dispositivos legales que como se mencionó anteriormente, guardan un vínculo directo y en forma genérica con el control interno y así contar con una idea de las leyes que se manejan en el campo de las Entidades Fiscalizadoras.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Cuarto: De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Artículo 108, habla de los efectos de las responsabilidades a los servidores públicos, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, así como los del Instituto Federal

Electoral, quienes serán responsables de sus actos u omisiones en el desempeño de sus actividades.

Artículo 109, este explica que el Congreso de la Unión y la Legislaturas de los Estados, deberán expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas necesarias para sancionar a los servidores públicos.

Artículo 110, menciona quienes son sujetos de juicio político, como lo son los senadores y los diputados del Honorable Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Magistrados del Circuito, Jueces de Distrito, los magistrados, Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes en los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los fideicomisos públicos.

Artículo 111, menciona que el procedimiento penal que se llevara en contra del inculpado y que comprende a los servidores públicos mencionados en el artículo anterior.

Artículo 112, establece que no se requiere declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos de referencia anterior cometa un delito durante el tiempo que dure su cargo.

Artículo 113, este sería el artículo más importante de este título, de forma clara explica que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, la

honestidad, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en su desempeño laboral, ya sean empleos, cargos o comisiones.

Artículo 114, finalmente éste artículo aclara que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse cuando el servidor público este desempeñando su cargo y sólo hasta un año después, así como las sanciones correspondientes.

b) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta Ley tiene como objeto regular el Título Cuarto Constitucional en materia de: sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones que tienen estos en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas durante su desempeño y sólo si es necesario, juicio político. Asimismo, esta Ley establece quienes son las autoridades competentes y cuales son los procedimientos para la aplicación de las sanciones, incluyendo aquellos que tengan que ver con el procesamiento penal de los servidores públicos que gozan del fuero común y finalmente vigila el registro patrimonial de los servidores públicos.

c) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta Ley es parecida a la anterior, también tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinando quienes son los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones que contraen como servidores públicos, las responsabilidades y las sanciones administrativas que les aplican así como quienes son las autoridades competentes para llevar a cabo las sanciones y la vigilancia del registro patrimonial de los servidores públicos. Esta Ley no viene a sustituir a la otra Ley de Responsabilidades, sino que simplemente dependiendo la conducta de los servidores públicos, se determinará cual se le aplicará y así

también cuales serán las sanciones. Así que, esta Nueva Ley no viene a ser otra cosa que una especie de refuerzo de la anterior.

d) Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Esta Ley se reglamenta bajo lo que determina el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³² y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, así como las relaciones que guarda el Ejecutivo Federal o de sus dependencias con las entidades de carácter paraestatal.

e) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Las disposiciones de esta Ley norman y regulan el presupuesto, su contabilidad y el gasto público federal, éste último comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y los pagos de pasivo o de deuda pública que generan; el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y finalmente los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o el Gobierno del Distrito Federal.

³²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 90. La Administración Pública Federal 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.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

f) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta Ley establece prácticamente todas las bases de la organización de la Administración Pública Federal, Centralizada (Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería del Ejecutivo Federal) y Paraestatal (Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y todas las instituciones nacionales de seguros, fianzas y fideicomisos).

g) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (vigente al año).

El Presupuesto de Egresos de la Federación, es básicamente la política económica del Gobierno Federal, por medio del cual se distribuye el gasto público federal, con la finalidad de mejorar los niveles de vida de la nación, generando condiciones que permitan el desarrollo del país. Su vigencia es anual de conformidad al artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³³ y no es viable omitir su publicación, ya que el Estado

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 74. Son Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Fracción IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública 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.

Mexicano debe cumplir sus obligaciones legales desde el primer momento del ejercicio como lo son la salud, la educación y la seguridad.

h) Código Civil Federal

Esta Ley rige en toda la República y sus asuntos son entendidos como de orden federal, establece la capacidad jurídica equitativa entre hombres y mujeres, en el ejercicio de sus derechos civiles.

i) Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Esta Ley es de orden público y no tiene más que un objeto específico, regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.

j) Esquema Normativo de la Contabilidad Gubernamental.

Hace la diferenciación entre los Entes Públicos y Privados, estableciendo la contabilidad financiera como una herramienta de gran importancia, con la finalidad de administrar los recursos. En ambos casos con técnicas que permitan establecer sistemas de información, para determinar las actividades que garanticen la calidad de la información generada.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. 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.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

k) Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública.

Establece las bases para la organización y el funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. El Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo que se creó para generar igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base a los meritos propios de los servidores públicos y de los candidatos a serlo, impulsando así el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad.

l) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esta Ley es de orden público, tiene el fin de permitir el acceso a toda persona a la información que genere cada uno de los Poderes de la Unión, así como los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra que tenga carácter de entidad federal.

m) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

A éste reglamento le compete la programación y presupuestación del ejercicio del gasto público federal, asimismo, su contabilidad, control y evaluación, conforme a lo que indica la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

n) Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

La Secretaría de la Función Pública como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y

Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

o) Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública.

Solamente reglamenta la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federa y en apego a lo que establece la misma Ley.

p) Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Éste reglamento sólo tiene por objeto la regulación de las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, siempre y cuando sea relativo al Poder Ejecutivo Federal y sus dependencias y entidades, en general todas aquellas que conforman a la Administración Pública Federal.

q) Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Como ya hemos mencionado, la Auditoría Superior de la Federación, perteneciente a la Cámara de Diputados es la Entidad de Fiscalización Superior de toda la Federación y esta Ley establece su marco jurídico y las facultades que tiene a su cargo para la revisión de la Cuenta Pública, así como de aquellas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y los demás ordenamientos legales que pueda aplicar.

Sanciones que se aplican al incurrir en faltas administrativas según Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dentro de las principales acciones que promueve prever la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la de garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al Servicio Público. Principalmente esto llevó a las autoridades del Gobierno Federal a elaborar un documento bajo el nombre de Código de Ética, documento que contiene reglas claras para la actuación de los servidores públicos, siendo esta una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad, orientándose al desempeño adecuado de cada uno de estos, ya sea en situaciones específicas o de situaciones que representen un desempeño colectivo de los funcionarios públicos en beneficio de la Administración Pública y de la misma Nación.

En el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se le encomienda a la Secretaría de la Función Pública la obligación de emitir el Código de Ética y en su artículo octavo transitorio se determina que la expedición se dará en un plazo no mayor a ciento veinte días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de la propia Ley Federal de Responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, maneja una serie de sanciones administrativas para que de cierta forma corrija el desempeño de los Funcionarios Públicos en su labor diaria dentro de las instancias que conforman el Gobierno Federal. Los principales artículos se detallan a continuación:

Artículo 13.- “Las sanciones por falta administrativa consistirán en”³⁴:

I.- Amonestación privada o pública;

³⁴ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 13, última modificación publicada en el DOF 31-12-2004.

- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e;
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

“Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley”.

Dichas fracciones determinan todo aquello a lo cual los servidores públicos deben abstenerse, como lo es: el ejercer funciones, cargo o comisión, después de concluir el tiempo para el cual se le designó o por haber sido cesado o por cualquier causa legal que le impida ejercer sus funciones. Por ende, no deberá autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de personas que se encuentren inhabilitadas o en proceso de responsabilidades.

Asimismo, deberá evitar cualquier intervención, por motivos personales, atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo todos aquellos de los que pueda conseguir beneficio alguno, ya sea para él, para su cónyuge o parientes consanguíneos (hasta el cuarto grado de afinidad), parientes civiles, terceros con los que tenga relaciones de cualquier tipo. En dado caso, de que se presente alguna de las circunstancias anteriores, el servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato cuando no pueda abstenerse de su intervención y así evitar lo que la Ley denomina: “intereses en conflicto”, que no es otra cosa más que la existencia de intereses personales, familiares o de negocios del servidor público afectando su desempeño laboral.

Cabe señalar, que el servidor público no deberá durante el ejercicio de sus funciones, solicitar, aceptar o recibir dinero o cualquier bien de diverso valor, ni podrá pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de sus funciones.

Otro punto importante es, la que menciona que el servidor público debe abstenerse de la intervención o participación en la suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, donde exista interés personal de por medio. Atendiendo así, las instrucciones, requerimientos o resoluciones de la Secretaría de la Función Pública, del contralor interno que le corresponde, de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, de su Órgano Interno de Control, proporcionando siempre información veraz.

En suma, deberá evitar sacarle provecho a la posición que su empleo, cargo o comisión le brinde para realizar actos fuera de su competencia y abstenerse de adquirir para si mismo bienes o beneficios, por lo que las prevenciones mencionadas con anterioridad estarán vigentes hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

El artículo 13 continua mencionando que: “Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado”³⁵.

Artículo 14.- “Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren”³⁶:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

³⁵ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 13.

³⁶ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 14.

Artículo 15.- “Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados”³⁷.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Artículo 16.- “Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas”³⁸:

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

³⁷ *Ibíd.*, artículo 15.

³⁸ *Ibíd.*, artículo 16.

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, queda establecido la regulación relativa a responsabilidades de los funcionarios públicos, considerándose solamente de forma específica a los Diputados y Senadores que conforman el Congreso de la Unión, a los magistrados de la Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de despacho y al Procurador General de la República, a quienes se señaló como responsables

de los delitos más comunes y que llegasen a cometer durante su periodo de gestión. Asimismo, se determinó como responsables a los gobernadores de los Estados y a los diputados de las legislaturas locales por las violaciones en las cuales pudiesen incurrir, tanto a la Constitución como a la Leyes Federales y finalmente se establece que en cuanto a la figura presidencial que durante su mandato, sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Siendo este el antecedente de lo que generaría después como Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se puede definir que dicho documento fue creado para sancionar y fincar responsabilidades a los empleados federales que cuenten con una conducta en contra de los procesos administrativos, así como del desvío de los recursos federales que le corresponden a la Nación.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 y la última reforma que se le aplicó fue el 13 de junio del año 2003, básicamente en lo que se refiere a su artículo Octavo Transitorio del Decreto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, derogándose los artículos 3, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, de conformidad con el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, derogándose los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal y se establece que las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Lo anteriormente señalado, es porque existen dos leyes de Responsabilidades, una denominada de esa forma y la otra con el agregado de “Responsabilidades Administrativas”, señalando que una será aplicable a aquellas conductas sancionables en las que llegasen a incurrir los servidores públicos antes del periodo de la vigencia de la Nueva ley (la de Responsabilidades Administrativas).

Básicamente, la Ley Federal de Responsabilidades, tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de; los sujetos de responsabilidad dentro de la Administración Pública, sus obligaciones, sus responsabilidades y las posibles sanciones administrativas en el servicio público y finalmente los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

Con esta ley, se engloba a las autoridades competentes para la aplicación de las sanciones, como son: ambas Cámaras del Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales de Trabajo.

Principalmente establece que aquellas actitudes en perjuicio de los intereses públicos se hacen acreedoras a sanciones, como el ataque a las instituciones democráticas, al Gobierno Republicano, a las garantías individuales, a la libertad de sufragio y a la usurpación de atribuciones. Las sanciones varían entre una amonestación o hasta la destitución del cargo y sanción económica con seguimiento por parte las autoridades del Ministerio Público y pueden ser denunciadas las acciones negativas y en contra del proceso administrativo del Gobierno Federal, por cualquier ciudadano, capaz de formular un escrito, contra cualquier servidor público. La denuncia deberá estar apoyada con pruebas documentales o elementos probatorios que se consideren suficientes para establecer un proceso de seguimiento penal, bajo las condiciones de fincar responsabilidades en contra del denunciado.

La vieja Ley Federal de Responsabilidades, establecía que aquellas denuncias que fueran anónimas no producirían ningún efecto, sin embargo, la Secretaría de la Función Pública, ha permitido que esto sea un motivo para darle seguimiento al denunciado y permitirle una seguridad al denunciante, si es que se ve involucrado o con la posibilidad de ser afectado por los intereses del denunciado. Cabe señalar que las sanciones se aplicarán en un plazo no mayor al de un año, a partir de que se le dé seguimiento a la denuncia.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, promueve en su artículo 4º, la investigación, el tramite y la resolución de los procedimientos a manos de los Contralores Internos y los Titulares de la áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las dependencias y unidades que conforman la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Uno de los propósitos de esta nueva Ley es remarcar las obligaciones de los servidores públicos y una de la más necesarias es la rendición de cuentas sobre el ejercicio de sus funciones, proporcionando la documentación e información que le sea requerida para el seguimiento de las investigaciones o de las auditorías que se lleven a cabo dentro del ámbito laboral de los servidores públicos investigados. Asimismo, establece que cada servidor público se debe hacer responsable de la custodia de la documentación en su poder, que conforme a sus obligaciones, cargo o comisión tiene bajo su responsabilidad, con la finalidad de impedir o evitar su mal uso, sustracción, destrucción o eliminación total.

Si en algún momento se da la situación de conflictos por los intereses personales de los servidores públicos, se deberá abstener del ejercicio de sus funciones, de solicitar o recibir, dinero o bienes de cualquier valor, de beneficios o privilegios de carácter familiar o de negocios que puedan afectar el correcto

funcionamiento de los procesos administrativos tanto de sus funciones como de la Unidad Administrativa.

Con la reciente creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas toma un peso mucho más específico en cuanto a que se debe proveer de lo necesario para que se garantice el acceso a toda persona a la información que este bajo la custodia de los Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales autónomos o con autonomía legal y de cualquier otra entidad o unidad federal.

En resumen, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuentan con la finalidad de permitir que las acciones de los servidores públicos sea transparente y que bajo la rendición de cuentas, dichos servidores públicos se vean sujetos a los términos de la legalidad para el desarrollo de la Administración Pública, generando así, un buen uso de los recursos públicos y con mayor medida, un mejor uso de aquellos que tengan carácter fiscal.

Con la nueva denominación de la Secretaría de la Función Pública y el Servicio Profesional de Carrera, se le da un mayor y mejor seguimiento a las actividades gubernamentales en materia de normatividad. Por lo que políticas como la de: “Ya no más mordidas” y las diversas campañas de promoción a favor de los valores y la ética que manejó el gobierno de Vicente Fox Quesada fueron adoptadas no sólo por las Instituciones Públicas, sino por las Privadas también en una clara necesidad de promover el buen desempeño de las autoridades y a favor de las exigencias de la población.

Podemos concluir, que al paso de los años y al aumento de las exigencias de la misma sociedad, las leyes se han ido modificando, la información poco a poco se ha vuelto más accesible al ciudadano. Las Entidades Fiscalizadoras se han reforzado con la creación de nuevas leyes y con la modificación de otras,

no obstante, las instituciones siguen con deficiencias, mínimas en algunos casos, pero en la mayoría son de un alto costo para la sociedad.

Capítulo V Las deficiencias del Control Interno en el Gobierno Federal.

En México, siempre se habla de cambios en la Administración Pública al inicio de cada período presidencial. Sin embargo, esos cambios no representan necesariamente signos de transformaciones reales y eficientes en nuestro sistema político-administrativo.

Hacer todos esos cambios al comenzar cada una de las nuevas gestiones, independientemente del ámbito y/o nivel de que se trate, parece ser una constante dentro de nuestro sistema político. La continuidad, por el contrario, nunca se ha dado y si se diera sería de forma muy sorprendente. No resulta raro escuchar o leer dentro del ámbito de la Administración Pública, que lo que se hizo o se inició pero quedó inconcluso en la gestión anterior "no sirve para nada" lo cual es cierto en algunas ocasiones y en otras no.

Generalmente, aun cuando los programas realizados en administraciones anteriores hayan logrado los objetivos propuestos, estos indudablemente estarán sujetos a modificaciones, a sustituciones o simplemente a ser nuevamente denominados con nombres diferentes a fin de que sean sentidos como obra propia de la gestión en curso y que puedan, " legítimamente ", ostentar su sello personal.

Los logros y los errores del Control Interno.

A lo largo de los años, se ha tratado de corregir el desempeño de las instancias, dependencias, unidades y de sus propios funcionarios públicos y desde que se creó el Departamento de Contraloría con la finalidad de subsanar estos errores, originalmente dicho Departamento, contaba con funciones fiscalizadoras muy precisas, sobretodo funciones que tenían que ver con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y que en su momento se creyó que simplemente se creaba con el fin de quitarle esas funciones a la antigua Secretaría de Hacienda.

Pero el Departamento de Contraloría no duró muchos años y su posible fracaso se le atribuye a que por haberse creado bajo el nombre de Departamento, carecía de los elementos necesarios o mejor dicho, del peso específico que pudiese corregir los errores de la Administración Pública en aquellos años.

No obstante, los errores de la Administración Pública Federal continuaron y no fue sino hasta durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, que se creó la Secretaría de la Contraloría General y con esto, se modificaron tres Secretarías: la de Patrimonio y Fomento Industrial, que se transformó en la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la de Comercio, en la de Comercio y Fomento Industrial y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Una de las preocupaciones fundamentales durante el sexenio, fue el problema de la moralidad en el desempeño de la función pública. Por ello, entre otras cosas, fue necesario el reestablecimiento de la Contraloría General, ahora a nivel de Secretaría y no de un Departamento como anteriormente se había conformado.

A lo largo de su historia, la Administración Pública en México se ha caracterizado por la corrupción. Problema que, por diferentes motivos, se puede apreciar en diferentes ámbitos del gobierno y a diferentes magnitudes, pero siempre presente impidiendo el buen manejo de los asuntos públicos y sobre todo, de sus recursos generando así una relación más confiable de la ciudadanía hacia el Gobierno.

Por la misma poca confiabilidad, ocurre que con tantos otros programas de gobierno iniciados, la mayoría son olvidados, archivados y en el peor de los casos eliminados a inicio de cada gobierno, bajo el argumento de que eran innecesarios tanto en gasto como en objetivos.

En 1988, después de una contienda electoral un cuanto compleja y llena de irregularidades, donde el aparente triunfo (sobre Cuauhtémoc Cárdenas) de Carlos Salinas de Gortari, no fue aceptado por la gran mayoría de la población por lo cuestionado de sus resultados y la "caída del sistema " al término de la jornada electoral se hicieron algunas modificaciones en la estructura administrativa del gobierno. Durante este sexenio se elimina a la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones sustantivas eran la planeación y programación del presupuesto público, las cuales fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conservando las tareas de administrar, controlar e inspeccionar la hacienda pública federal, y la de dirigir la política monetaria y crediticia, manejando la deuda pública y las operaciones relacionadas con el sistema bancario.

La necesaria entrada a la modernización de estructuras administrativas.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la modernización, fue entendida, explicada y sustentada en el Plan Nacional de Desarrollo. El PND especificaba que modernizar al Estado implicaría principalmente ser eficaz. Bajo esta argumentación, el sector paraestatal se redujo a su mínima expresión y el producto de las ventas realizadas fue supuestamente destinado a programas tales como el de Solidaridad, que aunque en forma paliativa dio solución a uno de los problemas más graves que afecta a nuestra población, la pobreza.

En su primer Informe de Gobierno, Salinas menciona a la modernización como "una forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar y para distribuirla equitativamente. Quiere decir, el compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la superación personal; y de la ineludible necesidad de aumentar el peso ciudadano y el de las organizaciones sociales en la formación y en la conducción del Estado"³⁹. Por lo que, la modernización se planteó para modificar las relaciones Estado-Sociedad Civil, justificando así el modelo de desarrollo neo-liberal del sexenio, modelo impuesto principalmente por

³⁹Primer Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari.

factores económicos externos y considerablemente opuestos a la realidad nacional.

Los resultados de este modelo y los efectos de la llamada modernización, no tardaron en manifestarse. El 2 de enero de 1994, el país despertó convulsionado por el "¡YA BASTA!" proclamado por las comunidades indígenas de Chiapas, bajo el liderazgo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Cabe señalar, que la modernización durante este sexenio llegó a la Reforma del Estado y su redimensionamiento con el objeto de readecuar su tamaño, precisando las funciones de los órganos de la Administración Pública Federal con lo cual se justificó la venta, fusión y desincorporación de las entidades del Sector Paraestatal.

No obstante, la gran cantidad de organismos desconcentrados y descentralizados que se crearon durante este período fue bastante amplia, tales como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte, la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, por citar sólo algunos y la infinidad de Programas creados.

Finalmente, es hasta la llegada de Ernesto Zedillo Ponce de León, de una manera un poco fortuita y en gran medida por la muerte de Luis Donaldo Colosio quien había sido el candidato original del PRI y quien por lo menos en sus discursos de campaña, garantizaba la continuidad de las políticas establecidas en el gobierno anterior, al contrario de lo planteado por el presidente Zedillo, ya que al inicio de su gestión entran en vigor las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en esencia se pueden resumir en los siguientes cambios: la Secretaría de Pesca incorpora funciones de administración y cuidado del medio ambiente y de recursos naturales, por lo que se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se denomina Secretaría de Energía; la

Secretaría de la Contraloría General de la Federación pasa a ser de Contraloría y Desarrollo Administrativo y se conserva la figura del Departamento del Distrito Federal dentro de la estructura administrativa a nivel federal.

El Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal

La transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación al de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo fue fundamental durante el periodo del Gobierno del presidente Zedillo, ya que desde su consolidación como Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el año de 1988, bajo la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, hasta la Ley vigente, esta dependencia ha conservado las funciones de organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública Federal, así como la de inspección y auditoría del ejercicio del Gasto Público y su congruencia con el Presupuesto de Egresos.

El Desarrollo Administrativo se incorporó a la dependencia, aludiendo al interés por lograr una síntesis integral en materia de organización y coordinación administrativa en todos los órganos de la Administración Pública Federal, con el objeto de que los recursos con los que cuenta sean aprovechados y utilizados con criterios que permitan promover la descentralización, la desconcentración y la simplificación administrativas.

Otra atribución relevante de esta Secretaría es autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de toda la Administración Pública Federal.

En materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, esta Secretaría también tiene importantes facultades, ya que establece las normas, políticas y lineamientos generales. Asimismo, es la encargada de expedir las normas técnicas, y en su caso, hasta se encarga de

construir, habilitar, conservar y administrar los edificios públicos y en general los bienes inmuebles de la Federación cuando no están expresamente asignados a otra dependencia o entidad. Relacionado con lo anterior, la Secretaría de la Contraloría también tiene el encargo de llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.

Como se pudo observar, esta Secretaría tuvo y tiene una fuerte responsabilidad en materia de modernización y simplificación administrativa. De hecho, en el sexenio de Salinas, en el año de 1989, se implantó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que a su vez tuvo un antecedente inmediato en un acuerdo presidencial de 1984.

Entre los objetivos más importantes de este programa estaban: fortalecer e impulsar la modernización económica del país a través de la incorporación de reglas y normas sencillas y claras para favorecer la participación de los particulares en las actividades productivas del país; consolidar una cultura administrativa, por medio de la capacitación, motivación y orientación a los servidores públicos; mejorar la calidad de los servicios públicos, mediante la incorporación de tecnología avanzada y adecuación física a las instalaciones y una nueva filosofía de servicio y atención a los usuarios; prevenir y combatir la corrupción, a través de una fiscalización, revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo de penalización y sanción a los servidores públicos.

En síntesis, los avances de este Programa en la práctica se concretaron en la racionalización, agilización y simplificación de diversos trámites relacionados, por ejemplo, con la expedición de pasaportes, actas de registro civil, el cumplimiento de obligaciones fiscales, el establecimiento de ventanillas únicas, despacho de permisos de importación y exportación, actualización reglamentaria en materia de auto transporte, entre otros muchos rubros.

Sin embargo, este Programa, como muchos otros con diferentes nombres, ha tenido el infortunio de la falta de continuidad y congruencia con las políticas

establecidas. De no existir continuidad y orden sistemático en las bases y avances ya realizados en materia de simplificación, agilización y mejoramiento en la prestación de servicios públicos, ningún esfuerzo institucional será capaz de modificar las inercias, arbitrariedades en el uso del poder, falta de sensibilidad en el trato con la ciudadanía y, en general, la ausencia de un sentido de responsabilidad y compromiso entre las acciones públicas y los ciudadanos.

En este orden de ideas, la variable tiempo es muy significativa, ya que todos los programas tendientes a racionalizar las tareas de gobierno se plantean metas a corto, mediano y largo plazo, y en ese mismo orden se van olvidando y aplazando por las administraciones subsiguientes.

Cabría en este sentido preguntarse para qué tantos programas creados en los diferentes sexenios, qué hay de los recursos que se destinaron para resolver o atender tal o cual problema, porque lo único que se ha provocado son fuertes crisis en México. Crisis que se han manifestado en todos los órdenes pero de forma muy particular, en el económico. La situación económica aparentemente "descubierta" en las primeras semanas de cada gobierno obliga al nuevo Presidente a tomar medidas drásticas con el objeto de paliar la situación. Así, a los pocos días de haber asumido la Presidencia, se anuncia la devaluación del peso, un incremento de la banda de flotación de nuestra moneda respecto al dólar y una posterior flotación libre en su paridad.

Las consecuencias de estas medidas y de otras anunciadas posteriormente, no tardan en reflejarse inmediatamente en el incremento al costo de la vida. A pesar de que ante los ojos de algunos observadores extranjeros estas medidas son las correctas para salir de las crisis, desde un punto de vista, no vemos una solución a problemas como el de la pobreza extrema o el desempleo, que cada vez es mayor ya que aproximadamente 4 500 personas pierden su empleo al año.

Es por todo esto, que el gobierno mexicano ha buscado de muchas maneras, generar una constante mejora en las instituciones federales, que permita conllevar un proceso de control interno mucho más eficiente, pero a pesar de las múltiples decisiones o programas que ha implantado, las instituciones han carecido de una verdadera visión para lograr sus objetivos. Los legisladores se han formulado la idea de que todo esto se debe a que la Secretaría de la Función Pública no define sus metas o estrategias conforme a sus funciones y a que no existe una órgano o comisión que la vigile, evitando así que se generen resultados internos necesarios para toda la Administración Pública, por lo tanto se propuso la creación de una Comisión Especial para su vigilancia.

Propuesta para la creación de la Comisión Especial de la Función Pública.

El pasado 13 de septiembre de 2005⁴⁰, se turnó a la Junta de Coordinación Política, la proposición con punto de acuerdo para crear una Comisión de la Función Pública, presentada por el Partido Revolucionario Institucional. El documento parte de que el Congreso ha contado con logros y que para el desarrollo del mismo es necesario fortalecer las tareas legislativas y que ésta tarea, ya no es la única función de los Congresos, ahora cuentan con la tarea de agregar el Control, la Fiscalización y la Supervisión del Poder Ejecutivo.

Siendo una demanda de la ciudadanía y obligación de los legisladores el fomento de la técnicas democráticas. Se propone trabajar en nuevos esquemas de control de la Función Pública y que sean más allá de lo que tenga que ver con los recursos federales y la Cuenta Pública. Por ello, se consideró conveniente crear dentro del cuerpo legislativo la Comisión Especial de la Función Pública, para el desarrollo de los programas que le corresponde revisar a esta Secretaría de Estado, en los rubros que pertenecen a la Administración Pública y en el ámbito del control y la modernización administrativa.

⁴⁰ Propositiones de acuerdo, de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, por el que se crea la Comisión Especial de la Función Pública, 13 de septiembre de 2005.

La Comisión Especial de la Función Pública, se conformaría de 12 miembros, nombrados por los coordinadores de los grupos parlamentarios constituidos en la misma Cámara de Diputados y conformada en número de la siguiente forma: cuatro del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; tres del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y dos del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, además de, uno del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, uno del grupo parlamentario del Partido del Trabajo y; uno del grupo parlamentario de Convergencia. Asimismo, la Comisión Especial de la Función Pública contaría con una Mesa Directiva, integrada por un presidente designado por el grupo parlamentario del PRI y finalmente contaría con un secretario designado por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD respectivamente.

Sin embargo, la posible creación de esta Comisión no garantiza que las funciones de las dependencias de Control no se dupliquen. Existen demasiadas técnicas de control e instituciones tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo, con la finalidad de crear acciones de mejora, no obstante, los rubros que se revisarían serían los mismos, como se mencionó anteriormente y regularmente las áreas que se verifican se quejan constantemente de que las revisiones que hacen las entidades fiscalizadoras son las mismas y constantemente están dando la misma información.

Acciones de mejora por parte de los Órganos Internos de Control por disposición del Servicio Profesional de Carrera.

Cada año las auditorías se planean por medio del denominado Plan Anual de Trabajo y dentro de este programa se conforman los rubros a revisar, siguiendo los parámetros de la Secretaría de la Función Pública y lo que se especifica en la Guía General de Auditoría Pública. La misma Guía en su introducción menciona que dicho documento se emitió a fin de continuar el apoyo de las funciones de los Órganos Internos de Control y de Control Interno, definiendo conceptos como lo son los de: Auditoría Pública; Guía General de

Auditoría Pública; Actuación del Auditor Público y finalmente el de Control de Auditoría. Finalmente hace énfasis en darle a las revisiones un ambiente preventivo, capaz de canalizar e identificar los problemas que merman a la propia Administración Pública, estas acciones que deberán eliminar los problemas desde su raíz y evidenciar las deficiencias para aplicar las sanciones correspondientes.

Conforme al artículo 135 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece que las auditorías tendrán el objetivo de examinar las operaciones del Poder Ejecutivo con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera y si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente, así como los objetivos y metas se hayan logrado bajo los esquemas del desarrollo de las actividades y de las propias disposiciones legales vigentes.

Uno de los problemas dentro de la programación de las revisiones, prácticamente ya en su acción, es la necesidad de solucionar la actuación del Auditor Público, que independientemente de su formación académica, el auditor público debe tener un comportamiento ético y regirse bajo las Normas Generales de Auditoría Pública, para garantizar a la sociedad servicios profesionales de alta calidad. Al parecer no sería necesario contar con una profesión específica para llevar a cabo las acciones como auditor, ya que cada profesión cuenta con sus propios códigos y aunque en esencia sean similares, existen particularidades en cada una de las profesiones, pero siendo estrictos, la profesión ideal para llevar a cabo las revisiones y auditorías es la del Contador Público, ya que los rubros de mayor peso tienen que ver con el manejo de cifras y de la conformación de la Cuenta Pública. La Guía General de Auditoría contempla dentro de unos de sus apartados las Políticas de Actuación, donde se describe la responsabilidad del Auditor Público, plasmando en dicho documento la necesidad de que el auditor no debe hacer ejercicio indebido del empleo de sus funciones, así como de abstenerse de aceptar del resto de los servidores públicos cualquier invitación y de solicitar, aceptar o recibir por terceras personas, cualquier favor o atención.

Con la nueva aplicación de las evaluaciones que requiere el Servicio Profesional de Carrera, se busca profesionalizar la plantilla laboral del Gobierno Federal y en el caso específico de las funciones del auditor o del control interno, es conveniente que el trabajo se fije con cuidado y el suficiente esmero, generando así un desarrollo profesional, ético y de responsabilidad profesional. No obstante, el problema recae en que los Órganos Internos de Control no son netamente independientes y el simple hecho de pertenecer a la misma plantilla de una determinada Secretaría de Estado, la limita en sus funciones a tal grado de que se llega a no cumplir el objetivo de salvaguardar los intereses de la propia Dependencia. Todo esto se menciona, ya que si se llega a revisar directamente las acciones de la oficina del Secretario, en muchas ocasiones no es posible corregir el error, desvío o la conducta de los funcionarios públicos, sin contar con la posibilidad de hacer una denuncia pública de los hechos, ya que una de las políticas del control interno es la de: “Usar la información obtenida en el desarrollo de su trabajo con toda integridad profesional, sin ocultar ni deformar los hechos o la información con el propósito de obtener algún beneficio personal o beneficiar a terceros. Asimismo, es responsable de mantener absoluta reserva y confidencialidad con respecto de los informes, datos y hechos obtenidos como consecuencia de sus labores.”⁴¹ Esta conducta, es limitativa en cuanto a las acciones de mejora que el auditor público pueda generar en beneficio de la misma Institución y de la Administración Pública Federal.

El Servicio Profesional de Carrera, tiene sus objetivos fijos, nobles podríamos determinar, pero a pesar de la extenuante política de profesionalizar al empleado federal, muchas veces los errores de trabajo del control interno, recaen en su planeación, que previamente a las revisiones se debe formular, incluyendo un cronograma de las actividades a llevar a cabo y de los procedimientos específicos a revisar por el grupo de auditores. Esta planeación se supone de inicio que debe ser elaborada por el responsable del área auditada y los jefes de grupo encargados de hacer las revisiones. Todos los integrantes deben conocer y comprender no sólo el Plan sino aquellas actividades y procesos administrativos

⁴¹ Guía General de Auditoría, Políticas de Actuación, página 80

que se revisarán. Indudablemente, esto en norma se ve plasmado y se lee de una forma hasta poética, sin embargo, la falta de supervisión y la ineficiencia en la delegación de funciones provoca que las revisiones sean pobremente llevadas a cabo. La supervisión será responsable de que exista una adecuada comunicación con el área auditada y a su vez será responsable de que exista un claro conocimiento de los rubros que se revisarán, pero en la mayoría de las veces se carece de una supervisión y en las peores situaciones el supervisor carece de la atención y de la capacidad para darle solución a los problemas que se susciten.

Cabe destacar, que mucho antes de la evaluación que se ha generado a partir de la entrada en vigor de la Ley y del mismo programa del Servicio Profesional de Carrera, ya se contaba con una evaluación interna a los mismos auditores públicos, con motivo a calificar su desempeño y sus habilidades. Esta evaluación era practicada por el jefe inmediato, el cual supondría contar con los elementos necesarios para efectuar una evaluación individual del personal que permitiese comprobar la actuación bajo los esquemas éticos que requiere el mismo control interno. La evaluaciones en muchas ocasiones no valoraban la antigüedad en el puesto, ni los niveles de estudio de los empleados, se recaía en practicas comunes de la corruptela burocrática, tales como el amiguismo, el compadrazgo y en las menos el nepotismo y a pesar de que anualmente se lleva a cabo el Programa de Estímulos y Recompensas, pocas veces se ve que se le otorgue a un funcionario público por la antigüedad o por el grado de estudios comprobable.

No obstante, el empleado, en éste caso el auditor público, debe manejarse bajo ciertas normas de comportamiento y que se pueden ver plasmadas dentro del denominado Decálogo del Auditor Público.

El Decálogo del Auditor Público.

Como ya se mencionó en el capítulo dos de esta investigación las revisiones que cada Órgano Interno de Control realiza son llevadas a cabo por personal capacitado y que bajo ciertos perfiles laborales es conocido como auditor público. El auditor público es pieza fundamental del proceso del desarrollo administrativo, básicamente es el encargado de proponer las mejoras necesarias de cada una de las Unidades Administrativas del Gobierno Federal y todo bajo la normatividad necesaria propia del Órgano Interno de Control, regulada por la misma Secretaría de la Función Pública y por aquella perteneciente a la Unidad Administrativa revisada. El auditor público cuenta con su propia política de acción ética y creo que dentro de esta investigación, no podríamos evitar hacer comentarios a dicho documento denominado el ***Decálogo del Auditor Público***, el cual se encuentra como anexo en la Guía General de Auditoría Pública que emitió la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en abril de 2000 y, consiste de los siguientes conceptos (4):

Decálogo del Auditor Público

Cuadro (4)

Sé Íntegro: Mantén tú independencia mental cuando expreses una opinión, sé objetivo y mesurado al actuar frente a los asuntos bajo tu responsabilidad.

Sirve: Tú eres el servidor público en el que los auditados confían en que propondrás soluciones adecuadas a los problemas. Las deficiencias cualquiera las comenta, pero proponer acciones de mejora debe ser tu objetivo de excelencia.

Sé Honesto: Tú eres el primero que debe estar dentro de la legalidad y promover su cumplimiento. No aceptes favores que impliquen o aparenten corromper tu función.

Sé Prudente: Tu profesionalismo empieza con tu discreción; recuerda que la información que obtienes es únicamente para formarte una opinión y emitir un juicio.

Sé Humilde: Preguntar es la mejor manera de conocer el porqué de las cosas, ten la modestia de reconocer que no lo sabes todo; además, la calidad de tu trabajo se incrementa encontrando explicaciones de las personas que realizan la función, enriqueciéndola con la opinión de la gente con experiencia.

Actualízate y Compíte: Estimula tu desarrollo profesional con la educación continua y date la oportunidad de no ser un auditor obsoleto. En los límites de la cortesía y el respeto mutuo, la competencia leal entre compañeros y auditados te impulsará a obtener trabajos que representen un reto mayor.

Coopera: Interésate por el trabajo en grupo. Intercambia opiniones con tus compañeros de trabajo, esto enriquece la auditoría.

Planea: Antes que todo, establece los puntos de control, las actividades, las relaciones de grupo y las estimaciones de tiempo: ese es tu proyecto.

Convéncete y Convence: La evidencia es tu única arma. Obtén la necesaria para formarte un juicio y soportar tu opinión ante terceros, ya que la función de auditoría implica convencer para mejorar y no vencer para que prevalezca tu opinión.

Ama tu Función: Sólo así lograrás la excelencia en tu profesión y dignificar al auditor público.

Hoy en día existe mucha responsabilidad en los asuntos públicos, pero mientras el actuar de los Órganos de Control este sujeto a la nómina de misma Dependencia a la que se audita, pues simplemente se carece de objetivos medidos. Asimismo, bajo los estrictos esquemas del Servicio Profesional de Carrera, se plantea la necesidad de contar con el personal calificado que pueda brindar las soluciones adecuadas a los problemas de las áreas auditadas, pero desgraciadamente la selección en el reclutamiento de los posibles candidatos a las plazas vacantes y las cuales ya cuentan con el perfil regulado por el mismo Servicio Profesional de Carrera, se ha considerado con poca credibilidad y en varias ocasiones amañado por las mismas áreas para contratar a los amigos o aquellas personas que se les debe favores.

El Decálogo del Auditor Público cuenta con objetivos primordiales, como, promover el cumplimiento de los procesos administrativos de la Administración Pública, pero mientras se siga siendo juez y parte del control interno, los verdaderos problemas a corregir no se podrán resolver.

Su opinión, se tambalea ante la de su jefe inmediato el cual a su vez pone a consideración el hallazgo con su supervisor y este con el coordinador de auditorías del área revisada, al final se llega a negociaciones con el área, para evitar roces y posibles fugas de información que afecten la posición de algún funcionario público con mucho peso.

Cabe señalar, que en otras ocasiones las deficiencias tienen que ver con la capacitación que por ley requiere el empleado federal y la cual supone generar que el auditor cuente con las herramientas indispensables para llevar a cabo su trabajo con eficacia.

Por último, el Decálogo menciona la necesaria necesidad de conformar grupos de trabajo que cuenten con una buena integración, generando el ambiente adecuado para las actividades, un tema más que nada empresarial y sin necesidad de comentarlo a fondo.

Finalmente, es necesario llevar a cabo ciertos cambios que convenientemente generarían un mejor desempeño de los Órganos Internos de Control, del propio desempeño de los servidores públicos, tema que ha venido a reforzar el programa llamado Servicio Profesional de Carrera y que finalmente darían una clara posición en cuanto a las acciones de mejora que cada entidad fiscalizadora debe proponer para el desarrollo de la Administración Pública federal, pero en muchas de las ocasiones desde mi perspectiva laboral, la Secretaría de la Función Pública viene sobrando, siendo sólo una Secretaría que ha venido a ser el refugio de la gente de la zona del bajío de la República Mexicana, panista en su mayoría y que el Gobierno actual consideró necesario cambiar de nombre, pasando de SECODAM a SFP, para seguir con la política de la “manzanita” , política de “no más mordidas” originaría del Gobierno de Chihuahua en los años en que Francisco Barrio Terrazas gobernó, con la finalidad de promover la ética de los empleados federales.

En suma, creo que es necesario o reformar a la Secretaría de la Función Pública o llevarla a un proceso de extinción, tema que se verá en el siguiente capítulo.

Capítulo VI Propuesta final para la reorganización de los Órganos Internos de Control y la reforma o extinción de la Secretaría de la Función Pública.

En el cuerpo de la investigación se planteó la necesidad de generar una independencia de los Órganos Internos de Control, asimismo, de la desaparición de la misma Secretaría de la Función Pública, que a lo largo de sus años no ha cumplido con su objetivo de forma específica. Pero, por qué es tan evidente que no cumple con sus funciones, en primer lugar, se encarga de vigilar al Poder Ejecutivo de la Federación, a las Secretarías, Entidades y Dependencias que lo conforman en su totalidad. Lo que de forma simple se nota un tanto cuanto delicado, los asuntos del Presidente de la República, de 2 de las Secretarías de Estado más importantes como lo son la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ambas de mucho peso a nivel Nacional. Sería casi absurdo negar que existan corrientes y diversos intereses. Es por eso que la Secretaría de la Función Pública llega a toparse con un serio problema, cómo juzgar a su propio patrón en esos términos tan coloquiales, cómo morderse asimismo y evitar escandalizar a los medios.

No es el caso de la Auditoría Superior de la Federación, la cual desgraciadamente sólo cuenta con las facultades de revisar todo aquello que tenga que ver con la Cuenta Pública y los Recursos de la Federación, su posición es mucho más autónoma y sólo le rinde cuentas a la Comisión de Vigilancia de la propia ASF en la Cámara de Diputados. Sin embargo, como lo mencionamos, su desempeño no revisa aquello que tenga que ver con los procesos administrativos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública a menos que tengan que ver con los dineros de la Nación. Por su parte la Secretaría de la Función Pública representada en los pequeños Órganos Internos de Control, se encarga de verificar cada uno de los rubros de desempeño, incluyendo las de carácter administrativo y todo aquello que tenga que ver con los bienes e inmuebles de la propia federación, lo que indudablemente nos permite ver que su campo de acción es mucho más amplio.

Pero la Secretaría de la Función Pública al ser su propio juez por ser ella misma parte del Poder Ejecutivo de la Federación, su alto desempeño se ve mermado y las recomendaciones correctivas y preventivas que puede aterrizar al llevarse a cabo las revisiones se ven limitadas en su totalidad y pierde su credibilidad.

Por lo que se recomienda lo siguiente:

- Autonomía de los Órganos Internos de Control, regulados por la Auditoría Superior de la Federación, en lo que a normatividad se refiere;
- Distribución de las funciones de la extinta Secretaría de la Función Pública a diversas Secretarías o Dependencias, como por ejemplo, el resguardo de los documentos de la propiedad de los inmuebles del Gobierno Federal que lleva a cabo el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) y que podría ser autónomo, con la finalidad de darle mucho mayor transparencia al manejo del arrendamiento de los inmuebles del Gobierno Federal y a su vez éste podría ser supervisado por la Auditoría Superior de la Federación, para así evitar el mal manejo de los recursos federales;
- La regulación del Servicio Profesional de Carrera sería reasignado a la Secretaría de Gobernación;
- Los Titulares de los Órganos Internos de Control, serían asignados por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y;
- Finalmente, la reasignación del personal de la Secretaría de la Función Pública, competente y capaz de ciertos rubros de manejo exclusivo, con posibilidades de afectar al personal no calificado, que no cubre el perfil o sin justificación de su estancia en la Secretaría de la Función Pública.

Cabe señalar, que el presupuesto de la Secretaría de la Función Pública oscila entre \$1, 417, 369,870.00 de pesos, si se planteará que la Auditoría Superior de la Federación absorbiera a toda la plantilla de la Función Pública y a su vez la de los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la

Federación sería un verdadero “elefante blanco” y probablemente el exceso de funciones propiciaría más la corrupción y la falta de supervisión. Si recordamos a Douglass C. North, en su obra “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”⁴², la función primordial de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre y en el caso de una institución de Control Interno, pues con mucha mayor razón debe generar una estructura estable en la interacción humana e institucional, es por eso que los cambios que se deben generar al interior de la Entidades Fiscalizadoras, consiste en los ajustes necesarios a las reglas, normas y al cumplimiento de las mismas, es decir, aquellas funciones que ejerce la Secretaría de la Función Pública deben ser divididas en los Órganos Internos de Control, que son las pequeñas Unidades que se encargan de evaluar a las Secretarías que conforman al Poder Ejecutivo de la Federación, estos al contar con una verdadera autonomía, ejercerán un real desempeño de sus funciones, sancionando actitudes y conductas de aquellos funcionarios públicos que estén desviando o haciendo mal uso de los recursos federales, sin el temor de que se trata de los mismos titulares de la Secretaría a revisar. La actividades que son consideradas del cumplimiento de la Secretaría de la Función Pública como es el resguardo de los documentos de propiedad de los inmuebles del Gobierno Federal, se canalizaría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la verificación al cumplimiento de lo que marca el Servicio Profesional de Carrera, pudiendo ser canalizado a la Secretaría de Gobernación.

Las actividades que llevan a cabo los Órganos Internos de Control, pueden ser supervisadas por la Auditoría Superior de la Federación y al tener el amparo de esta Entidad Fiscalizadora, los hallazgos podrán ser plasmados sin que sean estos puestos a consideración de los titulares de las áreas de Auditoría, éste también sería uno de los problemas a solucionar, los Contralores Internos y Titulares de las áreas de Auditoría, Control y Evaluación y Responsabilidades, en la actualidad, son designados por el Secretario de la Función Pública, lo que implica que el Ejecutivo tiene la facultad de elegirlos y de removerlos a su entero antojo, esta situación no permite que estos funcionarios públicos cumplan con

⁴²North, Douglass C., Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, página 16

objetividad su labor y que probablemente podría mejorar ahora con la creación de la Comisión Especial de la Función Pública. La solución sería que la designación de estos cargos no fuera por parte del Ejecutivo, representado en el Secretario de la Función Pública, sí llegase a conformarse la Comisión Especial de la Función Pública, sería ideal que esta los impusiera, pero en el caso de su desaparición como es lo que planteamos, la designación sería por parte de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior, generando un correcto contrapeso entre los poderes y que el control interno contará con un peso específico real.

Finalmente, el problema real al que se enfrentaría la sociedad sería al incremento del Índice de Desempleo, la plantilla de la Secretaría de la Función Pública se vería afectada, en gran medida, pero esa fue una de las principales políticas del gobierno de Vicente Fox, denominada como el “Necesario adelgazamiento del Gobierno Federal”, fomentando conceptos como el “Retiro Voluntario” y eso en el mejor de los casos, porque durante el año 2004, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se contrató a un grupo de abogados para poder elaborar el documento con el cual despidieron a 1000 personas, argumentando que todos carecían del perfil para cubrir sus plazas y en otros que habían tenido alguna conducta que exhibiera “perdida de confianza”. No obstante, la Secretaría de la Función Pública sale sobrando en una era plasmada para contar con un verdadero desarrollo de la Administración Pública y con nuevas instituciones como el IFAI, lo único que se hace es contar con mucho más instituciones que no cumplen con sus objetivos y que supuestamente están para generar confianza en la población y un mejor Gobierno.

Distribución de las Funciones de una Secretaría en proceso de extinción.

Al entrar la Secretaría de la Función Pública en un proceso de extinción, sería necesario transferir sus funciones a otras entidades, en el caso de las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y los Departamentos Administrativos deberán en primer lugar, contar cada una con un Órgano Interno de Control adscrito directamente al titular de la dependencia, el

cual estará a cargo de un Contralor Interno que a su vez deberá estar designado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y sólo será responsable ante esta, pero la duda sería, dónde encajarían todas y cada una de las funciones de la Secretaría de la Función Pública, a continuación plasmaremos la división de estas o lo que podría entenderse como una repartición de las funciones de la extinta Secretaría y podría ser de la siguiente forma:

A los Órganos Internos de Control

- Organizarían y coordinarían el sistema de control y evaluación, para inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, debiendo vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a las distintas áreas de la dependencia correspondiente, verificando el cumplimiento de las disposiciones.
- Realizarían por solicitud de la Auditoría Superior de la Federación, las auditorías y evaluaciones necesarias, con el objeto de promover la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- Inspeccionarían y vigilarían que las dependencias cumplan con las normas y disposiciones.
- Podrían opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control, así como de las que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Seguirían con la atención de las quejas e inconformidades que se presenten, bajo los términos que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, para constituir responsabilidades administrativas; aplicando las sanciones correspondientes y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Le correspondería la expedición de normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal y serían responsabilidad de las dependencias la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo, pero avaladas por la SHCP.
- Generaría las normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.
- Crearía las normas técnicas, la autorización y la proyección para construir, conservar y administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos, en general, bienes inmuebles federales, con la finalidad de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Pero la SHCP deberá coordinarse con estados, municipios, particulares, en casos excepcionales, con otros países y a su vez con la Auditoría Superior y con la PGR.

A la Auditoría Superior de la Federación.

- Establecería bases generales para la auditoría en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y realizaría las auditorías que requiere la Administración Pública Federal con el apoyo de los Órganos Internos de Control.
- Supervisaría a su vez el desempeño del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), hoy en día un Órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública y del cual se propone su autonomía, en gran medida, por el carácter de su misión concentrado en proporcionar servicios inmobiliarios y valuatorios a la

Administración Pública Federal, con la suficiente transparencia e imparcialidad, ya que el INDAABIN se creó con el objeto de practicar los avalúos de los bienes inmuebles que sean por naturaleza o por disposición de la ley, parte de la operación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, para así determinar los montos de las rentas que se deben pagar o cobrar por el arrendamiento de estos.

- Designaría a los auditores externos, así como normar y controlar su desempeño.
- Designaría, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los representantes de cada uno de los Órganos Internos de Control ante las dependencias y Órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, así como a los comisarios en los Órganos de Gobierno o Vigilancia de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.
- Daría periódicamente al Ejecutivo Federal un resumen de hallazgos o de observaciones, resultado de las evaluaciones aplicadas a las dependencias o entidades, siempre y cuando hayan sido objeto de fiscalización, informando a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse por parte del Ejecutivo Federal para corregir las irregularidades detectadas en la prontitud que se merece.
- Aprobaría y registraría las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias o entidades, así como sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A la Secretaría de Gobernación

- Le correspondería dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de su propia Ley, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas, basándose en el sistema que aplica el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y/o probablemente asesorado por éste, sin que esto afecte la plena División de Poderes.
- Tendría que organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral, con motivo a que los recursos humanos, sean aprovechados, buscando en todo momento la eficacia de los servidores públicos. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias para su desarrollo.

A la Procuraduría General de la República

- Finalmente a la PGR sólo le correspondería reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República.

A manera de Conclusión.

Después de este rápido recorrido a lo largo de la historia del Control Interno en nuestro país, y del análisis que se hizo de la estructura de las Entidades Fiscalizadoras, como son la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control, podemos decir que las medidas administrativas adoptadas por los diferentes gobiernos para llevar a cabo las funciones de control interno y en la búsqueda de las soluciones a las deficiencias de la Administración Pública, no han sido del todo correctos, los cambios que se han realizado se han considerado pertinentes para resolver los

múltiples y complejos problemas que afectan a la Administración Pública y al manejo de los recursos federales, todo con el único fin de alcanzar un grado de desarrollo que beneficie a todas las Unidades Administrativas pertenecientes al Poder Ejecutivo de la Federación y a sus instituciones, también es cierto que en gran medida aún quedan muchos problemas por resolver, problemas que llevan años de existencia y otros nuevos que han surgido. Los beneficios de la llamada modernización aún no llegan a todas las Entidades y Unidades que conforman al Gobierno Federal y desgraciadamente las nuevas instituciones como el IFAI, creadas para que la información sea abierta y consultada por la población aún cuentan con ciertos límites.

Las Entidades Fiscalizadoras deben ser modificadas para atender los diversos asuntos del Gobierno Federal, pero la creación o transformación de órganos dependientes del Ejecutivo Federal no puede entenderse como una solución a los grandes problemas que merman a la Administración Pública y a su correcto funcionamiento.

Por eso, lo primero que debe hacer el gobierno entrante es asegurarse de establecer los mecanismos que generen un correcto control interno y pensar si es necesario contar con una Secretaría como la actual Función Pública, que se ha visto paulatinamente deteriorada desde que era la antigua SECOGEF y bruscamente en los últimos años, y para eso, se requiere forzosamente realizar modificaciones a la estructura de la Administración Pública Federal, cambios de peso que repercutan en los aspectos económicos, políticos y sociales.

Fundamentalmente, los cambios económicos que tienen que darse, independientemente del modelo económico a seguir y que siempre se plantean al inicio de cada sexenio, son aquellos que propicien una verdadera distribución equitativa y justa de la riqueza. Generando empleos que permitan satisfacer las necesidades, pero asimismo, también eliminando aquellos que sólo generan burocracia y gastos innecesarios.

En lo político, la exigencia que genera la democracia así como la descentralización política. Obliga a que los mecanismos de control sean mucho más autónomos, que en el ámbito de su competencia puedan y deban realizar las revisiones de forma libre y sin intervenciones o negociaciones, conforme a sus propias particularidades e intereses.

Cabe señalar que durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, la Secretaría de la Función Pública, perdió mucho más presencia que la que tenía durante el gobierno de Ernesto Zedillo, debiéndose entender, que durante el nuevo gobierno, se planteó la necesidad de generar funcionarios públicos con una buena capacitación y esto contribuyó al nacimiento de un proyecto que se quería echar a andar desde hace tiempo, el Servicio Profesional de Carrera.

Para el beneficio del orden social, se debe fomentar una seguridad a la población por parte de la autoridades y de las instituciones gubernamentales, desde el simple hecho de que sea claro el impulso de las medidas de control y que se sienta casi palpable la impartición de justicia y eso se debe a que la prestación de éste tipo de servicios que proporcionan bienestar a la población y a la Nación, promueven una mejora notable en la Administración Pública, brindando la garantía de la seguridad de la ciudadanía y del fomento de la democracia.

México requiere de lo mejores mecanismos de control para la búsqueda de un gobierno y de servidores públicos eficaces, eficientes y honestos.

Bibliografía y Publicaciones

* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma publicada en DOF 20-06-2005.

* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976, texto vigente, última reforma publicada en DOF 10-06-2005.

* Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2000, texto vigente, última reforma publicada en DOF 04-04-2005.

* Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976, texto vigente, última reforma publicada DOF 10-04-2003.

* Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México: antecedentes históricos y legislativos, México, D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.

* Ley Orgánica del Departamento de Contraloría.

* Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Nación, tomo III, enero-febrero de 1926.

*Memorando al C. Presidente de la República sobre la nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, Boletín de informaciones, Tomo III, enero-febrero 1926.

* Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, Colección Lineamientos, número uno, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.

* Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.

- * Ley del Servicio Profesional de Carrera, 10 de abril de 2003, publicada en el Diario Oficial de la Federación.
- * Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2005.
- * Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 2001.
- * Oficio Circular No. SP/100/0762/02 por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de julio de 2002.
- * Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, texto vigente, 2000.
- * Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2002, texto vigente, última reforma publicada DOF 31-12-2004.
- * Primer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.
- * Propositiones de acuerdo, de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, por el que se crea la Comisión Especial de la Función Pública, 13 de septiembre de 2005.
- * Guía General de Auditoría Pública, Políticas de Actuación, publicada por la SECODAM, 2000.
- * Ambríz Hernández, Alejandro, Breve estudio sobre la teoría del control interno México, Morelia, Ed. Facultad de Contabilidad y Administración, 1968.

* Mas, Jordi, Técnicas de auditoría operativa aplicadas a la administración pública, España, Barcelona, Ed. Comité Asesor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, Generalitat de Catalunya, 1992.

* Priego Hernández, Oscar, La auditoría aplicada al Sector Público, México, Villahermosa, Ed. Centro de Investigaciones de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 1990.

* Vázquez Nava, María Elena, La Auditoría pública: instrumento de las políticas del Estado en las áreas estratégicas y prioritarias, México, D.F., Ed. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1991

* North, Douglass C, Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1993.