

92  
28j



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

EL PROCESO DE CONTROL Y LA CONTRALORIA  
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

T E S I S  
Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA  
PRESENTA EL PASANTE

FRANCISCO ORIHUELA SOLIS



DIRECTOR DE TESIS  
DR. CIPRIANO FLORES CRUZ

MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



**A MIS PADRES**

**QUE GRACIAS A SU ENTERESA ME ABRIERON UN CAMINO A SEGUIR.**

**A MI FAMILIA**

**POR SU IMPULSO SIN EL CUAL NO HUBIERA LLEGADO AL FINAL.**

**A MIS HERMANOS**

**QUE CON SU APOYO LOGRÈ LLEGAR A UNA META EN LA VIDA.**

**A MI ASESOR**

**DR. CIPRIANO FLORES CRUZ**

**Y A MIS SINODALES QUE GRACIAS A SUS CONOCIMIENTOS, APORTACIONES  
Y A SU DIRECCION, HICIERON POSIBLE LA CULMINACION DE ESTE TRABAJO.**

**A Lucy**

**QUIEN DESINTERESADAMENTE ME DIÓ LA OPORTUNIDAD DE SER SU AMIGO Y ME TUVO PACIENCIA EN LA TRANSCRIPCIÓN DE ESTE TRABAJO.**

**A MIS MAESTROS**

**POR SUS EXPERIENCIAS Y CONSEJOS PARA MI FORMACIÓN.**

**A MIS AMIGOS**

**DE LA SECOGEF Y A TODOS AQUELLAS PERSONAS QUE DE ALGUNA FORMA CONTRIBUYERON PARA LLEGAR HASTA AQUÍ.**

**A NORMA**

**QUE CONTRIBUYÓ AL GRAN CAMBIO DE ACTITUD (MONJE → GUERRERO).**

**EL PROCESO DE CONTROL Y  
LA CONTRALORIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA**

## I N D I C E

	PAG.
<b>INTRODUCCION.</b>	
<b>CAPITULO I</b> <b>CONCEPTOS GENERALES DEL CONTROL.</b>	1
A.- Definición.	2
B.- Elementos y Características del Control.	2
C.- Procesos del Control.	3
<b>CAPITULO II</b> <b>TEORIA GENERAL DE LA CONTRALORIA EN LA</b> <b>ADMINISTRACION PUBLICA.</b>	13
A.- Origen.	14
B.- Estructura Orgánica. (1917)	30
C.- Estructura Orgánica (1926).	36
D.- Desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.	45
<b>CAPITULO III</b> <b>EL CONTROL ASOCIADO AL CONTEXTO DE LA</b> <b>ADMINISTRACION PUBLICA A PARTIR DE 1933.</b>	55
A.- Monopolio del Control.	56
B.- El Control Compartido.	60
C.- El Control Paraestatal.	70
D.- Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF).	99
E.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Organo Globalizador Unitario y Sistemático.	105
<b>CAPITULO IV</b> <b>LAS CONTRALORIAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA</b> <b>CENTRAL.</b>	116
A.- Análisis Orgánico.	117
B.- Análisis Funcional.	120
C.- Análisis Normativo.	123

## **CAPITULO v**

### **ORGANIZACION FUNCIONAL DE UNA CONTRALORIA INTERNA EN EL SECTOR CENTRAL.**

	<b>127</b>
<b>A.-</b>	<b>Objetivos. 128</b>
<b>A.1</b>	<b>Objetivos Generales. 128</b>
<b>A.2</b>	<b>Objetivos Especificos. 129</b>
<b>B.-</b>	<b>Políticas. 130</b>
<b>C.-</b>	<b>Atribuciones. 131</b>
<b>D.-</b>	<b>Ambito. 133</b>
<b>E.-</b>	<b>Estructura Funcional. 134</b>
<b>F.-</b>	<b>Instrumentos. 136</b>
<b>F.1</b>	<b>Normativos. 136</b>
<b>F.2</b>	<b>Operativos. 138</b>

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFIA.**

**I N T R O D U C C I O N**

## **INTRODUCCION.**

En la actualidad muchos funcionarios públicos de alto nivel no están convencidos de la necesidad de ser participativos, de estar cerca de quienes colaboran con nosotros en una dependencia, de las necesidades y la obligación de delegar más actividades a nuestra gente, en la práctica a la hora de controlar se le tiene miedo a la palabra control, porque se piensa que encierra un concepto reñido con los tiempos actuales en los que las dependencias deben funcionar con principios más democráticos que los de antaño.

De nada sirve planificar maravillosamente, logrando que los miembros de un equipo de trabajo sean capaces de generar unos objetivos brillantes, difíciles y excelentes; de nada sirve organizar los recursos con habilidad, de nada sirve delegar tareas y funciones con eficacia, si luego no se ejerce un control adecuado.

En este trabajo se presentan algunos conceptos de control, así como también veremos el papel tan importante que juega la Contraloría en el control e inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación, es por eso que se busca ubicar a ésta en un lugar jerárquicamente más lógico y funcional dentro de cada dependencia del sector central, esto es a nivel de Subsecretaría, manteniendo su línea de mando y control sobre el Oficial Mayor y Tesoreros, ya que ellos administran los recursos.

En el primer capítulo se presentan algunos conceptos de control, los cuales van encaminados a contribuir a una mejor gestión administrativa.

En el segundo capítulo, encontraremos el desarrollo de lo que fue el Departamento de Contraloría a partir de 1917, su acción en el control e inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través del control previo,

evitando actos en perjuicio del erario, pero por intereses políticos en 1932 desaparece dicho Departamento.

En el tercer capítulo veremos como a partir de 1932 el control se monopoliza, pasando a la Secretaría de Hacienda por conducto de la Tesorería de la Federación y no es hasta 1946 en que se distribuyen ciertas atribuciones de control a la reciente Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Después, el control es compartido en tres secretarías de Estado: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional, que hasta 1958 era la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Asimismo, se plantean las facultades de cada una, como el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para así llegar a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedando como órgano globalizador del control.

En el capítulo cuarto, se desarrolla un análisis orgánico, funcional y normativo de las Contralorías Internas que de acuerdo a la magnitud de la dependencia a la que pertenecen, tenían su nivel jerárquico; y es hasta que se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando se ubican, dependiendo del Oficial Mayor orgánica y funcionalmente de la SECOGEF.

Por último, en el quinto capítulo se plantea una organización funcional de una Contraloría Interna, ya que estas cobran un papel relevante dentro de la dependencia y debido a que el Contralor acuerda directamente con el titular del ramo, su ubicación jerárquica-funcional debe estar en un nivel adecuado para poder englobar el control sobre todos los órganos que manejan recursos, ya sean financieros, materiales y humanos, esto es, a nivel de los Subsecretarios.

**CAPITULO I**  
**CONCEPTOS GENERALES DEL CONTROL**

## **A. DEFINICION.**

Si consultamos cualquier libro o manual de administración, nos encontraremos que la palabra control significa: Conjunto de procedimientos administrativos que nos permiten medir las desviaciones entre los objetivos y los logros alcanzados con el fin de establecer las medidas correctivas.

Esta definición es correcta, pero en cierta medida limitada. Sin embargo yo estaría de acuerdo con otra más amplia, más completa que sería: Conjunto de procedimientos administrativos que nos permiten aumentar el número de probabilidades para que el plan (los objetivos) coincida o se aproxime al máximo a los logros.

Como una de las partes del proceso administrativo, la de control es la que cierra el ciclo y proporciona información respecto a cuáles han sido los resultados que se han obtenido cuando hemos dirigido nuestros esfuerzos hacia unos objetivos. De no existir esta última parte, sería imposible saber si lo que hemos planificado, organizado, ejecutado o delegado, ha servido de algo. Es decir, no podríamos medir qué cosas han funcionado bien y qué cosas han funcionado mal.

## **B. ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL.**

El control administrativo está constituido por tres elementos básicos: el sujeto de control, el objeto y el marco de referencia que precisa las escalas con respecto a las cuales se confrontan las acciones y resultados de la administración.

El control presenta características que, para su mejor comprensión, pueden ser agrupadas conforme a elementos básicos. Con referencia al sujeto de control, una primer característica es que puede ser interno o externo. El Interno a su vez, se subdivide en autocontrol y control especializado.

El autocontrol es inherente al sistema jerárquico, siendo el sujeto y el objeto de control un órgano dependiente de una autoridad distinta al controlado, pero dentro de la misma estructura de organización; tal es el caso de contraloría, auditoría interna, entre otras.

El control externo es el ejercido por unas instituciones sobre otras.

Otras características del sujeto de control radica en que puede ejercer su acción en forma confrontada o unilateral, según considere o no la opinión del órgano sujeto a control.

Las características del control, tomando en consideración su segundo elemento, el objeto bajo control, son las siguientes: previsto e inesperado, según corresponda a una verificación previamente notificada o bien efectuada por sorpresa.

Finalmente, las características del control en relación al tercer elemento, relativo al marco de referencia, son las siguientes: general o específico; permanente o eventual, cualitativo y/o cuantitativo.

Las características señaladas, permiten realizar el análisis de los controles administrativos, evaluando sus ventajas y desventajas conforme a los requerimientos.

### **C. PROCESOS DEL CONTROL.**

El control requiere concentrar la atención en los puntos críticos que permiten formar un juicio, de ahí que su primera fase consista en la determinación del marco de referencia, que debe ser sencillo y adecuado al propósito.

La segunda fase, con independencia del órgano que la realice, y de la técnica utilizada, se refiere a la información

sobre la acción controlada, así como medir y registrar los resultados obtenidos.

La tercera fase trata de evidenciar la conformidad o las desviaciones, mediante la confrontación de los resultados observados con el marco de referencia.

Es evidente que del propósito del control, derivan efectos correctivos o simplemente informativos; cuando se trata de un control especializado, el órgano encargado envía sus observaciones a una autoridad ajena a él, la cual podrá establecer o no las medidas correctivas. Asimismo, existe el autocontrol, en que el propio órgano que determina las desviaciones, establece las medidas correctivas.

Las técnicas y los sistemas de control son en esencia las mismas para el efectivo procedimiento de oficina, calidad del servicio o cualquier otra área.

En una primera conclusión, el proceso básico del control, donde quiera que se efectúe y cualquiera que sea el área que controle, incluye tres pasos: establecimiento de estándares, medición del desempeño contra estos estándares y corrección de las desviaciones.

#### Establecimiento de Estándares.

Ya que los planes son las bases frente a las cuales deben establecerse los controles, lógicamente se deduce que el primer paso en el proceso sería su establecimiento. Sin embargo, puesto que éstos varían en nivel de detalle y complejidad, ya que los administradores no suelen observar todo, se establecen normas especiales.

Las normas son, por definición, caminos sencillos de evaluación. Son los puntos seleccionados en un programa total de planeación, donde se realizan medidas de evaluación, de tal

modo que puedan orientar a los administradores respecto de cómo marchan las cosas sin que éstos tengan que observar cada paso en la ejecución de los planes.

#### Medidas de Desempeño.

Las medidas de desempeño contra las normas debieran ser, idealmente, una base futura, en tal forma que las desviaciones puedan ser detectadas antes de su ocurrencia real y sean evitadas mediante los remedios apropiados. El administrador alerta, que mira hacia adelante, puede a veces, predecir probables desviaciones de la norma. En ausencia de tal habilidad, las desviaciones deberían descubrirse tan pronto como sea posible.

La función administrativa del control, es la de evaluar y corregir el desempeño de las actividades de los subordinados para asegurar que los planes y objetivos de la organización se están llevando a cabo. Es decir, que cada administrador, desde el puesto más elevado hasta el más bajo, se asegura de que lo que se hace es lo que se intentaba.

Debe pensarse en la existencia de dos prerrequisitos para poder ejercer una buena técnica de control. El primero sería el de basarse en un plan. El segundo, en la existencia de la estructura organizacional.

#### Los Controles Requieren Planes.

No existe forma por la que los administradores puedan determinar si su unidad organizacional está logrando lo que se desea y espera, a menos de que sepan primero qué es lo que se espera.

Los controles representan el lado opuesto de la moneda de planeación.

Primero los administradores planean, después los planes se convierten en normas, frente a los cuales se miden las acciones deseadas.

#### Los Controles Requieren de la Estructura Organizacional.

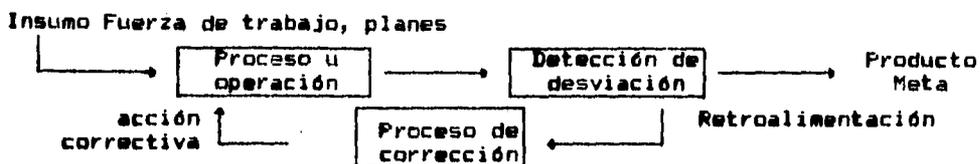
Ya que el propósito del control es evaluar las actividades y tomar la acción para cerciorarse de que los planes se están llevando a cabo, debe saberse también, en qué parte de la empresa yace la responsabilidad por las desviaciones con respecto de los planes y por la ejecución de las acciones para tomar las medidas correctivas. El control de las actividades opera a través de las personas. Pero no puede saber dónde yace la responsabilidad por las desviaciones y acción necesaria, a menos de que la responsabilidad organizacional sea clara y definida. Por consiguiente, y como en el caso de los planes, cuanto más clara, más completa y más integrada sea esta estructura, más efectiva puede ser la acción del control.

#### Correcciones de las desviaciones.

Si las normas se establecen para reflejar la estructura de la organización, y si la labor se mide en estos términos, se acelera la corrección de las desviaciones, puesto que el administrador sabe entonces dónde, en la asignación de deberes individuales o de grupo, deben ser aplicadas las medidas correctivas. La corrección de las desviaciones en el desempeño es el punto en el cual el control es visto como una parte del sistema total de la administración y se incorpora a otras funciones administrativas; el administrador puede corregir replanteando sus planes o modificando su meta.

## El control como un sistema de retroalimentación.

Figura No. 1



**Momentos del Control.**— Se pueden aplicar controles a la corrección de desviaciones en tres puntos en el tiempo.

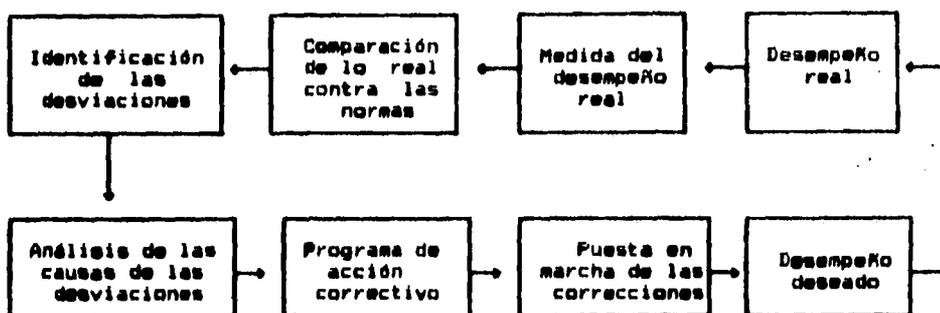
1.— El precontrol es efectivo cuando los administradores pueden anticipar las desviaciones de los planes y emprender una acción correctiva antes que ocurran éstas. Un buen sistema de precontrol puede impedir muchos errores costosos y ayuda a asegurar que se alcance los objetivos.

2.— El control concurrente, se refiere a la regulación de la actividad en tanto está teniendo lugar. La vigilancia de las operaciones corrientes y la corrección de las desviaciones tan pronto como ocurran, puede ayudar a controlar los errores.

3.— El postcontrol es el método menos efectivo, pero es quizá el más común. El análisis de los errores pasados, puede ayudar a prevenir su recurrencia, pero esta forma de control suele presentarse demasiado tarde para impedir pérdidas financieras, accidentes u otras torpezas costosas.

Esto puede verse más claramente considerando el proceso de retroalimentación que incluye el control administrativo, el que se muestra en la Figura No. 2. Como puede notarse, ésta coloca al control en una posición más completa y realista que en la de considerarlo sólo como el establecimiento de normas, medidas de evaluación y corrección de desviaciones. Con seguridad, los administradores miden la labor real, la comparan contra las normas e identifican y analizan las desviaciones. Pero entonces, para hacer las correcciones necesarias deben implantar y mejorar programas de acción correctiva con el fin de alcanzar los objetivos deseados.

Figura No. 2



**Los Controles deben ser Objetivos.**

La administración contiene muchos elementos subjetivos, pero el hecho de si un subordinado está haciendo un buen trabajo, no debería ser un tema de determinación subjetiva. Cuando los controles son subjetivos, la personalidad de un administrador o de un subordinado puede influir en forma inexacta sobre los juicios sobre su trabajo; pero el administrador tiene dificultades para crear un control objetivo, sobre todo si las normas y medidas se mantienen diciendo que el control efectivo requiere de normas objetivas, exactas y convenientes.

Las normas objetivas pueden ser cuantitativas, tales como costos y horas-hombre por unidad o fecha de terminación de trabajo; también puede ser cualitativa, como en el caso de un programa de entrenamiento que tiene características específicas o está preparado para llevar a cabo un tipo específico de mejoramiento, en términos de la calidad del personal. Lo importante es que, en cualquier caso, la norma sea determinable y verificable.

### Los Controles deben ser flexibles.

Los controles, ante cualquier cambio, deben seguir funcionando, ya sea por circunstancias imprevistas o un fracaso en los planes.

En otras palabras, para que los controles sean efectivos, a pesar de las fallas o cambios imprevistos en los planes, se requiere de flexibilidad en su concepción.

### Mecanismos Tradicionales de Control.

Un mecanismo ampliamente usado para el control administrativo, es el presupuesto. Por lo tanto, podría decirse que la presupuestación es el mecanismo para llevar a cabo el control. Como se notará, sin embargo, muchos mecanismos no monetarios son esenciales.

### Mecanismos Tradicionales de Control No Presupuestales.

Existen, hoy en día, muchos mecanismos de control tradicionales no conectados con los presupuestos, aunque algunos pueden estar relacionados y ser usados con ellos. Entre los más importantes están la información estadística, los informes y análisis especiales, el análisis de puntos de equilibrio, la auditoría interna y la observación personal.

### **Datos Estadísticos**

Los análisis estadísticos de los innumerables aspectos de la operación de un organismo y la presentación clara de la información estadística, bien sea de naturaleza histórica o de pronóstico son, por supuesto, importantes para el control. Algunos administradores pueden interpretar con prontitud la información estadística tabular, pero la mayoría prefiere la presentación de la información en gráficas.

## Información y Análisis Especiales

Para propósitos de control, se requiere de informaciones especiales en áreas de problemas específicos. Mientras la contabilidad rutinaria y las informaciones estadísticas proporcionan una buena cantidad de la información necesaria, hay a menudo, áreas en las cuales, ellas son inadecuadas. Es entonces donde los analistas, los que van a investigar las operaciones en áreas detectadas, donde los casos no parecen correctos, proponen una adecuada selección, ya que una gráfica estadística no podría determinar el problema.

## Auditoría Operacional

Otra herramienta efectiva de control administrativo es la auditoría interna u operacional, la cual sería la que lleva a cabo un grupo asesor de auditores internos, tomando en cuenta las operaciones contables, financieras y otras de un organismo. Aunque a menudo está limitada a la revisión de cuentas, en su aspecto más útil, la auditoría operacional sopesa los resultados reales contra los planeados. Así los auditores operacionales, además de asegurarse por sí mismos de que las cuentas reflejan los hechos; también podrían apreciar las políticas, la calidad de la administración, la efectividad de los métodos y los problemas especiales y otras fases de operaciones.

## Observación Personal

Es importante la observación personal como complemento de cualquier mecanismo de control administrativo, ya que los presupuestos, las gráficas, los informes, las razones y las recomendaciones de los auditores, se complementan con la observación personal. La administración, después de todo, tiene la tarea de comprobar que los objetivos del organismo son realizados por personas, y aunque muchos mecanismos científicos ayudan a asegurar que el personal está haciendo lo que el

administrador ha esperado y planeado para ellos, el problema de control sigue siendo medir las actividades de los seres humanos. Es sorprendente cuánta información puede obtener un administrador experimentado de la observación personal, aún a través de una caminata por una planta o por una oficina.

Por último, para concluir este capítulo, expondré algunas observaciones que hace Henry Fayol respecto al control, en su libro *Principios de Administración*.

Inicialmente, dice que el control de una empresa, consiste en vigilar que todo se lleve de acuerdo con los planes adoptados, las órdenes que se han impartido y los principios que fundamentan la organización. Su objeto es señalar los errores para que se corrijan e impedir que se repitan. El control debe aplicarse a todo lo que forma parte de la empresa: hombres, materiales y operaciones.

En el diseño de un sistema de control administrativo, los principios de psicología, no obstante lo imperfectos que son, revisten mayor importancia que los principios de contabilidad generalmente aceptados. El sistema debe motivar a la organización, con la mayor intensidad posible, para que la compañía actúe hacia sus propios objetivos.

Es probable que la dirección y fuerza de la motivación sean óptimas cuando existan las siguientes condiciones:

- 1.- El centro de la responsabilidad es el asiento del control y ese centro constituye una unidad de la organización a cargo de una persona responsable.
- 2.- El costo que se use en la evaluación de resultados es, hasta un grado significativo, susceptible de control por el jefe del centro de responsabilidad.
- 3.- El período de control es lo suficientemente corto para

que la dirección pueda intervenir rápidamente antes que los problemas lleguen a ser serios, pero no tan corto que el sistema se vuelva muy restrictivo, gravoso en su operación o muy sujeto a fluctuaciones insignificantes y contingentes.

- 4.- La administración ajusta el sistema de control a las diferencias en la personalidad de los individuos.
- 5.- No se permite que informes innecesarios, medran dentro del sistema de control, y aquellos que llegaran a ser innecesarios, se eliminan.

Hay sistemas de control que tienen éxito, aunque violan una o más de las condiciones anteriores. Por ejemplo, una personalidad muy fuerte, puede a veces, ser tan efectiva como un sistema de control completo. Sin embargo tales situaciones no son usuales y tampoco destruyen la utilidad de esos comentarios generales.

En la evaluación de las actividades, la tarea esencial es la comparación de lo que está sucediendo con lo que debía haber sucedido bajo las circunstancias. El estándar o base de medida de lo que debería haber sucedido, muy raramente puede determinarse con precisión. Consecuentemente, debe formarse con base a razonamientos que lograrán alguna exactitud o corrección si se hace el mejor uso posible de la información disponible.

**C A P I T U L O    I I**

**TEORIA GENERAL DE LA CONTRALORIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA**

## **A. ORIGEN.**

En el caso específico de las agrupaciones funcionales, la aplicación práctica del principio anotado de la división del trabajo, se consideró como una de las funciones la de Contraloría.

El contenido de esta función de contraloría, constituye el tema a desarrollar.

Tradicionalmente, estos órganos han operado en su mayoría en empresas privadas así como en el sector paraestatal, mientras que en el sector central de la administración pública, sólo siete Secretarías de Estado en 1982 contemplaban la función de Contraloría Interna dentro de su organigrama y su nivel jerárquico pasaba desapercibido, ya que en la toma de decisiones importantes casi no se considera.

En la empresa moderna se ha llegado a establecer el puesto de contralor como una pieza más del complicado engranaje de la administración. No se puede decir con esto que toda empresa deba tener contralor pero sí podría decirse que la mayoría de las empresas, en los países desarrollados, han creado este puesto dentro de su organización convencidos de las ventajas que les proporciona.

Es frecuente, por similares que sean las empresas ya sea en tamaño o servicios, que los contralores desarrollen actividades que difieren completamente entre unas y otras de ellas. En algunas empresas el contralor es una especie de comodín a quien se le encomienda todas aquellas funciones que no encajan en otras áreas.

Hay la misma confusión en cuanto se trata de determinar la autoridad del contralor, su jerarquía, responsabilidad y posición en la organización de la empresa. Es a partir del nacimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la

Federación en 1983, cuando se definen tanto las funciones y el nivel jerárquico de los Contralores Internos de los sectores paraestatal como central.

Un somero estudio del control en la organización financiera del país en el siglo pasado y en los tres primeros lustros del presente, revela que el primer sistema implantado, en noviembre de 1824, se caracterizó por haberse centralizado la dirección y administración de la hacienda pública en el Secretario del ramo, mediante el establecimiento del Departamento de Cuenta y Razón, al que se encomendó la contabilidad, formación de los presupuestos y de la cuenta anual de la Tesorería General, como oficina receptora y distribuidora de los fondos públicos y responsable de observar los pagos ilegales que le mandara realizar el Ejecutivo y de la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados, con la obligación de examinar y glosar la cuenta pública de cada año.

Posteriormente, en el año de 1830, se inició la descentralización en la organización hacendaria, al atribuirse a la Tesorería, además de las funciones recaudadora y distribuidora, la relativa a la formación de la segunda parte de la cuenta general, o sea la de distribución, lo que trajo como consecuencia que las comisarías -oficinas regionales de recepción y distribución de las rentas federales- dejaran de presentar sus respectivas cuentas al Ministerio de Hacienda y lo hicieran ante la citada Tesorería. Esta desconcentración se reforzó con la suspensión del Departamento de Cuenta y Razón y con la creación, en 1831, de una Dirección General de Rentas a la que se confirió la inspección de todos los ramos de la Hacienda Federal, la formación de la primera parte de la cuenta pública, esto es, la de valores, y la facultad de observar las órdenes de pago del Ejecutivo.

Por otra parte, en el primer lustro de los años

cincuenta, las oficinas recaudadoras estuvieron sujetas a diversas direcciones generales y las distribuidoras a la Tesorería General. Al suprimirse dichas direcciones en octubre de 1855, sus facultades fueron resumidas por el Ministerio de Hacienda, el cual robusteció su intervención general sobre todos los ramos que integraban las rentas nacionales.

Esta situación prevaleció hasta 1861, en que las funciones de recaudación y distribución se confirieron a dos oficinas generales, subordinadas inmediatamente al Ministerio de Hacienda: la Dirección del Tesorero Federal y la Tesorería General. Tal organización, empero, sufrió modificaciones en agosto de 1867, al prevenirse que todas las oficinas generales de Hacienda, dependerían en lo económico, administrativo y directivo del ministerio referido, quedando sujetas a la Tesorería en lo concerniente solamente a las atribuciones recaudadora y distribuidora.

En 1881 se organizó nuevamente la administración hacendaria, al establecerse las bases para la presentación de los proyectos de presupuesto de egresos e incrementarse las facultades de la Tesorería General, concentrándose en éstas, además de las facultades de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y fincamiento de responsabilidades.

Finalmente, el 23 de mayo de 1910, por virtud de una nueva reorganización de la Tesorería, se limitaron sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como a administrar los bienes federales y se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, a la que se asignaron las atribuciones contable y de glosa, sin duda por recordarse el principio de que deben ser distintas las oficinas que manejan fondos de las que llevan la contabilidad, separándose de esta manera las funciones que corresponden al cajero en toda administración -recaudar, custodiar y distribuir fondos y

valores- de aquellas que son propias del contador: registro de operaciones y examen de la justificación y comprobación de las cuentas rendidas. Si se considera que la Tesorería continuó desempeñando las labores de fiscalización y control preventivo, ya que la Dirección de Contabilidad y Glosa se ocupaba de llevar la contabilidad de la Federación, de dirigir la de las oficinas de esta última y glosar sus cuentas, calificando la justificación, comprobación y registro de las operaciones practicadas; si se considera también, por otra parte, que ambos organismos dependían de la Secretaría de Hacienda, se advierte que la reforma no constituyó un paso definitivo hacia el orden y la moralidad de la administración y, por tanto, hacia un efectivo control de las operaciones fiscales, dado el mencionado vínculo de dependencia, que impedía que tanto la referida Dirección General como la Tesorería tuvieran la autoridad suficiente para oponerse a las órdenes emanadas de la Secretaría de Hacienda.

En consecuencia, se imponía crear un órgano dotado de la necesaria autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional. En respuesta a esta necesidad, fue creado el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado el 25 de diciembre de 1917, estructurado por su ley orgánica expedida por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, con fecha 19 de enero de 1918.

El establecimiento de Contraloría obedeció, asimismo, a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través del control previo y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario, a diferencia de los antiguos métodos, dentro de los cuales y frente a los actos consumados, no restaba otro recurso que el de la acción penal contra los infractores, sin que se previniesen oportunamente

las faltas o delitos. Lo anterior fue señalado expresamente por el presidente Venustiano Carranza, al rendir su Primer Informe de Gobierno<sup>1</sup>, y manifestado de nueva cuenta en el subsecuente de dichos informes. En este segundo documento el titular del Ejecutivo refutaba las censuras ligeras de que era objeto el Departamento, en el sentido de que sus funciones habrían de concretarse a recibir las cuentas de las oficinas federales y formular observaciones conducentes, indicando que para tal objeto hubiera bastado la extinta Dirección de Contabilidad y Glosa, pero que precisamente con base en que las atribuciones de dicha oficina eran casi nulas para salvaguardar los intereses nacionales, había sido necesario sustituirla por la Contraloría, a fin de que ejerciera la "fiscalización breve" en el manejo de los fondos, para prevenir pagos indebidos y erogaciones innecesarias, ya que la práctica demostraba que toda revisión posterior resultaba inútil para reintegrar al erario las cantidades que le habían sido sustraídas y que nada se obtenía con registrar en la cuenta de responsabilidades grandes sumas, si no podían hacerse efectivas<sup>2</sup>.

El ejercicio del control previo como móvil para la creación de la Contraloría, aparece igualmente consignado por el Contralor General, Luis Montes de Oca, en un memorandum dirigido al C. Presidente de la República sobre la nueva Ley Orgánica del Departamento. En dicho documento, fechado el 27 de enero de 1926, se decía que para conseguir una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales se había estimado necesario retirar ciertas funciones de la Secretaría de Hacienda y conferirles al nuevo órgano administrativo, a fin de desarrollar con la debida autoridad e independencia esa labor fiscalizadora, la cual, se aclaraba, no consistía en el control a posteriori, o sea, en la simple glosa de cuentas con objeto de corregir errores técnicos o poner de relieve las

1 Cámara de Diputados, Los Presidentes de México ante la Nación, Tomo III, México, 1926, p. 299.

2 Ibidem. p. 375.

responsabilidades en que incurrieran los manejadores de fondos y bienes de la Federación, toda vez que forma de inspección ya existía anteriormente, sin haber producido nunca los resultados deseados. Se trataba más bien, del control previo a cargo de un órgano de la administración con cualidades mencionadas de autoridad e independencia tanto en relación a las oficinas ordenadoras como ejecutoras de pagos, que con su intervención oportuna evitara el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes nacionales. La realización de las funciones de fiscalización y control previo -concluíó el memorandum- justificaba plenamente la creación del Departamento de Contraloría<sup>3</sup>.

La regularización de todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes, la rendición oportuna de cuentas y la organización de la contabilidad general de la Hacienda Pública fueron también objetivos que determinaron el establecimiento del Departamento<sup>4</sup>, el cual se configuró como un órgano administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás que integraban dicho poder.

Su dependencia directa del Ejecutivo y su rango de departamento, situaba a la Contraloría en el mismo nivel jerárquico que las demás Secretarías y Departamentos, y no era ni superior ni inferior a ellos, sino simplemente tenía funciones distintas, formando por tanto, una "unidad" dentro de la "unidad" que se llamaba Poder Ejecutivo<sup>5</sup>. Su ubicación en éste último es hoy en día, como lo fue en su tiempo, tema de discusión, sin embargo, si se toma en cuenta el alto grado de centralización y burocracia del Estado Mexicano a partir de 1910, se admitirá la necesidad de un organismo propio del Poder

<sup>3</sup> Secretaría de la Contraloría de la Federación, Boletín de Informaciones, TOMO III, Ene-Feb 1930, p. 18

<sup>4</sup> Presidente Venustiano Carranza, Informe del 1° de Septiembre de 1910. Los Presidentes de México, p. 272

<sup>5</sup> Contraloría General de la Nación, Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional, México, 1921, p. 10.

Ejecutivo que asegurara la correcta administración de la hacienda y los caudales públicos, sin perjuicio, claro está, de las funciones que a este respecto, en el control a posteriori estaba encomendada a la Contaduría Mayor.

Una breve referencia a las características del Poder Ejecutivo surgido de la Constitución de 1824 permitirá establecer la diferencia con el que conformó la de 1917 y las condiciones de desarrollo de la administración Pública en éste último año que propiciaron que fuera un órgano del Ejecutivo, y no de otro poder, el que ejerciera el control sobre las demás oficinas del mismo. En el primero de los códigos fundamentales señalados, se imponían restricciones al Ejecutivo y se le atribuían únicamente funciones de ejecución, en tanto que al Congreso se le otorgaban funciones de decisión en materia hacendaria, económica, de comunicaciones y de orden social en general, sin establecerse restricción alguna. Esta preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo, considerada como un error por Emilio Rabasa, de acuerdo a las medidas extremas que solían tomarse --la sumisión del Ejecutivo, establecida por la dictadura de una asamblea, o el golpe de Estado que entronizaba la dictadura del Presidente-- fue hecha a un lado en 1917, al suprimirse los factores que la sustentaban y crearse las condiciones constitucionales en favor del Ejecutivo.

Consecuentemente, de manera acorde al nuevo régimen presidencial mexicano y el inicio de la formidable organización burocrática de hoy en día, era necesario un órgano de control dentro de la misma administración y no fuera de ella, a fin de que ésta funcionara bajo ciertos patrones mínimos de eficiencia, economía y moralidad. De ahí la ubicación del Departamento de Contraloría en el seno del Ejecutivo.

Por otra parte, la fiscalización a posteriori, ejercida

• Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1961, p. 148.

por la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, había resultado ineficaz tanto para los propósitos técnicos de la contabilidad como para los de carácter político, que se traducían en responsabilidades de los manejadores de fondos por falta de oportunidad en su ejercicio, debiéndose tomar en cuenta, además que trasladar las facultades de Contraloría de la Contaduría Mayor de Hacienda, esto es, a un órgano de Poder Legislativo, no sólo significaba coartar el derecho y la obligación del Ejecutivo de completar su funcionamiento para hacerlo lo más perfecto posible a través de un órgano de su propia organización, sino también el de hacer nulos los fines que perseguía la Contraloría, dado que el control que le fue encomendado era fundamentalmente de carácter preventivo, en tanto que el de la Contaduría era a posteriori o evaluador.

En atención a que el Artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 había suprimido las Secretarías de Justicia, y de Instrucción Pública y de Bellas Artes, creando los Departamentos de Salubridad y de Justicia; que el Departamento Universitario había sido instituido por la Ley Orgánica de las Secretarías y Departamentos de 13 de abril del año precitado; y que esta Ley había sido dictada bajo el concepto de que estaría en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expidiera la Ley Orgánica del Artículo 92 Constitucional, el Presidente de la República, presentó el 1° de junio de ese mismo año, la iniciativa de ley correspondiente en la que proponía la creación de un departamento más: el de Establecimientos Fabriles Militares, con lo que las secretarías y departamentos quedarían estructurados de la siguiente manera:

Artículo 1°. Para el despacho de los negocios de orden administrativo federal, habrá seis Secretarías y cuatro Departamentos:

Las Secretarías serán:

La de Estado  
La de Hacienda y Crédito Público  
La de Guerra y Marina  
La de Fomento  
La de Comunicaciones  
La de Industria y Comercio

Los Departamentos serán:

El Judicial  
El Universitario y de Bellas Artes  
El de Salubridad Pública  
El de Establecimientos Fabriles Militares

Aún cuando el proyecto de ley orgánica aludido fue presentado ante la Cámara de Senadores, se prescindirá de las discusiones iniciales que sobre el mismo tuvieron lugar en dicha cámara, al no haber versado sobre Contraloría. No fue sino hasta el 17 de noviembre de 1917 cuando la Cámara revisora se dio cuenta de las adiciones propuestas por el diputado Luis Cabrera, consistentes en agregar al final del Artículo 1°, "Departamento de Contraloría", y un artículo 1° bis, cuyo tenor literal era:

*El Departamento de Contraloría se organizará bajo la forma de Departamento Especial, independiente de la Secretaría de Hacienda y bajo las inmediatas órdenes del Presidente de la República. Comprenderá todo lo relativo a la contabilidad de la nación, contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública, deuda pública, relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.*

En votación económica, la Asamblea resolvió tomar en consideración las adiciones de que se trata, las que habiendo pasado a las comisiones respectivas fueron aceptadas por éstas

7 H. Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Tomo II, p. p. 18, 19.

el 29 del mismo mes, señalándose en el dictamen que se consideraba benéfico separar el "Departamento de Contabilidad y Glosa" de la Secretaría de Hacienda a la que pertenecía, para que el mismo se encargara de revisar y comprobar las cuentas del Tesorero, de llevar la contabilidad de la Nación y también ejercer una vigilancia constante en el cumplimiento estricto de los presupuestos y órdenes de pago. En esa virtud, se proponía, para su aprobación, los Artículos 1° y 10 bis en los términos siguientes:

Artículo 1°. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos.

Los Departamentos serán:

El Judicial.

El Universitario y Bellas Artes.

Aprovisionamientos Generales.

Industrias Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

Contraloría.

Artículo 10 bis. Corresponde al Departamento de la Contraloría:

Contabilidad de la Nación.

Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos en la Administración Pública, deuda pública.

Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados<sup>8</sup>.

Puestos a discusión los preceptos transcritos, ningún diputado hizo uso de la palabra, por lo que se reservaron para su votación<sup>9</sup> y de la que resultaron aprobados, igual que otros

<sup>8</sup> H. Cámara de Diputados, Op. cit., p.p. 17 y 18.

<sup>9</sup> Ibidem, Sesión del 29 de noviembre de 1917. Tomo II, p.p. 18 y 39.

artículos, por 143 votos a favor y 6 en contra<sup>10</sup>.

Las adiciones y reformas hechas por la Cámara de Diputados a la minuta del proyecto de ley que había aprobado la Cámara de Senadores, fueron dadas a conocer a esta Cámara por las Comisiones Dictaminadoras el 7 de diciembre de 1917. Las Comisiones manifestaban en su dictamen que encontraban conveniente aprobar en todas sus partes tales reformas y adiciones, por la necesidad del Ejecutivo de contar con las secretarías y departamentos requeridos para su buen funcionamiento. Así proponían en el artículo 1° de su proyecto de ley, entre otras cosas, la adición del Departamento de Contraloría, y en el artículo 13, las funciones de este Departamento, que eran las mismas que había aprobado la Cámara de Diputados<sup>11</sup>.

El Senador Sánchez Ascona solicitó que se declarara urgente y obvia resolución al dictamen referido, para el efecto de que se dispensaran todos los trámites. Aducía como razones de su petición que el Poder Ejecutivo Federal se encontraba con un gabinete creado por un decreto preconstitucional, y que no tenía a esa fecha una ley que le sirviera de base para que dicho gabinete quedara definitivamente nombrado, no obstante la iniciativa correspondiente había sido elevada a la Cámara de Senadores desde el 1° de junio, además, que las reformas hechas por la Cámara de Diputados no eran de gran trascendencia y algunas de ellas contaban con la aprobación de varios senadores. La dispensa de trámites fue aprobada y puesto a discusión el dictamen en lo particular, por tratarse de un asunto ya discutido en la Cámara de Senadores.

Por otra parte, el senador Zubarán, impugnó la creación del Departamento de Contraloría, preguntando qué era en el

<sup>10</sup> Ibidem, Sesión del 30 de noviembre de 1917, p. p. 9 y 10.

<sup>11</sup> N. Cámara de Senadores, Diario de Debates, Tomo II, p. p. 3 y 7.

fondo ese departamento, ya que en la discusión brevísima anterior, el propio Presidente de la Comisión había vacilado sobre una cuestión de mero lenguaje, como lo era la propiedad de la denominación y su significado. Afirmó que se daba nacimiento a un departamento que vendría a perturbar todas las funciones que hasta esa fecha habían tenido y seguirían teniendo la Secretaría de Hacienda y la Contaduría Mayor de Hacienda, una dependiente directamente del Ejecutivo y otra de la Cámara de Diputados; que la contabilidad de la nación estaba a cargo de la Secretaría de Hacienda, pues ahí se practicaba la glosa y se llevaba la contabilidad relacionada con todas las Secretarías; que como en todo sistema democrático, para que no fuera un mismo poder el que gastara y el que justificara sus gastos, existía la Contaduría Mayor de Hacienda, que dependía de otro poder, con facultades revisoras; que no era necesario, por tanto, crear un nuevo departamento para que sostuviera sus propias relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando las únicas relaciones existentes entre este órgano y la Secretaría de Hacienda consistían en que ésta le rindiera cuentas de todos los ramos de la administración pública a través del Departamento de Contabilidad y Glosa, que era el encargado de resumir dichas cuentas, y en que la Contaduría Mayor determinara si se habían hecho bien los gastos.

La creación de los Departamentos de Estado, respondía a un ensayo sobre la organización del Poder Ejecutivo, no intentado hasta ese entonces en México, con el afán de adecuar los servicios públicos a las necesidades que planteaba en momentos críticos. Así lo expresó en su dictamen la Comisión de Constitución que los propuso.

La vida de los Departamentos no puede considerarse efímera ni carente de sentido, pues hasta antes que se redujera su número, éste fue mayor en las diversas leyes de Secretarías y Departamentos que se han expedido: 5 en la de 1917, 7 en la de 1935, 8 en la de 1936, 6 en la de 1939, 2 en la de 1946, 3 en la de 1950 y 2 en la de 1976.

A los citados órganos, por otra parte, les estuvieron encomendadas, en el período de su trayectoria, funciones importantes, como se observa, de la mera denominación de algunos de ellos: Departamento de Salubridad Pública, que subsistió con este carácter durante 28 años, de 1918 a 1946; Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, que operó también de 1918 a 1935; Departamento del Trabajo, creado en 1934 y no desaparecido hasta 1946; Departamento Agrario, establecido en 1934 a 1974, con la peculiaridad de que le fue cambiado el nombre en 1958 por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; por último, el Departamento de Contraloría, con una existencia de 14 años, que tuvo la misión importantísima de velar por la legalidad del manejo de los fondos públicos y la eficiencia del trabajo gubernamental.

La creación del Departamento de Contraloría se debió a la necesidad de un órgano administrativo que interviniera, con la debida independencia y autoridad, entre las oficinas o funcionarios que ordenaban los gastos y aquellos que se encargaban de ejecutarlos, para garantizar de esta manera el estricto cumplimiento de las disposiciones del presupuesto y demás leyes relativas al funcionamiento del régimen hacendario de la Federación. La necesidad apuntada era tanto mayor cuanto que hasta 1917 las oficinas encargadas de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, de fiscalizar y ejercer el control preventivo sobre los mismos (Tesorería) y de llevar la contabilidad de la nación, de dirigir la de las demás oficinas y de glosar sus cuentas, calificando la justificación, comprobación y registro de la contabilidad y de las operaciones practicadas (Dirección de Contabilidad y Glosa), estaban subordinadas a la Secretaría de Hacienda y no tenían la autoridad suficiente para oponerse a sus órdenes. Esto nos hace pensar que no se trataba de privar al Ejecutivo de un órgano que le permitiera ejercer internamente un control efectivo sobre el gasto público y disposición de los bienes nacionales, sino de mejorar los mecanismos de este último, evitando que la

misma persona que mandaba hacer los pagos llevara a cabo la revisión de sus cuentas como sucedía anteriormente. Por otra parte, también era bueno ubicar la Contraloría en el Poder Ejecutivo ya que existía la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del Poder Legislativo, que se encargaba de revisar la cuenta pública que aquél presentaba<sup>28</sup>.

Una de las referencias respecto al origen de la Contraloría en México, por parte del Sr. Alberto Híjar y Haro en 1919, nos dice que fue deseo del Gobierno establecerla con la finalidad de perfeccionar los métodos de administración fiscal, si bien la Comisión de Reformas había pensado en un principio en el establecimiento de una Dirección de Control en la Secretaría de Hacienda, que no prosperó por haberse visto que con dicho órgano no se obtendría una mejora tan radical como la que se pretendía. La reorganización hacendaria comprendía la supresión del sistema en el que una misma dependencia, la Secretaría de Hacienda, manejaba los fondos públicos y llevaba a cabo la revisión de sus propios actos. Se trataba de llevar a la práctica el principio de que el cajero de la institución no debía ser al mismo tiempo el contralor, como lo había sido durante muchos años en México, puesto que en la Tesorería se formaba la contabilidad previa glosa e inspección de las cuentas de oficina. En consecuencia, debía emanciparse a la Tesorería de toda labor de contabilidad que no fuera la relacionada con la de caja: recepción, concentración y distribución de fondos de las oficinas que dependían de ella, con el objeto de que asumiera únicamente el papel de Cajero del Gobierno Federal. Asimismo, se requería privarla de toda función de glosa y aún de ciertas funciones que tenían un carácter de control sobre la Secretaría de Hacienda, como por ejemplo, la facultad de hacer observaciones a pagos ordenados

<sup>28</sup> Macherro y Navaes, Paulino. La Situación Legal de la Contraloría General de la Nación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1950, p. 25.

misma persona que mandaba hacer los pagos llevara a cabo la revisión de sus cuentas como sucedía anteriormente. Por otra parte, también era bueno ubicar la Contraloría en el Poder Ejecutivo ya que existía la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del Poder Legislativo, que se encargaba de revisar la cuenta pública que aquél presentaba<sup>22</sup>.

Una de las referencias respecto al origen de la Contraloría en México, por parte del Sr. Alberto Híjar y Haro en 1919, nos dice que fue deseo del Gobierno establecerla con la finalidad de perfeccionar los métodos de administración fiscal, si bien la Comisión de Reformas había pensado en un principio en el establecimiento de una Dirección de Control en la Secretaría de Hacienda, que no prosperó por haberse visto que con dicho órgano no se obtendría una mejora tan radical como la que se pretendía. La reorganización hacendaria comprendía la supresión del sistema en el que una misma dependencia, la Secretaría de Hacienda, manejaba los fondos públicos y llevaba a cabo la revisión de sus propios actos. Se trataba de llevar a la práctica el principio de que el cajero de la institución no debía ser al mismo tiempo el contralor, como lo había sido durante muchos años en México, puesto que en la Tesorería se formaba la contabilidad previa glosa e inspección de las cuentas de oficina. En consecuencia, debía emanciparse a la Tesorería de toda labor de contabilidad que no fuera la relacionada con la de cajas recepción, concentración y distribución de fondos de las oficinas que dependían de ella, con el objeto de que asumiera únicamente el papel de Cajero del Gobierno Federal. Asimismo, se requería privarla de toda función de glosa y aún de ciertas funciones que tenían un carácter de control sobre la Secretaría de Hacienda, como por ejemplo, la facultad de hacer observaciones a pagos ordenados

<sup>22</sup> Mecheche y Navaes, Paulino. La Situación Legal de la Contraloría General de la Nación. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1920, p. 25.

por dicha Secretaría<sup>18</sup>.

En 1918 el Ing. Alberto J. Pani como Secretario de Industria y Comercio, manifestaba los inconvenientes que representaba la acumulación de poder del secretario de hacienda, ya que era la dependencia fiscalizadora de los demás órganos del Poder Ejecutivo, pero que, a su vez, no era fiscalizada por ninguno de ellos. Sabía que el establecimiento de la Dirección de Contabilidad y Glosa no había constituido un cambio sustancial en la estructura hacendaria, ya que si bien se le asignaron las facultades sobre contabilidad, otrora de la competencia de la Tesorería, lo cierto era que aquella formaba parte también del engranaje de la misma Secretaría de Estado y, por tanto, la dependencia hacendaria se encontraba con el presupuesto en la mano derecha y los comprobantes de gastos en la izquierda. En base a esto, el Ing. Pani justificaba la existencia del Departamento de Contraloría, puesto que había venido a cortar la mano izquierda del omnipotente personaje político, árbitro y señor de las finanzas nacionales, haciéndole un bien al gobierno de Don Venustiano Carranza.

Por otra parte el Ing. Pani, destacó que en base a la Ley Orgánica de la Contraloría, las funciones de eficiencia del Departamento, serían informes mensuales y anuales que debía rendir este órgano del Jefe del Ejecutivo sobre el estado de la hacienda pública en el mes y año anteriores y de los que se obtenía unificación, uniformidad y simplificación respecto a la contabilidad oficial. Dicha eficiencia era tanto más importante cuanto que sus beneficios se extendían a los demás órganos de la administración, en virtud de que el departamento referido tenía encomendado estudiar la organización y procedimientos de los mismos con el objeto de fomentar y exponer observaciones tendientes a reducir sus gastos.

<sup>18</sup> Eljer y Baro, Alberto. Manual de la Contraloría. Revista de Administración Pública, núm. 24 abril-junio de 1938, ediciones I. N. A. P., 1938; p. p. 66 y 68.

También en ese entonces, se manejaba una labor de moralización de Contraloría, en función a sus facultades para exigir responsabilidades civiles y penales en que incidieran los funcionarios y empleados públicos; para determinar sobre la validez de las finanzas o garantías que éstos últimos debían otorgar, así como para hacerlos efectivos y para impedir la celebración de contratos que implicaran gastos no amparados en partidas del presupuesto o por saldos disponibles en dichas partidas<sup>14</sup>. Cabe mencionar que en este entonces había un interés político en el Ing. Pani, ya que en 1932, como Secretario de Hacienda, firmó el decreto de su desaparición.

Al estudiarse los departamentos administrativos desde un punto de vista político, Paulino Machorro y Narváez enfrentaba la objeción relativa a que los jefes de dichos organismos eran irresponsables, por no poder seguirse en su contra el juicio político previsto en el Artículo 108 de la Constitución, al no contemplarlos en este precepto, lo que constituía una violación a los principios democráticos que exigían la responsabilidad de todo funcionario por sus propios actos. La solución ofrecida por Machorro y Narváez al problema era: Que por los actos del Departamento, el Presidente respondía de ellos ante las Cámaras; que los Jefes de Departamento de Estado eran responsables ante las autoridades comunes por todos sus actos que constituyeran delitos en el ejercicio de su empleo como abusos de autoridad, resistencia al cumplimiento de un mandato legítimo, peculado, falsificación de algún documento, ataque a las garantías individuales y otros, de la misma manera que lo eran los Secretarios de Estado, con la diferencia de que a éstos sólo podía procesárseles previa autorización de la Cámara de Diputados, en razón del fuero de que gozaban y del que carecían los primeros<sup>15</sup>.

Una de las características del Departamento de

14 Secretaría de Gobernación. Diario Oficial, 26 de enero de 1916, p. p. 205 y 206.

15 Machorro y Narváez, Paulino. Op. cit., p. p. 21 y 22.

Contraloría creado por el Artículo 13 de la Ley del 25 de diciembre de 1917, era la supervigilancia del funcionamiento de las demás dependencias del Ejecutivo para alcanzar su mayor eficiencia y menor costo<sup>16</sup>.

Machorro y Narvéz negaba, sin embargo, que desde el punto de vista constitucional Contraloría fuera un órgano autónomo, ya que sólo existía la responsabilidad del Presidente.

#### **D. ESTRUCTURA ORGANICA.**

En los momentos que se vivían en 1917, era necesario que el Departamento de Contraloría, saliera airoso de las funciones encomendadas y que su personal conjugara honestidad con la mística del trabajo, ya que se vivía una época de reconstrucción de la administración pública, en la que el Jefe del Ejecutivo, electo por el pueblo, estaba obligado ante él, a cumplir su programa de gobierno y en este cometido, Contraloría jugaba un papel importante.

#### **El Contralor General de la Nación.**

Por disposición legal, este funcionario era el Jefe del Departamento y su nombramiento y remoción correspondían al Presidente de la República. Sus actividades en su cargo comprendían: acuerdos directos con el auditor general, oficial mayor y jefes principales de otras oficinas; atención diaria al público; expedición de memoranda y despacho de cartas y telegramas, a través de su secretaría particular. Traducido a cifras, dicha actividad representaba al mes, de 200 a 300 acuerdos, de 600 a 700 cartas, de 80 a 100 memoranda y de 200 a 250 telegramas<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Machorro y Narvéz, Paulino, Op. cit., p. 33.

<sup>17</sup> Contraloría General de la Nación. Folleto Conmemorativo de la Independencia Nacional, p. 23.

## **La Auditoría General.**

Integrada por diversas auditorías, y secciones que llevaban a cabo las funciones sustanciales del Departamento, la Auditoría General era el centro directivo de las mismas y ante ella se sometía todo asunto que no fuera de simple trámite, o que no se remitiera directamente al contralor.

Las auditorías y secciones que conformaban la Auditoría General eran:

- Registro de correspondencia.
- Registro de personal con manejo de fondos.
- Contaduría.
- Auditoría de Registro de Libramientos.
- Guerra y Marina.
- Glosa Militar.
- Glosa Civil a las que correspondían las de Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, Timbre y Aduanas.
- Sección de Deuda Pública.
- Auditoría de Inspección.
- Servicios de Asuntos Especiales y Estadística.
- Departamento Consultivo y Jurídico.
- Caja.
- Proveeduría.
- Archivo.
- Auditorías Regionales.
- Sección Revisora de Pensiones.
- Comisión Reorganizadora.
- Prensa.
- Sección de Reclamos<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Contraloría General de la Nación, op. cit. p. 20.

### **Oficialía Mayor.**

La Oficialía Mayor del Departamento tenía a su cargo el manejo del personal que lo integraba, así como la autorización de los gastos que afectaban partidas globales del Presupuesto de Egresos.

Su titular además acordaría en forma directa con las autoridades de Glosa u otras dependencias que le señalara el Contralor General, los asuntos que hubiere en carpeta, distintos de los relativos al personal. Dicho Contralor se ocupaba de los expedientes, tarjetas y demás asuntos referentes al citado personal<sup>19</sup>.

Dependían de la Oficialía Mayor, en 1921, las siguientes oficinas: caja, registro de correspondencia, archivo general, registro de personal con manejo de fondos, proveeduría y servidumbre.

### **Departamento Consultivo y Jurídico.**

A través del Departamento Consultivo y Jurídico, Contraloría hacía efectivas las responsabilidades, tanto civiles como penales, en que incurrieran las personas que por diversos conceptos manejaran fondos públicos.

La labor de dicho Departamento no sólo estaba encaminada a procurar la restitución de lo que al erario se debía, sino que además, perseguía un fin estrictamente moralizador, exigiendo el castigo de los que delinquieran en perjuicio de los intereses pecuniarios del Estado, no obstante la vigilancia que constantemente ejercía la Contraloría por conducto de las

<sup>19</sup> Contraloría General de la Nación, op. cit. p. p. 23 y 24

oficinas encargadas de ellas<sup>20</sup>.

#### **Comisión Reorganizadora.**

Esta comisión fue creada con el fin de estudiar los diversos problemas que se presentaban en la práctica, resolver las consultas sobre casos difíciles y dictaminar acerca de la conveniencia de expedir disposiciones generales o que sirvieran para sentar precedente. Al establecerla, se tomó en cuenta la imposibilidad física de los jefes de las auditorías y demás oficinas del Departamento para cumplir satisfactoriamente con los objetivos antes especificados, dados los múltiples asuntos que les estaban conferidos.

#### **Funciones.**

La Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, que creó el Departamento de Contraloría, le atribuyó los siguientes ramos de la administración hacendaria: contabilidad de la Nación; contabilidad y glosa de todos los egresos e ingresos de la administración pública; deuda pública y relaciones del Ejecutivo con Contaduría Mayor de Hacienda. Posteriormente, la Ley Orgánica del Departamento de 19 de enero de 1918, detalló las funciones del mismo, dentro de los grandes ramos anotados que agruparemos en tres clases: de dirección, inspección e información.

#### **De Dirección:**

En virtud de estas funciones, el Departamento llevaba las cuentas generales de la Nación, acordaba los métodos de contabilidad, formas de libros y comprobantes y procedimientos que deberían seguir los empleados y agentes con manejo de fondos o bienes al rendir sus cuentas, al formar y revisar inventarios y para las enajenaciones de esos bienes (Artículos 5°, 6°, 7° y 8°).

<sup>20</sup> Contraloría General de la Nación. op.cit., p. 21.

### **De Inspección y Glosas:**

El ejercicio de dichas funciones comprendía el examen e inspección de libros y toda clase de documentos relacionados a la contabilidad de la Nación; la revisión y liquidación de las cuentas de todos los empleados con manejo de fondos o bienes nacionales; el examen de las deudas y reclamaciones que debieran satisfacerse por el Gobierno Federal, así como los créditos existentes en su favor, con excepción de las reclamaciones que fueran de la competencia de la comisión de indemnizaciones por daños sufridos a causa de la Revolución.

### **De Información:**

Para realizar esta función, el Departamento de Contraloría debía proporcionar al Ejecutivo de la Unión, informaciones mensuales completas, detalladas y exactas, antes del día 20 de cada mes, del estado de la hacienda pública en el mes anterior e informaciones anuales, antes del día último de marzo de cada año, de la situación financiera del gobierno durante al año fiscal anterior, informes que después de ser aprobados por el Presidente, debían ser impresos y remitidos al Congreso para su aprobación. Esta última disposición, aunada a la contenida en el Artículo 4° de la Ley Orgánica del Departamento, que limitaba la competencia del Contralor a las decisiones que fueren propias del Ejecutivo, muestra claramente que permanecieron intactas las facultades atribuidas al Congreso en el Artículo 73 Constitucional, para revisar la cuenta anual que debía presentarle el Ejecutivo.

Es hasta 1926 en que vienen las modificaciones a la Ley Orgánica del Departamento debido en primer término, a que la misma Ley de Secretarías de 25 de diciembre de 1917 no señalaba dentro de su competencia las atribuciones de fiscalización y control previo, no obstante que uno de los motivos por el cual se creó la Contraloría había sido el constituir una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales y

que con su intervención oportuna evitara el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes nacionales, a través del control previo<sup>24</sup>.

En segundo término tenemos que la Ley Orgánica de 19 de enero de 1918 no derogó, al suprimir a la Dirección de Contabilidad y Glosa, la parte de la ley de 23 de mayo de 1910 que se refería a esa dirección. Pienso que esto se debió porque se trataba de una empresa pública nueva, por lo tanto, no había antecedentes en nuestra legislación; lo cierto es que trajo como consecuencia que la mencionada ley de 23 de mayo de 1910, que antes de la creación de Contraloría rigiera oficinas dependientes de la Secretaría de Hacienda, continuara vigente con posterioridad a 1917 y que sus disposiciones se aplicaran en la práctica como complementarias a la Ley Orgánica del Departamento. De aquí provino la irregularidad de que éste se hubiera visto regido por dos leyes diferentes: la de 19 de enero de 1918 y la de 23 de mayo de 1910, mientras que la Tesorería siguió gobernándose por el ordenamiento citado en último término, con lo que resultó que ambos organismos, no obstante de ser independientes, quedaran sujetos a la misma ley<sup>25</sup>. Fue hasta el 19 de octubre de 1925 cuando la Comisión de Contraloría concluyó el proyecto de ley, dándole conocimiento a la Comisión de la Secretaría de Hacienda, para que lo estudiara en relación con el proyecto de la Ley de la Tesorería, para luego celebrar en sesiones plenarias por parte de ambas comisiones, a fin de discutir los lineamientos generales de la reforma iniciada y precisar la competencia de la Secretaría indicada, de la Tesorería y del Departamento, en materias como la fiscalización y el control de presupuesto. En dichas sesiones se habló de la necesidad de que las facultades de Contraloría estuvieran consignadas en la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, a efecto de que la nueva ley se

24 Ley Orgánica y su Reglamento, en. Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1900, p. p. 44 y 45.

25 Ibidem, p. 43.

encontrara en consonancia con la distribución de competencias de aquélla; se puso aún más de relieve la urgencia de expedir las leyes en proyecto, dada la continua confusión entre las facultades de dicha Secretaría y las del Departamento; se reconoció la necesidad de un órgano de control en la administración pública con la autoridad e independencia suficientes para cumplir su misión y se definieron los ámbitos de acción de la Secretaría de Hacienda, de Tesorería y del Departamento.

En base a estas razones el Sr. Presidente de la República, envió al Congreso una iniciativa de ley, proponiendo la adición del Artículo 13 de la Ley Orgánica de Secretarías, de manera que se consignara el control previo de los egresos del Gobierno Federal y la inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras dependientes del mismo gobierno, y solicitando a la vez, facultades para expedir las leyes orgánicas de Contraloría y de la Tesorería de la Federación.

La autorización fue otorgada por el Congreso de la Unión, mediante decreto de 8 de enero de 1926 y el 10 de febrero del mismo año el Presidente Plutarco Elías Calles expidió el decreto que adicionaba la Ley de Secretarías en el sentido arriba indicado, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación y la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación<sup>29</sup>.

### C. ESTRUCTURA ORGANICA A PARTIR DE 1926.

Como el Departamento conservó la mayoría de sus oficinas ya señaladas, no haremos referencia nuevamente a las funciones de cada una, sino que se relacionarán únicamente aquéllas que desaparecieron, las que cambiaron denominación y las de nueva creación con sus atribuciones respectivas.

<sup>29</sup> Boletín de Informaciones. Contraloría General de la Nación, Tomo III, ene-feb de 1926, p. p. 9, 11, 16, 27.

En octubre de 1926 se estableció en la Auditoría de Glosa Civil, la sección de Registro General de Funcionarios y Empleados de la Federación, para dar cumplimiento a las disposiciones relativas contempladas en la Fracción VI del Artículo 1° de la Ley Orgánica de Contraloría y en la Sección VIII, Artículos 223 y 231 de su reglamento, así como el Apéndice Número 4 a este último. El objeto de este registro consistía en dictaminar la incompatibilidad de diversos puestos públicos y evitar que reingresaran al servicio empleados que hubieren sido cesados en alguna dependencia del Gobierno Federal<sup>26</sup>.

La Sección de Finanzas, que había venido funcionando como sección autónoma, pasó a depender de la Auditoría de Glosa Civil a partir del 1° de enero de 1927. Otro tanto aconteció con la Sección de Pensiones y Deuda Flotante, que con fecha 10 de febrero del año citado, fue agregada a la Auditoría de Ordenes de Pago<sup>27</sup>.

Con fecha 14 de septiembre de 1929 se estableció la Oficina de Auditorías Especiales, sujeta a la Auditoría General, para ejercer la auditoría de las cuentas cuyas operaciones se centraban en la contabilidad de la hacienda pública: Dirección General de Correos, Dirección General de Telégrafos, embajadas, legaciones y consulados, oficinas de Pesas y Medidas de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y Agentes Civiles<sup>28</sup>.

Tenía a su cargo igualmente, la auditoría de las cuentas de entidades, cuyos balances se consolidaban con el general de la hacienda pública: Comisión Nacional de Caminos, Comisión Nacional de Irrigación, Ferrocarril del Desagüe del Valle de México, Casa de Moneda, Oficina Impresora de Hacienda, Talleres

26 Boletín de Informaciones. Contraloría General de la Nación, Tomo IV, julio de 1927, p. 26

27 Ibidem, p. p. 28 y 29.

28 Ibidem, Tomo XII, septiembre 1929, p. 47.

Gráficos de la Nación, Escuelas Centrales Agrícolas y control de la administración del Petróleo Nacional<sup>27</sup>.

Le correspondía auditar también las cuentas independientes de la contabilidad de la hacienda pública: bancos agrícola ejidales, beneficencia pública, Lotería Nacional, Juntas de Mejoras Materiales, caja de ahorros y préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura, beneficencia privada, gobiernos de los territorios federales, Universidad Nacional y Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro<sup>28</sup>.

Para 1930 las oficinas del Departamento eran las siguientes:

Oficina del Contralor.  
Auditoría General.  
Oficialía Mayor.  
Contaduría.  
Oficina de Asuntos Jurídicos.  
Oficina de Inspección.  
Auditoría de Ordenes de Pago.  
Auditoría de Impuestos al Comercio Exterior (antes Auditoría de Aduanas).  
Auditoría de Impuestos Interiores (antes Auditoría de Timbre).  
Auditorías de Egresos del Orden Civil (antes Auditoría de Glosa Militar).  
Oficina de Auditorías Especiales.  
Auditorías de Inventarios y Almacenes.  
Auditorías de Liquidación de Cuentas.  
Oficina de Registro Personal Federal.  
Oficina de Pensiones.  
Consultorio Médico.

<sup>27</sup> Ibidem, Tomo XII, septiembre 1929, p. p. 47 y 48.

<sup>28</sup> Ibidem, Tomo XII, septiembre 1929, p. 48.

Oficina de Correspondencia.

Archivo General.

Oficina Heliográfica.

Encuadernación.

Proveeduría.

Servidumbre<sup>29</sup>.

Cabe señalar que en 1932 desapareció la Auditoría de Ordenes de Pago y en su lugar se creó la Oficina de Control Previo. La necesidad de controlar los ingresos, esto es, de cuidar que el gobierno federal percibiera oportunamente las cantidades a que tenía derecho de acuerdo con su Ley de Ingresos y pudiera, cuando por circunstancias especiales los cobros no se verificaran en tiempo, perseguirlos eficazmente hasta lograr hacerlos efectivos, hizo que se creara dentro del Departamento, con fecha 16 de marzo de 1932, una oficina destinada especialmente a ese efecto, denominada Oficina Central de Control de Ingresos<sup>30</sup>.

#### **Funciones.**

De acuerdo al Decreto Presidencial de 10 de febrero de 1926, se adicionó el Artículo 13 de la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, correspondían al Departamento de Contraloría las siguientes facultades:

Inspección de oficinas recaudadoras y pagadoras dependientes del gobierno federal;  
Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública;  
Contabilidad de la Nación;  
Control Previo de los egresos del Gobierno Federal;  
Deuda pública; y

<sup>29</sup> Ibidem, Tomo XII, ene-feb-mar 1926, p. p. 18 y 19.

<sup>30</sup> Ortiz Rubio, Pascual. Informe del Presidente del 1° de septiembre de 1926. Los Presidentes de México ante la Nación, Tomo III, Imprenta de la Cámara de Diputados, México 1926, p. 1167.

**Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la  
Cámara de Diputados.**

La Ley Orgánica del Departamento de 1926 recogió en su Artículo 1° relativo a la competencia de Contraloría, las facultades anotadas y las detalló en sus once capítulos de esta forma:

Se ocupó de la fiscalización e inspección en el capítulo tercero; de la glosa de cuentas, en el cuarto; de la contabilidad de la hacienda pública en el quinto; del examen y autorización de los créditos en contra de la Federación en el sexto; de la deuda pública, en el séptimo; de los contratos en el octavo; de las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la administración pública, en el noveno; y del personal del Departamento, en el décimo; dejando el último de los capítulos para tratar disposiciones generales.

**De Fiscalización e Inspección.**

Por virtud de estas atribuciones, correspondía al Departamento vigilar y exigir el exacto cumplimiento de la Ley de Ingresos y de las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>34</sup>.

Para llevar a cabo la vigilancia, estaba facultado para practicar visitas ordinarias o extraordinarias; revisar cuentas y documentos; intervenir las operaciones de los empleados con manejo de fondos para investigar el correcto destino de los gastos públicos y los correspondientes cobros; emitir su decisión por escrito respecto al alcance de cualquier partida, de la aplicación de algún ingreso o legalidad de cualquier desembolso y de la administración o disposición de propiedades del Gobierno; llamar la atención de cualquier funcionario o empleado sobre gastos que en opinión del Contralor fueran

<sup>34</sup> Ley Orgánica de la Contraloría. Artículo 5°, Fracción 1.

irregulares, innecesarios o excesivos; vigilar que se hicieran efectivas las cantidades a favor del gobierno como resultado de la liquidación o ajuste de las cuentas; e inspeccionar las oficinas de los Estados y Municipios que recaudaran fondos de la Federación<sup>88</sup>.

#### **De la Clase de Cuentas.**

Esta área de la Contraloría estaba facultada para revisar, glosar, depurar y liquidar las cuentas de todas las oficinas y empleados con manejo de fondos federales; realizar los procedimientos para la justificación y comprobación de sus ingresos y egresos; revisar y compulsar sus contabilidades a efecto de poner en claro dudas, comprobar el movimiento de cuentas y fundar o retirar observaciones; exigir la rendición oportuna de cuentas e informes y sancionarlos en caso de incumplimiento; dispensarle las faltas o defectos que existieran en la justificación o en la comprobación de las cuentas rendidas, cuando las mismas no entrañaran dolo ni se causara daño a la hacienda pública, cuidando siempre de comunicar dichas dispensas a la Cámara de Diputados en el informe anual; y expedir los finiquitos relativos a las cuentas parciales, una vez que fuera expedido el general por la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>89</sup>.

#### **De la Contabilidad de la Hacienda Federal.**

El Departamento estaba obligado a llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Federal y las cuentas que habían de concentrarse en ella; a presentar al Ejecutivo informes mensuales relacionados con las operaciones de la misma; a formular semestralmente un estado sobre las cantidades a favor del Gobierno Federal por concepto de derechos, impuestos o contribuciones vencidas y no recaudadas y otro sobre el importe de las obligaciones a cargo del gobierno aún no pagadas, de las

<sup>88</sup> Ibidem, Artículo 8º, Fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X.

<sup>89</sup> Ibidem, Artículo 8º, Fracciones V, VI, VII, VIII, IX y X.

cuales debía enviar un tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a rendir la cuenta anual de la Hacienda Pública a la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días de septiembre de cada año, anexando una nota explicativa de los estados en que se condensaran los resultados del periodo fiscal que comprendían, y los comentarios que considerara pertinentes acerca de los datos que arrojaban esos mismos estados.

#### **Del Examen y Autorización de todos los Créditos en contra del Gobierno Federal.**

Estas facultades constituían el control previo conferido al Departamento por virtud del cual toda orden de pago o autorización debía ser revisada y autorizada por el Contralor, Auditor General u otro funcionario de Contraloría facultado expresamente para ello, a fin de que pudieran ser pagados los documentos a que dichas órdenes daban origen por la Tesorería de la Federación u oficinas y agencias pagadoras dependientes de la misma.

#### **De la Deuda Pública.**

Las facultades del Departamento en esta materia comprendían la autorización del Contralor en todos los bonos y certificados de adeudo que emitiera o garantizara el Gobierno Federal, requisito sin el cual ningún documento de esta naturaleza tenía validez; la intervención del propio Contralor o delegados en el sorteo de cuantas obligaciones emitiera o garantizara la Federación y la concentración de bonos o títulos amortizados que le emitiera la Secretaría de Hacienda, previa verificación de su autenticidad.

#### **De la Intervención en los Contratos.**

Las atribuciones de Contraloría para intervenir en la celebración de contratos en que el Gobierno Federal fuera

parte interesada, no sólo se extendían a vigilar que las obligaciones contraídas se encontraran en armonía con las disposiciones del presupuesto, sino también procurar que las estipulaciones contenidas en dichos contratos fueran favorables a los intereses públicos.

#### **Del Registro de Funcionarios y Empleados Federales.**

Para cumplir con la encomienda de la fracción VI del Artículo 1º de su Ley Orgánica, correspondía al Departamento proporcionar a las oficinas federales las tarjetas-registro para que hicieran la inscripción de su personal.

#### **Del Fincamiento de Responsabilidades.**

Era facultad de la Contraloría constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurrieran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación con manejo de fondos o bienes, y que fueran descubiertas con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas, siendo aplicable dicha facultad a los casos de cohecho, peculado o concusión, la que comprendía a los particulares que intervinieran en la comisión de tales delitos<sup>84</sup>. Al detectarse y comprobarse algún tipo de irresponsabilidad, el Contralor debía proponer a la dependencia respectiva la suspensión o destitución del responsable, para que se tomaran las medidas pertinentes con excepción de los secretarios de estado, subsecretarios u oficiales mayores, jefes de departamento administrativo, gobernador del distrito y de los territorios federales, pues en ese caso el contralor debía remitir un informe al presidente de la República<sup>85</sup>.

84 Ley Orgánica de la Contraloría. Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría. Arts. 220, 224, 225, 227, 228 y 229.

85 Ibidem, Arts. 20, 24, 25 y del 290 al 292.

## De la Implantación del Servicio Civil.

La base del Servicio Civil de carrera, iniciado por acuerdo presidencial, se instrumentó con las disposiciones legales y reglamentarias que se emitieron sobre el personal del Departamento de Contraloría<sup>88</sup>. Por tanto, cualquier persona que quisiera ingresar al Departamento de Contraloría, debía cumplir con los siguientes requisitos: ser de nacionalidad mexicana, apto y honorable y no haber sido condenado judicialmente o destituido de un cargo por responsabilidades de carácter pecuniario, ya fuera en oficinas públicas o privadas.

Entre las innovaciones más importantes que se llevaron a cabo antes de concluir con la desaparición del Departamento de Contraloría, mencionaremos las siguientes: la formación del inventario respectivo de los bienes muebles e inmuebles de la Nación. La contabilidad de la hacienda pública fue uno de los logros más grandes del Departamento de Contraloría, comparable sólo esa magnitud con los esfuerzos desplegados para llevarla completa y exacta. Para subsanar los defectos que adolecía dicha contabilidad, se creó en 1925 la Comisión Reorganizadora de Sistemas Contables, la cual concluyó en su estudio que era preciso no sólo introducir en la contabilidad pública los principios modernos de carácter fundamental, sino que también era necesario implantar nuevos sistemas para hacer efectiva e integral la exactitud de las diversas operaciones de la hacienda pública y corregir los defectos de los sistemas anteriores, en lo que al registro de funcionarios y empleados de la Federación, cuyo objetivo era determinar la incompatibilidad de diversos puestos públicos e inquirir la radicación de los responsables para obtener el reintegro de las cantidades a su cargo. Por este mismo registro se estaba en posibilidad de no dejar que reingresaran al servicio empleados que hubieran sido cesados en alguna dependencia del Gobierno Federal por causas de las que impedían

<sup>88</sup> Elías Galles. Plutarco. Informe Presidencial. 1° de septiembre 1927, op. cit., p. 798.

que se volviera a ocupar puestos en la administración; otra de las funciones más importantes en su trayectoria y que figuraron en su nueva Ley Orgánica y su reglamento, era la de Control Previo que servía para intervenir oportunamente, evitando gastos injustificados o excesivos, convenios onerosos para la Nación y fraudes contra el erario. Así los resultados de esta función al mes de agosto de 1927, se sintetizaban en los siguientes términos: El control previo o fiscalización de los gastos públicos antes de efectuarse ha llegado a su perfeccionamiento<sup>37</sup>.

En 1930, el Ejecutivo de la Unión resumía en forma semejante el cumplimiento de esta obligación a cargo de Contraloría.

En lo referente al examen y autorización de créditos en contra de la Federación, se ejerció el control previo en todas las operaciones que afectan al presupuesto de egresos<sup>38</sup>. Por otro lado, buscando la productividad y olvidarse de la burocracia, Contraloría propuso un proyecto sobre el tiempo de trámite y resolución de cada asunto oficial, esto se traducía en una simplificación administrativa.

Como conclusión, debe señalarse en lo concerniente a la organización interna del Departamento, que éste cumplió con uno de los puntos principales que se trazó ya que su segunda etapa, consistió en la selección de su personal.

#### **B. DESAPARICION DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION.**

En octubre de 1932, se reforma la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917 en las partes correspondientes a la determinación de competencias respectivas

37 Elías Galles, Plutarco. Informe Presidencial. 1° de septiembre 1927, op. cit., p. 793.  
38 Ortiz Rubio, Pascual. Informe Presidencial. 1° de septiembre 1930, op. cit. p. 1016

de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría, quedando fuera de la administración pública el Departamento de Contraloría y la reorganización de la Secretaría de Hacienda, asumiendo íntegramente las facultades y responsabilidades de acuerdo a su carácter propio de administradora del patrimonio de la Federación, tanto al respecto de manejo de fondos en sus diversas modalidades, -recaudación, pago, glosa y rendición de cuentas-, como en cuanto a la fiscalización preventiva.

La reforma propuesta se hacía descansar en diversos errores que se suponía se imputaban al Departamento de Contraloría y que se afirmó, afectaban seriamente la regularidad funcional de la administración pública<sup>99</sup>. Así, uno de ellos consistía en que el Secretario de Hacienda no tenía información fidedigna y oportuna sobre el movimiento de fondos y valores que le permitieran orientar la política hacendaria del Gobierno, ya que sólo le habían sido proporcionados estados bastante retrasados, lo que por otra parte, facilitaban los errores más que orientar, debido a su escasa aproximación.

La falta de un órgano capacitado para determinar oportunamente si cada ejercicio fiscal se cerraba con déficit o superávit, era otro de los motivos mencionados en la iniciativa de referencia, pues se sostuvo que los datos sobre este punto, formados por la Contraloría, apenas podrían ser proporcionados por ésta, después de ocho meses de concluido el ejercicio, además de que las informaciones estadísticas en la materia, diferían según su fuente de origen y eran aún, en ocasiones, contradictorias entre sí.

Se argumentaba, asimismo, que la marcha regular de las secretarías y departamentos administrativos se encontraba a tal grado afectada por la excesiva y rigurosa intervención de la Secretaría de Hacienda y de Contraloría que en ocasiones, aquellas dependencias no podían desempeñar con oportunidad los

<sup>99</sup> Cámara de Diputados. Diario de Debates. Sesión del día 27 de octubre de 1904. Tomo I. Diario Núm. 24, p. p. 4 al 11.

servicios públicos a su cargo.

Por otra parte, la dualidad de funciones de las oficinas recaudadoras, -según expresándose en la iniciativa de ley-, sujetas simultáneamente a las órdenes de Contraloría y de la Secretaría de Hacienda, provocaba serios trastornos que se traducían en pérdidas para el erario y en quebranto de la disciplina por los conflictos que suscitaba.

Es por esto, que se proyectó que la Secretaría de Hacienda asumiera íntegramente facultades y responsabilidades, tanto a las funciones de manejo de fondos, (recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas) cuanto a las de control previo de egresos y fiscalización de actos y contratos de los que resultaran obligaciones a cargo del Gobierno. Aquellas serían desempeñadas por conducto de la Tesorería de la Federación y éstas, en parte por la misma tesorería y en parte mediante un servicio especial de inspección, independientemente de dicha oficina. Por otro lado, para que la Secretaría de Hacienda no acumulara poder, se reintegrarían a cada Secretaría o Departamento todas aquellas facultades que les eran propias en la ejecución de sus presupuestos. Así pues, la intervención de la Secretaría de Hacienda, se limitaría nada más a comprobar la legalidad de las erogaciones, es decir, a verificar que las partidas afectadas fueran las destinadas a dichas erogaciones, que tuvieran saldo suficiente y que la orden de pago reuniera los requisitos debidos.

En resumen, el proyecto de ley proponía en su artículo 1° la reforma al artículo 4° de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, para fijar la nueva competencia de la Hacienda y Crédito Público, conforme a las siguientes funciones divididas en tres grupos:

Artículo 1°. Se reforma el artículo 4° de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, en los términos siguientes:

Artículo 4°. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- A) Asuntos fiscales y presupuestales.
  - a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre ingresos y egresos federales, tarifas de importación y exportación y bienes nacionales.
  - b) Administración de impuestos, rentas y bienes nacionales o nacionalizados.
  - c) Fiscalización preventiva en actos y contratos de los que resulte obligación a cargo del erario.
  - d) Policía fiscal.
  
- B) Asuntos de Tesorería:
  - a) Recaudación de ingresos federales.
  - b) Pagos y erogaciones presupuestales.
  - c) Contabilidad general de la Federación.
  - d) Glosa de ingresos y egresos federales.
  - e) Responsabilidad en favor y en contra de la Federación.
  - f) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.
  
- C) Asuntos de Crédito, Seguros, Fianzas y Moneda.
  - a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre crédito, bancos, deuda pública, seguros, fianzas, monedas y pensiones civiles.
  - b) Inspección y vigilancia de instituciones de crédito, seguros y fianzas.
  - c) Relaciones con el Banco de México.
  - d) Administración de casas de moneda y ensaye.

En su artículo 2° declaraba suprimido el Departamento de Contraloría y, en consecuencia, derogado el artículo 13 de la citada ley del 25 de diciembre de 1917, que era el que consignaba sus facultades. Finalmente, el artículo 3° autorizaba al Ejecutivo Federal para expedir las leyes que fueran necesarias para la observancia de la citada Ley de

Secretarías de Estado.

Esta iniciativa pasó a las comisiones unidas Primera de Gobernación y Primera de Puntos Constitucionales, para estudio y dictamen, mismas que formularon este último el 14 de noviembre de 1932. En dicho dictamen<sup>49</sup> se dijo que ante el grave problema de la vida económica del país, era conveniente la transformación de un organismo que no había podido llenar satisfactoriamente su cometido, centralizando en la Secretaría de Hacienda las funciones que le habían sido encomendadas; expresándose además en los siguientes términos, el deseo de que la reorganización que se proyectaba, inspirada en nobles y elevados propósitos y apoyada en la experiencia administrativa de varios años, respondiera a la esperanza que en ella tenía el Ejecutivo.

En virtud de que las informaciones estadísticas que llevaba la Secretaría de Hacienda y Contraloría no sólo diferían sino que en ocasiones resultaban contradictorias, se comentaba que hasta mediados de 1932, el Departamento había comenzado a llevar las relativas a impuestos que de ser ciertas dichas diferencias la culpa la tenían las oficinas Federales de Hacienda que suministraban los datos y no la Contraloría que se sujetaba a ellos.

Constantemente, se invadían funciones y facultades entre la Secretaría de Hacienda y el Departamento, provocándose fricciones que se habían venido a complicar a partir de 1928, cuando fue creado el Departamento de Presupuestos, el cual representaba una fuerte erogación su sostenimiento.

En lo concerniente a que la revisión de los actos de la Secretaría de Hacienda por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda impedía que aquella se situara en un estado de irresponsabilidad privilegiado, expresaba que la Contaduría

<sup>49</sup> Cámara de Diputados. Diario de Debates. Tomo I. Diario Núm. 22, p. p. 18 - 24.

Mayor tenía finalidades políticas, pero no administrativas, y que la ineficacia de ésta se mostraba claramente en la Ley Orgánica de Contraloría de 1926.

Puede decirse que la Contraloría llevó cumplidamente el período del 1° de agosto de 1928 al 31 de julio de 1929, las funciones que le correspondían y procuró complementar la parte del programa que se trazó para encauzar sus actividades. El Ejecutivo siempre procuró fortalecer la intervención de la Contraloría en operaciones que se llevaron a cabo por las demás dependencias del mismo, dictando en algunas ocasiones acuerdos especiales y recomendado verbalmente en otras, la conveniencia de solicitar oportunamente la colaboración, opinión y consejo del Departamento, debiéndose citar como más notable, los acuerdos girados para intervenir en las operaciones de las instituciones de beneficencia pública y privada<sup>44</sup>. En resumen, este Departamento como dependencia directa del ciudadano Presidente de la República, ha dado cima a todas las obligaciones que le impone su Ley Orgánica, siendo en la actualidad efectiva su acción de control y su intervención previa a todas las operaciones que llevan a cabo para ejercer el presupuesto de egresos, de manera que todos ellos se sujeten a las prescripciones legales y se practiquen en la forma más conveniente a los intereses del erario Federal<sup>45</sup>.

Si la Contraloría había desplegado una intensa actividad a partir de su reorganización en 1926, que desde luego se tradujo en economía del erario y en eficiencia en la marcha de la administración pública; ésta se incrementó considerablemente en el ejercicio fiscal de 1930.

Valorar los logros de 15 años de la Contraloría por sólo el hecho de evitar que el Secretario de Hacienda hiciera uso indebido de los fondos a su cuidado, se encuentra fuera de toda

44 Berigb o cil. Emilio. Informe Presidencial. 1° de Sept. 1929.  
Op. c. ll., p. 247.  
45 Ibid o m. Informe Presidencial. 1° de Sept. 1930, op.cil., p. 1016.

dimensión, pues independientemente de las circunstancias que pudieran rodear este hecho, no es posible dejar de reconocer los logros del Departamento que en forma unánime se destacan en igual número de informes presidenciales. No es exacto que el error atribuido a Contraloría se haya debido a la omisión de su Ley Orgánica respecto al control previo de los gastos. Por otro lado, los trastornos provocados por la dualidad de mando del Departamento y de Hacienda en las oficinas recaudadoras, representaron efectivamente, un problema en la primera etapa de la Contraloría, como se reconoció por el titular de esta dependencia y que por medio de una exhortación al Secretario de Hacienda lo invitaba a llevar en forma conjunta y armónica el estudio y revisión de la Ley Orgánica del Departamento de 19 de enero de 1918 y de la Ley de Reorganización de la Tesorería de 23 de mayo de 1910. Las causas de dicho problema fueron: falta de delimitación de las funciones que correspondían a uno y otro organismo y de precisión de las propias de los inspectores de Contraloría y de los visitantes de la Secretaría de Hacienda, que fueron sin embargo erradicadas con las nuevas leyes que sustituyeron a las antes citadas y con ellas el problema mismo. Si surgieron después conflictos de competencia, no puede decirse que haya sido un vicio del sistema, sino el resultado propio del elemento humano que intervenía en el desempeño de las funciones, problema que además de no tener la dimensión que se le atribuía en la iniciativa, era corregible. En todo caso, en esta última no se afirmaba que Contraloría originara tales conflictos al excederse en sus facultades, lo que mal podía concluirse que su desaparición estaba justificada por esta circunstancia.

Otro tanto, debe decirse acerca del argumento referente a la complicación del mecanismo administrativo a partir de 1928, con la creación del Departamento del Presupuesto, al que se facultó para intervenir paralelamente a Contraloría en el control previo del ejercicio de egresos, pues la solución que se imponía era que dicho Departamento dejara de desempeñar una función que la Ley de Secretarías de Estado y la Ley

Orgánica de 1926 conferían a Contraloría, o bien que el mismo pasara a esta última.

Con respecto a las declaraciones del Secretario de Hacienda, refiriéndose a que con la supresión de Contraloría desaparecerían las inútiles y costosas trabas que oponía a las demás dependencias del Ejecutivo en el cumplimiento de sus presupuestos, sólo cabe recordar lo manifestado en los informes presidenciales referidos, para percatarse de la utilidad del control previo del carácter retributivo que representaba el ejercicio de esta función y de las restantes que estaban a cargo del Departamento.

Contraloría, un órgano que venía logrando ahorros para el erario que excedían con creces su asignación presupuestal, es suprimido por que con tal medida se obtendría una fuerte economía presupuestal y esto, se decía en la iniciativa -justificaba por sí sólo su desaparición-. Es aquí donde se observa con más nitidez de que la intención del que formuló la iniciativa iba más allá de las razones formales que exponía. Lo cierto es que en base a datos objetivos de diversos presidentes de la República, el Departamento de Contraloría no fue suprimido por oneroso ni por ineficiente, así se hubiese dicho lo contrario en la iniciativa. Pues bien no había pasado ni un año de aquel informe de septiembre de 1931 en que Ortiz Rubio calificó los trabajos de Contraloría como los más importantes y de mayor beneficio para el erario, cuando en nombre de una economía para este último y de la buena marcha de la administración, otra voz presidencial pedía su supresión.

También nos hace pensar la actitud del Ing. Alberto J. Pani, autor de la iniciativa para la creación de la Contraloría, exaltando las bondades del sistema instaurado con Contraloría, ya que cuando era Secretario de Comercio e Industria en 1918, decía que la Contraloría venía a cortar el mal de raíz, consistente en el omnimodo poder del Secretario de Hacienda que a través de dos de sus oficinas: Tesorería de la

Federación y Dirección de Contabilidad y Glosa, concentraba el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales, la fiscalización, contabilidad y glosa, de tal modo que dicho Secretario, que hacía uso del dinero y también controlaba los comprobantes justificativos de los gastos, se convirtió en 1932 en su impugnador acérrimo.

Aún no creyendo que Contraloría no hubiese respondido a los fines para lo que había sido creada, resulta difícil entender que motivara el cambio de opinión de Pani y lo que es más importante, la desaparición del Departamento para trasladar sus facultades a la Secretaría de Hacienda y volver así a un sistema que la experiencia había evidenciado y que el mismo Pani se había ocupado de señalar. Es obvio que el simple transcurso del tiempo no pudo subsanar los defectos del anterior sistema al implantado con Contraloría, ni se corregirían porque los actos de la Secretaría de Hacienda estuvieran sujetos a la revisión de la Contaduría Mayor de Hacienda, pues ésta ya existía cuando dicho sistema estuvo vigente, sin haberse obtenido los resultados esperados. Es claro que se beneficiaba Pani con la desaparición del Departamento de Contraloría ya que en 1932 fungía como Secretario de Hacienda y si su nueva posición en la estructura orgánica de la administración hubiese cambiado su posición ideológica, puede afirmarse que la solución que la lógica y cordura demandaban, era el implementar medidas necesarias para enmendar los errores descubiertos, pero no truncar la existencia de una institución tan indispensable en el mecanismo de autocontrol de la administración y que estaba en disposición de renovarse y en capacidad de productividad con base en la instrumentación de sus modernos métodos y a la idoneidad de su personal.

Las razones que se dieron en la iniciativa no concordaban con la realidad de su supresión. Hay quienes afirmaban que lo que ocasionó dicha supresión, fue la ineficiencia o lo oneroso del Departamento y más aún, su

Federación y Dirección de Contabilidad y Glosa, concentraba el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales, la fiscalización, contabilidad y glosa, de tal modo que dicho Secretario, que hacía uso del dinero y también controlaba los comprobantes justificativos de los gastos, se convirtió en 1932 en su impugnador acérrimo.

Aún no creyendo que Contraloría no hubiese respondido a los fines para lo que había sido creada, resulta difícil entender que motivara el cambio de opinión de Pani y lo que es más importante, la desaparición del Departamento para trasladar sus facultades a la Secretaría de Hacienda y volver así a un sistema que la experiencia había evidenciado y que el mismo Pani se había ocupado de señalar. Es obvio que el simple transcurso del tiempo no pudo subsanar los defectos del anterior sistema al implantado con Contraloría, ni se corregirían porque los actos de la Secretaría de Hacienda estuvieran sujetos a la revisión de la Contaduría Mayor de Hacienda, pues ésta ya existía cuando dicho sistema estuvo vigente, sin haberse obtenido los resultados esperados. Es claro que se beneficiaba Pani con la desaparición del Departamento de Contraloría ya que en 1932 fungía como Secretario de Hacienda y si su nueva posición en la estructura orgánica de la administración hubiese cambiado su posición ideológica, puede afirmarse que la solución que la lógica y cordura demandaban, era el implementar medidas necesarias para enmendar los errores descubiertos, pero no truncar la existencia de una institución tan indispensable en el mecanismo de autocontrol de la administración y que estaba en disposición de renovarse y en capacidad de productividad con base en la instrumentación de sus modernos métodos y a la idoneidad de su personal.

Las razones que se dieron en la iniciativa no concordaban con la realidad de su supresión. Hay quienes afirmaban que lo que ocasionó dicha supresión, fue la ineficiencia o lo oneroso del Departamento y más aún, su

eficiencia misma, en un universo administrativo lleno de mediocridad, ineficiencia y conformismo. Consideran que la tradición, las costumbres, las estructuras de poder, en fin, el poder y prestigio de la Secretaría de Hacienda, acumulados durante casi un siglo, fueron las causas que definieron la suerte de la Contraloría<sup>48</sup>.

Otras opiniones respecto a la supresión del Departamento, indicaban que por motivos personales del Presidente Abelardo Rodríguez y a futilidades de sus colaboradores que argumentaban que Contraloría era un estorbo y que no querían ser llamados a rendir cuentas; de ahí que Pani se vió obligado a cumplir una orden presidencial.

Indudablemente que el poder y el prestigio de la Secretaría de Hacienda influyeron en la desaparición de Contraloría, ya que sóloamente así se podía expandir a costa de ésta.

<sup>48</sup> Guerrero, Omar. "El Departamento de Contraloría 1917-1933". Revista de Administración Pública 97/98, Ene-jun. Ediciones INAF, México, 1994, p. 288.

**C A P I T U L O   I I I**

**EL CONTROL ASOCIADO AL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA A  
PARTIR DE 1933**

#### A.- MONOPOLIO DEL CONTROL.

A partir de 1933, la Secretaría de Hacienda ejerció la casi totalidad de facultades a ella atribuidas, por conducto de la Tesorería de la Federación, la captación de ingresos y formulación de los proyectos de presupuestos de egresos, bienes nacionales y nacionalizados federales, autorización de actos y contratos de los que resultaran derechos u obligaciones para el gobierno federal, contabilidad general de la federación, glosa preventiva de ingresos y egresos federales, medidas administrativas sobre responsabilidades en contra y a favor de la federación, relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, Crédito y Deuda Pública, pensiones civiles y autorización y revisión de pensiones militares, autorización de egresos, contabilidad del erario federal y la General de Hacienda Pública, formación de la cuenta pública anual, glosa de eventos, intervención de contratos, autorización de compras, inspección y vigilancia, fincamiento, registro y exigibilidad de responsabilidades y registro de personal federal. Siendo así el único órgano de control en el período de 14 años (1933-1947) el mismo que duró con ese carácter el Departamento de Contraloría para posteriormente distribuirse el control a diversas dependencias.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, marcó el inicio de la distribución antes mencionada, al privar a la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades de control y conferir las a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, de nueva creación. Cuando el número de entidades paraestatales iba en aumento y se les dió una regulación específica a través de la primera Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Decentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, las atribuciones de las mismas no se encomendaron tampoco de manera exclusiva a la Secretaría de Hacienda, sino que de ellas participó también la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y poco después se agregó la Secretaría de la

Presidencia, creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, configurándose así un sistema triangular de control que operó hasta 1976 en que la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto asumió el carácter de órgano central de los sistemas de planeación y control, al otorgársele la mayoría de las facultades que correspondían a la extinta Secretaría de la Presidencia y a otras que eran competencia de Hacienda, Patrimonio Nacional e Industria y Comercio. Con las funciones asignadas, además, a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial y Comercio. La Secretaría de Hacienda fue una vez más desplazada del concierto de la administración pública como el órgano centralizador de las facultades fiscalizadoras y de control.

Anteriormente, otra secretaría de estado entró a la administración pública, llevando consigo ciertas facultades de control, las cuales habían pertenecido a la Secretaría de Hacienda, que por primera vez desde 1932, vio reducido su ámbito de control. Esto por virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, siendo esta la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Aún cuando su creación se justificó con base en la necesidad de más estrecha intervención y vigilancia del gobierno en todo lo referente a la construcción de obras y a la administración de los bienes nacionales, dada la mayor importancia que dentro de los programas del propio gobierno tenía la política de obras públicas,<sup>16</sup> las atribuciones de la nueva secretaría, comprendieron un ámbito más amplio que el delineado en la exposición de motivos de la ley que la creó, al encomendarle esta última la intervención en las adquisiciones de toda clase y la realización de estudios para mejorar la organización de la administración pública.

16 Exposición de Motivos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 en Diario de Debates de la Cámara de Diputados, LXXIII Legislatura, año 133, diario núm. 58 de la sesión de 9 de diciembre de 1946, p. 8.

## Primera Ley para el Control de 1947.

A diferencia del proceso de agregación que enmarcó el desarrollo de las empresas paraestatales, se ha dicho que la Ley del 47 fue ya un intento de dar cierta congruencia a las funciones de dirección, tutela y vigilancia del Estado, sobre la cada día más nutrida y diversificada administración paraestatal.

Desde otro punto de vista, la Ley respondió al propósito de regular las actividades de esta última, dado que su ampliación, fortalecimiento y complejidad, habían acarreado problemas de coordinación, vigilancia y control, tanto en lo referente a la interrelación de la administración central con la paraestatal, como a las de las propias entidades paraestatales entre sí.<sup>(3)</sup>

El proyecto de ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Paraestatal, que fue aprobado sin discusión, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados y cuya promulgación como ley tuvo lugar el 30 de diciembre de 1947,<sup>(4)</sup> constituyó para algunos el principio de la segunda etapa del proceso de regulación jurídica de los organismos paraestatales, calificada como de regulación explícita y que concluyó en la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976.<sup>(5)</sup>

Esta Ley previno, además, que se asimilarían a estos últimos sus filiales o subsidiarias y las empresas con las que su posición o situación fuera análoga a la del Gobierno Federal con respecto a los propios organismos descentralizados o

3 Garrillo Castro, Alejandro. La Regulación Jurídica Administrativa de la Empresa Pública en México, en Anuario Jurídico, op. cit., p. 429.

4 D. O. 21-121-1947.

5 Garrillo Castro, Alejandro y García Samir, Sergio. Las Empresas Públicas en México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, op. cit., p. 129.

empresas de participación estatal (Artículo 4o.).

Por lo que concierne al órgano que ejercería la supervisión financiera y el control administrativo de los organismos mencionados, fue designada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que facultó con tal fin para realizar una auditoría permanente e inspección técnica, a través de cualquiera de los siguientes procedimientos: solicitud de informes financieros; revisión, veto o reforma de presupuestos y programas anuales de operaciones e inversiones; práctica de auditorías; glosa de cuentas; examen de balances; calificación previa a su pago de las erogaciones con derecho a vetarlas; autorización de la cancelación de créditos; constitución de responsabilidades; y promoción de innovaciones en la organización y funcionamiento de las citadas entidades. (Artículo 5o.).

El amplísimo poder de la Secretaría de Hacienda sobre los entes paraestatales derivó de sus funciones administrativas, tendientes a la realización de la política financiera del Gobierno Federal de su papel directivo en las finanzas públicas, y sobre todo, de su carácter de responsable solidaria en cuanto al funcionamiento de dichos organismos y empresas en correlación con la influencia que éstos ejercían directa y constantemente sobre determinados aspectos de la vida económica del país. -Dada la naturaleza de sus actividades y la magnitud de sus recursos- y con el hecho de que su funcionamiento se hacía generalmente recurriendo al crédito público y usando el aval del gobierno, que tocaba otorgar a la citada dependencia.

Si bien esta ley estructuró un modelo centralizado de vigilancia y control, sustentándolo fundamentalmente en la competencia asignada a la Secretaría de Hacienda, reservó no obstante, ciertas facultades a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en los renglones de obras públicas, adquisiciones y bienes nacionales que correspondieran a las

entidades paraestatales, concretamente para intervenir a la selección de contratistas, formulación de contratos de obras e inspección de las mismas; fijar los precios de las mercancías; refrendar junto con la Hacienda y Crédito Público, los acuerdos presidenciales sobre enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afectaran el patrimonio de las citadas entidades; y para llevar los inventarios de bienes muebles de los propios organismos y empresas.

#### B.- EL CONTROL COMPARTIDO.

Con la publicación de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 7 de diciembre de 1946, como se ha mencionado, se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y su competencia se conformó con facultades que habían pertenecido a la Secretaría de Hacienda, que desde 1932, se redujo sus atribuciones en materia de control.

Es a partir de 1959 y hasta 1976, cuando el poder es compartido por tres secretarías de estado: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional.

Como anteriormente se vió, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, privó a la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades en materia de control para transferirlas a una nueva dependencia: la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que operó hasta 1958. En este año, la primera de las dependencias mencionadas vió reducidas, una vez más, sus atribuciones por virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre, publicada en el Diario Oficial del 24 del mismo mes, que transformó a la de Bienes Nacionales en la de Patrimonio Nacional, y creó la de la Presidencia.

De acuerdo con la ley citada en último término, la dependencia hacendaria conservó las atribuciones para proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal; controlar y vigilar el ejercicio del presupuesto; llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal; mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar los actos y contratos de los que resultaran derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el departamento citado, si bien se requería además, la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades; intervenir en todas las operaciones en que se hiciera uso del crédito público; manejar la deuda pública y por último, ejercer las facultades que le señalaran las Leyes de Pensiones Civiles y Militares, así como las de instituciones nacionales y privadas de crédito, seguros, fianzas y bancos.

#### **FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.**

Inicialmente, esta Secretaría se concibió como un Departamento de Planeación e Inversiones,<sup>(8)</sup> y después, como una secretaria que se encargaría básicamente de las funciones de planeación y del presupuesto, con un nombre que encerraba estas últimas. Pero en 1958, cuando la Ley de Secretarías estaba por ser enviada al Congreso, le fue privada esta función, y así la Secretaría de la Presidencia, que en un principio se ideó como una subsecretaría de planeación y coordinación del gasto público, devino a la postre, en una dependencia con funciones bastante limitadas.

Esta Secretaría tenía las siguientes atribuciones: reunir los datos necesarios para elaborar el plan general del

8 Proyecto original para una nueva Ley de Secretarías y Departamentos elaborado en 1958 por Gabino Praga. Esta referencia la dan Carrillo Castro y García Ramírez en La Empresa Pública de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, p. 48.

De acuerdo con la ley citada en último término, la dependencia hacendaria conservó las atribuciones para proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal; controlar y vigilar el ejercicio del presupuesto; llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal; mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar los actos y contratos de los que resultaran derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el departamento citado, si bien se requería además, la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades; intervenir en todas las operaciones en que se hiciera uso del crédito público; manejar la deuda pública y por último, ejercer las facultades que le señalaran las Leyes de Pensiones Civiles y Militares, así como las de instituciones nacionales y privadas de crédito, seguros, fianzas y bancos.

#### **FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.**

Inicialmente, esta Secretaría se concibió como un Departamento de Planeación e Inversiones,<sup>(8)</sup> y después, como una secretaria que se encargaría básicamente de las funciones de planeación y del presupuesto, con un nombre que encerraba estas últimas. Pero en 1958, cuando la Ley de Secretarías estaba por ser enviada al Congreso, le fue privada esta función, y así la Secretaría de la Presidencia, que en un principio se ideó como una subsecretaría de planeación y coordinación del gasto público, devino a la postre, en una dependencia con funciones bastante limitadas.

Esta Secretaría tenía las siguientes atribuciones: reunir los datos necesarios para elaborar el plan general del

8 Proyecto original para una nueva Ley de Secretarías y Departamentos elaborado en 1958 por Gabino Fregó. Esta referencia la dan Carrillo Castro y García Samirós en La Empresa Pública de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, p. 40.

gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; planeación de obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos y planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las autoridades federales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.<sup>62</sup> Puede decirse que la totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones, pasaron a la Secretaría de la Presidencia.

#### **COMPETENCIA DE LA SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL.**

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

- a) Poser, vigilar y conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyeran recursos naturales y los de dominio público y de uso común; así como los de propiedad federal, siempre que no estuvieran encomendados expresamente a otra dependencia.
- b) Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos renovables y no renovables, y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos que debían de llevar otras secretarías o departamentos de Estado.
- c) Mantener al corriente el evalúo de los bienes nacionales.
- d) Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales.
- e) Llevar el registro de la propiedad federal, elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación.

<sup>62</sup> Artículo 10 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; planeación de obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos y planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las autoridades federales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.<sup>60</sup> Puede decirse que la totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones, pasaron a la Secretaría de la Presidencia.

#### **COMPETENCIA DE LA SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL.**

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1959, transformó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, encomendándole, entre otras funciones, las siguientes:

- a) Poseer, vigilar y conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyeran recursos naturales y los de dominio público y de uso común; así como los de propiedad federal, siempre que no estuvieran encomendados expresamente a otra dependencia.
- b) Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos renovables y no renovables, y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos que debían de llevar otras secretarías o departamentos de Estado.
- c) Mantener al corriente el evalúo de los bienes nacionales.
- d) Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales.
- e) Llevar el registro de la propiedad federal, elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación.

<sup>60</sup> Artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1959.

- f) Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, poseyeran o exportaran bienes y recursos naturales de la Nación o de las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal poseyera acciones o intereses patrimoniales y que no estuvieran expresamente recomendados o subordinados a otra secretaría o departamento de Estado.
- g) Intervenir en toda clase de adquisiciones.
- h) Realizar esa misma función en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realizaran por cuenta del Gobierno Federal, de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.
- i) En forma también conjunta con esta última dependencia, intervenir en la inversión de los subsidios concedidos por la Federación, con objeto de comprobar que se efectuara en los términos establecidos.<sup>(7)</sup>

El control administrativo de las entidades de la administración paraestatal -excepción hecha de las instituciones de crédito, de seguros y organismos auxiliares de crédito- quedó fundamentalmente a cargo de la Secretaría de la Presidencia, con base en el Decreto de 13 de marzo de 1959,<sup>(8)</sup> en el que se creó para ese fin una junta de Gobierno a la que se confió la aplicación de la Ley para el control de 1947.

De conformidad con el ordenamiento que la creó, la citada Junta de Gobierno no estaba facultada para:

7. Villaseñor, Miguel. Antecedentes e Instrumentos en México. Siglo XXI Editores, México, 1966, p.p. 40-46.  
 8. D. O. 21-111-1959.

- a) Establecer las normas de control de las entidades paraestatales y someterlas a la consideración del Ejecutivo por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional.
- b) Solicitar al Presidente de la República su aprobación para la modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades referidas, con excepción de las instituciones de crédito, de seguros y auxiliares.
- c) Señalar las cuotas bimestrales que los organismos y empresas sometidos a su control y vigilancia, debían de pagar.
- d) Opinar sobre los programas generales de actividades y sobre los aspectos financieros de los mismos, así como sobre los presupuestos periódicos de gasto y costos de operación de los organismos y empresas del Estado.
- e) Aprobar las reglas e instructivos generales y especiales que deberían observar las oficinas técnicas y administrativas, dependientes de la junta en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia que les correspondían.
- f) Aprobar las reglas e instructivos para la presentación de balances e informes por parte de los auditores internos y externos de las entidades sujetas a su control.
- g) Ser órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los asuntos que se relacionaran con sus funciones institucionales.
- h) Proponer al Ejecutivo y con su autorización, promover la supresión, disolución o liquidación de los organismos o empresas; el rescate de los recursos o bienes patrimoniales que ellos manejaran o administraran, el

6

traspaso o renta de las participaciones que dentro de su capital representara el Gobierno Federal, en cualquiera de los supuestos señalados en el decreto que se trata.

La Junta, sin embargo, no funcionó, debido a que sus facultades eran demasiado amplias y porque sus miembros nunca se reunieron, probablemente por su alta jerarquía y ocupaciones.

#### **LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA.**

Esta Comisión fue establecida por la Secretaría de la Presidencia en 1965, con base en las facultades que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado otorgaba a esta última, para estudiar las modificaciones que a la Administración Pública debían hacerse,<sup>(9)</sup> encomendándosele el análisis y determinación de las reformas administrativas que se requerían para el cumplimiento del Plan de Desarrollo que se intentaba elaborar en el sexenio 1964-1970.

Dicha Comisión de Administración, al rendir su informe final,<sup>(10)</sup> que fue publicado en 1967, puntualizó que:

Del análisis hecho, se desprende que la Administración Pública en México, se organiza y funciona:

- 1) Por ramos que tienen encomendada la planeación y el despacho de negocios en la forma distribuida por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y
- 2) Por propósitos señalados eficientemente en los casos de los organismos descentralizados y empresas de participación

9 Artículo 16, Fracción IV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

10 Presidencia de la República. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración Pública 1967. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977. p. 49.

estatal. Aún cuando se ha observado, existen sistemas que engloban de alguna manera aquellos ramos y propósitos en cuanto se refiere a planeación y vigilancia, no obstante que funcionan algunos sistemas de coordinación y comunicación, se impone hacer concordantes las actividades de las entidades del sector público con los fines del plan de desarrollo conforme a sus necesidades de instrumentación; lo que se logra resolviendo problemas de organización administrativa que afectan simultáneamente a diversas entidades del sector público que cubren sectores de actividad básica para el desarrollo económico y social. Ello obliga a acciones conjuntas y sistematizadas en diversos ramos, organismos y empresas, que de una u otra manera interconectan sus actividades para lograr propósitos comunes. Ello obliga a agrupar por sectores de actividad nacional a las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, especialmente los que consideran de mayor importancia para el desarrollo del país y determinar así, el papel que les corresponde desempeñar a cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que se realicen.

#### **DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.**

Conducir las actividades de la Administración Pública Federal en forma programada, con la mira de incrementar su eficiencia y eficacia, fue la preocupación de la administración de Luis Echeverría (1970-1976), y para ello se continuaron realizando estudios tendientes a la consecución de tal finalidad, mismos que se encauzaron y canalizaron cuando, en 1971, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, en sustitución de la Comisión de la Administración Pública. La elaboración de las bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976 fue la encomienda principal que tuvo a su cargo dicha Dirección General, planteándose en el documento que las

contenia, entre otros, las condiciones y recomendaciones de relieve que se mencionan enseguida.<sup>(18)</sup>

- a) El crecimiento anárquico, coyuntural y no programado que tuvo el sector público, en especial el del sector descentralizado, propició un desequilibrio importante en aquellas Secretarías de Estado que teóricamente debían actuar como unidades normativas del sector.
- b) Por lo general, los organismos descentralizados fueron creados para atender nuevas funciones o servicios que el Estado se veía en la obligación de prestar en una forma más ágil a la que podría realizar una dependencia central. Sin embargo, surgieron desvinculados de sus actividades normativas sectoriales, lo que propició disparidad en las políticas de las distintas instituciones que participaban en un mismo sector.
- c) Los problemas mencionados no sólo se originaban en la diversidad de instituciones que participan dentro de cada sector, sino de las distintas concepciones que tienen de los problemas que pretenden resolver. Esto da lugar a la formulación de programas repetitivos y en ocasiones, contradictorios.
- d) Los sectores de actividad económica y social no existen como una realidad administrativa, en virtud de que su concepto es básicamente analítico. Sin embargo, esta agrupación convencional de actividades o productos sociales es fundamental para la racionalización de la acción pública en su conjunto.
- e) Conviene concebir y programar todo este agregado en una forma coherente e integral; a fin de obtener la mayor

18 Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1979, Segunda Edición, p.p. 166-170.

redituabilidad económica y social en el gasto público orientado a determinado sector. Sin embargo, el hecho de que un sector esté generalmente compuesto por más de una institución, impide que la dirección y su manejo administrativo recaigan en una sola unidad responsable. Por eso se ha dicho que, como acontece con los sistemas administrativos, los sectores de actividad, más que administrativa, son coordinables.

- f) Para coordinar un sector, se requiere una serie de condiciones que permitan a su responsable, contar con los instrumentos necesarios que lo capaciten para dirigir la política sectorial hacia la obtención de los objetivos fijados.
  
- g) En consecuencia, una de las reformas estructurales de la administración pública más urgente, es aquella que coadyuva a neutralizar la descoordinación y en ocasiones la naturaleza antagónica de instituciones intrasectoriales, otorgando mayor coherencia a la política sectorial. Lo anterior, puede lograrse a través de la clara definición de una unidad nominativa para cada sector que, si bien no administre directamente las diversas instituciones, sí las coordine para evitar la duplicación de funciones y el desperdicio de recursos.

#### **LA COMISION DE COORDINACION Y CONTROL DEL GASTO PUBLICO.**

Esta comisión fue creada en 1971, por acuerdo verbal del presidente Echeverría y, dentro de la reforma administrativa, vino a ser la pieza más destacada del sistema triangular de control, cuyas funciones, José López Portillo, miembro integrante de la misma desde el inicio de sus actividades, definió de la siguiente manera:

Recientemente, se ha puesto en práctica un mecanismo adicional importante. Se trata de la Comisión de Control de

Gasto Público, en la que participan las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y Patrimonio Nacional. Esta Comisión viene a llenar una necesidad que no se podía desempeñar adecuadamente hasta ahora; se trata de un control más estricto y permanente de las asignaciones del gasto presupuestal para conocer su ritmo en el curso del año y evaluar si los propósitos perseguidos en el presupuesto, se están cumpliendo, tiene además la importante función de evaluar permanentemente los programas de gasto y presentar sugerencias sobre el desenvolvimiento de los mismos.

Gracias a esta Comisión, se puede articular convencionalmente lo que en ocasiones se ha llamado el "triángulo de la eficiencia" del Gobierno Federal. Se entiende por este símil, la conveniencia ordenada de las funciones de asignación, control y evaluación que tienen asignadas cada una de las Secretarías en los términos de las leyes correspondientes. De este modo, se puede asegurar, por ejemplo, que las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional en materia de precios unitarios y de concursos de obras, apoyan a las de la Secretaría de la Presidencia en la autorización de proyectos específicos, y a las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ordenamiento general del presupuesto y su vinculación a la política económica.

Respecto a este sistema triangular de control, puede decirse que formalmente desde un punto de vista macroadministrativo, quedó encomendado a las tres dependencias del Ejecutivo Federal ya mencionadas. No obstante y a cada una de ellas, cuidar que la aplicación de los recursos se efectuara con sujeción a los lineamientos, normas, objetivos y metas de la política económica y social del Gobierno Federal, así como con apego a la legalidad, la Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y múltiples acuerdos presidenciales les confieron atribuciones concurrentes, que resultaban en ocasiones el

establecimiento de medidas y procedimientos que no se aplicaban en armonía, sino que eran privativos de cada una de estas dependencias del Ejecutivo.

Esta situación, provocó naturalmente logros y desviaciones, avances y descalabros, mismos que constituyeron los más destacados antecedentes de las reformas administrativas implantadas por el presidente López Portillo, al inicio de su sexenio.<sup>(43)</sup>

### C.- EL CONTROL PARAESTATAL.

Como ya hemos visto la importancia que revistió la expedición de la primera ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, por constituir un paso firme hacia el establecimiento de congruencia con las tareas de dirección, tutela y vigilancia del Estado sobre la muy numerosa, variada y compleja administración paraestatal, cuya inicial etapa de desenvolvimiento, entre 1925 y 1946, se caracterizó por un crecimiento coyuntural por agregación aleatorio y asistemático.<sup>(44)</sup>

Lo importante de todo esto fue el responder a los propósitos de normar las actividades de los entes paraestatales, atendiendo a que su desarrollo, expansión y complejidad llegó a significar serios problemas de coordinación, vigilancia y control en la interrelación de la administración centralizada y la paraestatal, así como en la de las mismas entidades entre sí.<sup>(45)</sup>

Se aclaró que la Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la que iba a ejercer la supervisión

43 Garrillo Castro y García Benítez, Op. cit., p. p. 42-43.

44 De la Madrid Hurtado, Miguel. Algunas Cuestiones sobre la Regulación de la Empresa Pública en México, Anuario Jurídico VIII, UNAM, México, 1966, p. 433.

45 Garrillo Castro y García Benítez, op. cit., p. 75.

presupuestaria y el control administrativo de las entidades paraestatales con un amplísimo poder derivado de sus funciones administrativas, tendientes a la realización de la política financiera y crediticia del Gobierno Federal; estructurándose así un modelo centralizado y casi omnívoto de vigilancia y control, dentro del cual apenas se alcanzaron a reservar algunas facultades a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en los capítulos de obras públicas, adquisiciones y bienes nacionales.

La vigencia de esta ley, perduró paradójicamente hasta que fue abrogada por la segunda Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que fue tardíamente expedida el 27 de diciembre de 1965 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966.

Este ordenamiento fue motivado por el requerimiento apremiante de ajustar sus términos a los de la Ley de Secretarías de 1958, precisando al fin y cerca de ocho años después, las facultades y ámbito de competencia de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, respecto a la operación y funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, mediante una acción coordinada de las tres dependencias en la vigilancia y control triangular de dichas entidades de la administración pública paraestatal.

Al crear esta nueva ley, el objetivo primordial era reivindicar para la Secretaría del Patrimonio Nacional cuantas atribuciones en esta materia resultaban de su competencia, conforme el ordenamiento que la creó.

**Consideraciones:**

... para asegurar el uso correcto y aprovechamiento económico de los recursos confiados a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, es

preciso establecer normas que permitan a la Secretaría del Patrimonio Nacional, promover ante el Ejecutivo Federal la reestructuración de dichos organismos y empresas de participación estatal, cuando ello sea necesario para su correcta operación; o su disolución cuando no cumplen sus fines u objeto social y no sea conveniente su funcionamiento desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público;

... la Secretaría de Patrimonio Nacional debe conocer con oportunidad las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a fin de que intervenga, cuando lo juzgue necesario, con autoridad, simultáneamente o con posterioridad a la ejecución de los actos, de manera que las labores de vigilancia y control encomendadas a la misma sean más operantes para lo cual es necesario que tenga un representante en los órganos de gobierno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;

... con objeto de que la Secretaría de Patrimonio Nacional controle y vigile la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, simultáneamente a la ejecución de sus actos, en los casos y circunstancias que considere conveniente, debe estar facultada para que mediante auditorías permanentes e inspecciones técnicas, pueda apreciar la eficacia de la operación, evaluar la productividad y revisar el funcionamiento administrativo de los organismos antes mencionados;

... también mediante auditorías permanentes e inspecciones técnicas, la Secretaría del Patrimonio Nacional, está facultado para conocer, revisar y analizar, y en general, comprobar el cumplimiento de lo programado y autorizado a los organismos descentralizados y empresas de participación paraestatal;

... mediante el ejercicio de las facultades y con los instrumentos de control y vigilancia que se mencionan, la Secretaría de Patrimonio Nacional, estará en aptitud de intervenir en la total operación de los organismos descentralizados y empresas de participación paraestatal y dictar las disposiciones oportunas que juzgue necesarias para asegurar su correcto funcionamiento y el cumplimiento de su objeto y fines...<sup>(15)</sup>

Los artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 10, 11, 13, 14, 15, 16 y 18 de este ordenamiento, que fue promulgado el 27 de diciembre de 1965 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966, se ocuparon en conferir todas estas importantes atribuciones a la aludida dependencia del Ejecutivo Federal. Esto es, más de la mitad de sus 22 preceptos, quedaron destinados a preestablecer en este aspecto, el orden jurídico por el que había pugnado Eduardo Bustamante Vasconcelos al intervenir en la redacción del proyecto de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1968.<sup>(16)</sup>

#### INNOVACIONES DE LA LEY.

Una de las primeras innovaciones que se introdujeron en este ordenamiento fue, el otorgamiento expreso de facultades para su aplicación por parte del Ejecutivo Federal a través de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público; así como el deslinde de la esfera de competencia correspondiente a cada una. De tal forma quedó integrado el sistema triangular de control, llamado alguna vez *triángulo de la eficiencia*, cuya deformación, deterioraba la eficacia del desempeño de la administración pública en su conjunto.<sup>(17)</sup>

15 Cámara de Senadores, 1965, Expediente 844, 2a. sección.

16 Bustamante Vasconcelos, Eduardo. Secretario del Patrimonio Nacional, 1965-1968.

17 La Administración del Gasto Público en México, en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, núm. 1, México, 1976, p. 29.

En realidad la única dependencia que contó con facultades amplias, propias y exclusivas fue la de Patrimonio Nacional, señalándose conjuntamente con las de esta las que habrían de ejercer la de Hacienda y la de la Presidencia.

Otra novedad, significó la creación del Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en el cual debían inscribirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su creación o constitución, todos los organismos y empresas de este tipo (Artículo B°, Fracción I).

Lo mismo, en vía innovación y para los efectos de vigilancia y control, se establecieron los nuevos y más modernos procedimientos que se señalan al mencionar seguidamente las facultades de los órganos de control.

#### **FACULTADES Y ORGANOS DE CONTROL**

Como ya se mencionó, la mayor suma de facultades, quedaron conferidas en favor de la Secretaría del Patrimonio Nacional, destacando las siguientes, que incluyen nuevos y más modernos procedimientos de vigilancia y control:

- a) Controlar y vigilar la operación de los organismos y empresas por medio de la auditoría permanente y la inspección técnica para informarse de su marcha administrativa, y procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación (artículo 5°).
- b) Revisar los sistemas de contabilidad de control y de auditoría interna, así como los estados financieros mensuales y anuales y los dictámenes que formula el auditor de cada organismo o empresa (artículo 7°, Fracciones I y II).
- c) Fijar las normas conforme a las cuales habría de presentar el auditor externo los informes que se

requieren (artículo 7°, Fracción IV).

- d) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas de procedimientos de trabajo y producción de cada organismo o empresa (artículo 7°, Fracción IV).
- e) Remover libremente al auditor externo y al personal técnico requerido para llevar a cabo las labores de vigilancia y de inspección técnica de los organismos y empresas (artículo 10).
- f) Designar, en los casos en que no tuviese representación permanente en dichos cuerpos, un representante con voz, pero sin voto, para cada uno de los organismos y empresas a fin de que asistiera a todas las sesiones de los consejos de administración, juntas directivas u órgano equivalente, y a las asambleas de socios o accionistas que celebren (artículo 11).
- g) Autorizar en forma previa a su publicación los estados financieros de los organismos o empresas, así como publicar periódicamente en el Diario Oficial de la Federación una lista de los organismos o empresas sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal (artículo 12).
- h) Someter a la consideración del Presidente de la República, oyendo el parecer de las dependencias del Ejecutivo, cuyas funciones tuvieron relación con el objeto o fines del organismo o empresa correspondiente, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos y empresas, requerido para el mayor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción de sus finalidades y la más eficaz coordinación de sus actividades (artículo 13).

- i) Someter a la consideración del Presidente de la República oyendo igualmente el parecer de las dependencias del Ejecutivo cuyas funciones tuvieron relación con el objeto o fines del organismo o empresa correspondiente, la iniciativa de disolver y liquidar aquellos que no cumplieren sus finalidades o la más eficaz coordinación de sus actividades (artículo 13).
- j) Someter a la consideración del Presidente de la República, oyendo igualmente el parecer de las dependencias del Ejecutivo cuyas funciones tuviesen relación con el objeto y fines del organismo o empresa correspondiente, la iniciativa para disolver y liquidar aquellos que no cumplieren sus fines u objeto social, o su funcionamiento no fuese ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público (artículo 14).
- k) Acordar con el Presidente de la República y con intervención de la Secretaría de Hacienda, la autorización para enajenar a título gratuito u oneroso, inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos, lo cual llegase a afectar el patrimonio de los organismos o empresas (Artículo 15).
- l) Acordar y autorizar previamente, toda enajenación o donación de bienes muebles que afectara el patrimonio de los organismos o empresas, (artículo 16).
- m) Autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda, la cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor de los organismos o empresas, después de que se hubiesen agotado las gestiones legales necesarias para su cobro, (artículo 17).
- n) Determinar y revisar las normas y procedimientos para la formulación de los inventarios de bienes muebles e

inmuebles de cada organismo o empresa, (artículo 18).

Respecto a todas estas facultades de vigilancia y control, en vía de deslinde de competencias, se precisó y estableció que se ejercerían por la Secretaría del Patrimonio Nacional en forma independiente de las atribuciones que sobre inversiones y presupuestos, correspondieren respectivamente y conforme a otras leyes a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, (artículo 5°, segundo párrafo).

La segunda Ley para el control de 1966, consideró a estas dos dependencias de una manera escueta y mínima, precisando al efecto, las facultades para una y otra que enseguida se mencionan:

**Funciones de la Secretaría de la Presidencia:**

- a) Dictar disposiciones de vigilancia en materia de inversiones que efectuaron los organismos y empresas (artículo 5°).
- b) Enviar a la Secretaría de Patrimonio Nacional, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, copias de los planes y programas de inversión que hubieren de realizar los organismos o empresas (artículo 6°).

**Funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:**

- a) Señalar las normas para el ejercicio de los presupuestos de los organismos y empresas (artículo 5°).
- b) Enviar a la Secretaría del Patrimonio Nacional, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, los presupuestos y las modificaciones a los mismos que se hubieren autorizado a los organismos y empresas sometidos al control y vigilancia de la propia Secretaría del Patrimonio Nacional (artículo 6°).

- c) Dictar las disposiciones de acuerdo con las cuales los organismos y empresas comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación habrían de concentrar en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que percibieren, cualquiera que fuere el concepto que los originase (artículo 6°, segundo párrafo).
- d) Autorizar previamente la obtención de los créditos que requirieren los organismos y empresas, así como la suscripción de los títulos de crédito u otros documentos relativos a los mismos (artículo 6°, tercer párrafo).
- e) Dar aviso a la Secretaría del Patrimonio Nacional, simultáneamente a su expedición, de las órdenes de pago que autorizare a los organismos y empresas, en ejercicio de su presupuesto, conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento. Proporcionar los datos complementarios de sus órdenes de pago que solicitare la propia Secretaría (artículo 6°, párrafos 4° y 5°).
- f) Señalar de común acuerdo con la Secretaría del Patrimonio Nacional, la cuota relativa a los gastos de inspección y vigilancia que habrían de pagar cada año, los organismos y empresas (artículo 19).

La segunda ley dió margen a la creación, ya como unidad administrativa dependiente directa y exclusivamente de la Secretaría del Patrimonio Nacional de la Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en sustitución de la Junta de Gobierno creada por decreto el 13 de marzo de 1959 y de lo que ya se habló.

La vigencia de esta ley, abarcó prácticamente todo el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, siendo abrogada por una tercera

- c) Dictar las disposiciones de acuerdo con las cuales los organismos y empresas comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación habrían de concentrar en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que percibieren, cualquiera que fuere el concepto que los originase (artículo 6°, segundo párrafo).
- d) Autorizar previamente la obtención de los créditos que requirieren los organismos y empresas, así como la suscripción de los títulos de crédito u otros documentos relativos a los mismos (artículo 6°, tercer párrafo).
- e) Dar aviso a la Secretaría del Patrimonio Nacional, simultáneamente a su expedición, de las órdenes de pago que autorizare a los organismos y empresas, en ejercicio de su presupuesto, conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento. Proporcionar los datos complementarios de sus órdenes de pago que solicitare la propia Secretaría (artículo 6°, párrafos 4° y 5°).
- f) Señalar de común acuerdo con la Secretaría del Patrimonio Nacional, la cuota relativa a los gastos de inspección y vigilancia que habrían de pagar cada año, los organismos y empresas (artículo 19).

La segunda ley dió margen a la creación, ya como unidad administrativa dependiente directa y exclusivamente de la Secretaría del Patrimonio Nacional de la Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Decentralizados y Empresas de Participación Estatal, en sustitución de la Junta de Gobierno creada por decreto el 13 de marzo de 1959 y de lo que ya se habló.

La vigencia de esta ley, abarcó prácticamente todo el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, siendo abrogada por una tercera

versión mediante la cual se trató de subsanar ciertas lagunas de que adolecía y que atenuaban la eficiencia del famoso triángulo.<sup>(48)</sup>

### **Tercera Ley para el Control de 1970.**

Al inicio del gobierno del presidente Luis Echeverría, se expidió un conjunto de importantes ordenamientos, tales como la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la Ley que creó la Comisión Coordinadora de Puertos y la Ley que creó el Instituto Mexicano del Comercio Exterior. Entre ellos y como una tercera versión de la misma, fue promulgada con fecha 29 de diciembre de 1970 (D.O. 31-XII-70), la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Decentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Las variantes entre este cuerpo legal y el anterior de igual denominación que vino a abrogar, no fueron de gran significación en lo fundamental, toda vez que conservó la misma distribución de facultades entre las tres dependencias del Ejecutivo, encargadas respectivamente, del control de las inversiones del control del presupuesto y de la vigilancia y control de las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, esto es del control triangular o triángulo de la eficiencia.<sup>(49)</sup>

Podríamos decir que la Ley de 1970 llegó a configurar un control excesivo y por lo mismo utópico y nada efectivo, amén de contradictorio de la autonomía característica por antonomasia de un sector paraestatal realmente descentralizado y no simplemente desconcentrado; agregándose que se operó por virtud de sus dispositivos propiamente de coadministración, una verdadera centralización lesiva de la eficiencia y

48 Cerrillo Castro y García Ramírez, op. cit., p. 60

49 Ibidem.

eficacia en el funcionamiento interno y externo -auténtica disfuncionalidad- de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.<sup>(20)</sup>

Independientemente de ello, de significativa importancia resultó la incorporación de dos nuevos capítulos: el II relativo a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda como fideicomitente único del Gobierno Federal, y el III concerniente a las empresas de participación estatal minoritaria, que de tal modo quedaron sujetas al régimen de esta Ley.

#### Nuevas Disposiciones.

Para apreciar las innovaciones que contuvo este tercer ordenamiento expedido sobre la materia, conviene destacar las siguientes, que aparecieron consignadas en la correspondiente exposición de motivos de su iniciativa:

- a) Introdujo y tipificó el concepto de empresa estatal mayoritaria (artículo 3°).
- b) Incorporó el control de las empresas en que las instituciones nacionales de crédito hubiesen suscrito la mayoría del capital social (artículo 4°).
- c) Supeditó la enajenación de inmuebles a título oneroso a la solución de problemas de índole habitacional y a la presentación de programas de urbanización, de lotificación y de financiamiento (Artículo 15).
- d) Condicionó la enajenación a título gratuito de inmuebles a favor de organizaciones sindicales (artículo 15).

20 Manuel Berquín Alvarado, El Control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el Sector Parastatal, en cuartero jurídico VIII, 1981, UNAM, p. 42.

- e) Sujeto a dictamen valuatorio practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la venta, adquisición y permutas de bienes inmuebles (artículo 16).
- f) Facultó a la Secretaría del Patrimonio Nacional para el registro y la revisión periódica de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, cuya celebración debería basarse invariablemente en un dictamen practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (artículo 17).
- g) Facultó a la propia Secretaría para que al autorizar la baja relativa de bienes inmuebles, determinara su mejor aprovechamiento, enajenación, destino final o destrucción; otorgándose asimismo, atribuciones para contratar, cuando lo juzgara pertinente, los servicios de un tercero para la emisión de dictamen valuatorio de los bienes a enajenar (artículo 18).
- h) Sujeto sus percepciones a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda como fideicomitante único del gobierno federal, que tuvieron por objeto la inversión, el manejo o administración de bienes federales, la ejecución de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado; determinando que su control y vigilancia se ejercería por parte de un concesionario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional (capítulo II, artículo 25).
- i) Definió como empresas de participación estatal minoritaria sujetas a su régimen a las sociedades en las que unas o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjuntas o separadamente, poseyeran acciones o partes de capital que representarían menos del

50% y hasta el 25% de aquél; determinando que la vigilancia de la participación estatal en este tipo de empresas quedaría a cargo de un comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional (Capítulo III, artículos 27 y 28).

- j) Hizo extensiva a los fideicomisos y empresas de participación estatal minoritaria la obligación de inscribir en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, no solo su creación sino también las modificaciones o reformas que afectaran su estructura (capítulo II, artículo 26 y capítulo III, artículo 29).<sup>(21)</sup>

Esta Ley se mantuvo vigente hasta el 14 de mayo de 1986, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que la abrogó y restableció el equilibrio entre la verdadera autonomía de gestión y el necesario control gubernamental, según se enfatizara en su oportunidad. De todas maneras y ya años atrás, desde la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y de la Ley General de Deuda Pública en 1976, su observancia se vio considerablemente por encontrarse constreñida a no contravenir las disposiciones de estos tres ordenamientos que fueron pilar de la Reforma Administrativa implantada a partir de 1977.

De tal suerte descritas y analizadas las tres leyes para el control de 1947, 1966 y 1970, cabe reconocer que, pese a no haber sido nunca reglamentadas, cubrieron la etapa que se ha llamado de regulación explícita, estableciendo orden y concierto en el universo anárquico de las entidades paraestatales y aún cuando por el desequilibrio en ciertas

21 Cámara de Senadores. Expediente 289. 2a. sección:  
Exposición de Motivos de la Ley para el Control de 1970.

cuotas de poder que provocaron discordancia en el conjunto de la Administración Pública, el sistema triangular de control que se integró bajo su amparo no fue precisamente equilátero, del avance y evolución registrado merced a sus sucesivas regulaciones se recogieron valiosas experiencias que propiciaron el advenimiento de la Reforma Administrativa con la cual inició su sexenio al presidente López Portillo.

### **La Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central de los Sistemas de Planeación y Control.**

Una de las cuestiones más importantes de la reforma a fondo de la Administración Pública Federal, lo constituyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, erigida en órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral y designada como dependencia por cuyo conducto el Ejecutivo Federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento tanto de inversión como en gasto corriente y evaluar los resultados de su gestión.

**Antecedentes:** La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

Atribuciones que le confiere la ley Orgánica de la

**Administración Pública Federal en su artículo 32:**

- a) Recabar los datos y elaborar los planes nacionales sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal;
- b) Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;
- c) Formular el programa de gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- d) Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal;
- e) Llevar a cabo las tramitaciones y registros requeridos para el control y la vigilancia del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación del Distrito Federal, de acuerdo con sus leyes respectivas;
- f) Cuidar que sea llevada y consolidada la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.
- g) Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el gobierno federal y para el Departamento del Distrito Federal.

- h) Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o de las sociedades e instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales;
- i) Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados, municipios o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destinen;
- j) Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos;
- k) Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la República, así como llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país; y
- l) Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal.

Todas estas funciones fueron segregadas e integradas ya que se encontraban asignadas a diversas unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de la Presidencia, de Industria y Comercio. Para así conformar la estructura orgánico-funcional de la naciente Secretaría de Programación y Presupuesto.

Debemos recordar que al asumir José López Portillo la Presidencia de la República, el 1° de diciembre de 1976, e integrar su primer gabinete de gobierno, designó al Lic. en

Economía Carlos Tello Macías como transitorio titular de la Secretaría de la Presidencia, misma que habría de subsistir hasta que entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 1° de enero de 1977, quedando a partir de esa fecha formalmente creada la Secretaría de Programación y Presupuesto y desaparecida la de la Presidencia. De tal manera, el primer secretario de la naciente dependencia, aunque de efímera gestión, fue Carlos Tello Macías, quien desempeñó el cargo poco menos de un año, hasta que renunció junto con el Licenciado Julio Rodolfo Moctezuma Cid, que ocupaba la cartera de Hacienda y Crédito Público.

Mucho se dijo entonces que ambas renunciaciones tenían entre sí estrecha vinculación e igual causa aparente: inadmisibles desconexión entre las dos dependencias cuya responsabilidad globalizadora les confiaba el carácter de eje en torno al cual debía girar toda la administración pública. Orientación y apoyo global sufrió ahí un primer tropiezo, nunca esclarecido como deficiencia institucional o falla humana.

#### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Comparados esos inicios con la dimensión alcanzada por la Administración Pública Federal, conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, a razón de 15 Secretarías de Estado y tres departamentos administrativos, resulta apreciable el sustancial desenvolvimiento consumado a lo largo de casi 150 años, en que corrió parejo con el desarrollo nacional.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República, el 1° de diciembre de 1976, José López Portillo, pudo anunciar su implementación con una fundamental base jurídica la -Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-, mediante la cual se daba comienzo a una transformación radical y profunda en el aparato gubernamental del Estado Mexicano, como reclamo de la Nación, cuyas actividades socioeconómicas resultaban

considerablemente más amplias y complejas que las existentes 18 años antes, cuando tuvo lugar el anterior y último ajuste a su estructura orgánica y funcional.

Al enviar a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la correspondiente iniciativa de ley, se hizo hincapié en que se trataba con ella de superar las deficiencias de una estructura orgánica, la de 1958 carente ya de la eficiencia requerida para resolver los problemas que había llegado a plantear el país en cuanto a sus exigencias socioeconómicas y su desarrollo político e institucional. Se buscaba no precisamente revolucionar las estructuras existentes, sino generalizar aquellas soluciones que llegaron a acreditar en el tiempo y en determinados ámbitos su eficaz funcionalidad. Se intentaba más bien realizar los ajustes necesarios que hicieran posible evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, con la mira de dotar al Ejecutivo Federal de un aparato administrativo que le permitiera organizarse previamente para organizar a su vez el esfuerzo nacional. Este propósito, decía textualmente la Exposición de Motivos: "requiere la institucionalización de la programación de las acciones de la administración pública, el establecimiento de prioridades y metas que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no solo para los servidores públicos, sino para la población en general"; agregando en un aspecto de primordial trascendencia, que convertía en integral a este ordenamiento, que "los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración pública paraestatal". En nuestros días, -expuso- "más de la mitad del presupuesto de egresos de la federación, se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control, se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de la reforma administrativa".

A este propósito y al incluir en un instrumento jurídico propiamente unitario a las entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, se pretendían establecer los mecanismos por medio de los cuales habrían de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de obtener una mayor coherencia en sus actividades y evitar desperdicios y contradicciones, al quedar incorporado por primera vez en forma explícita el propósito de programar las acciones del Estado y contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, a fin de dejar establecido el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

Se propuso, así mismo, que las dependencias directas del Ejecutivo Federal, se constituyeran en unidades con responsabilidad sectorial y se encargaran de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, quedando facultadas para coordinar a los organismos descentralizados, las empresas con participación estatal y los fideicomisos en el ámbito sectorial que habría de estar a su cargo; aclarándose que la integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo, en modo alguno implicaba la transformación de estructuras, ni la modificación de la personalidad o condición jurídica, ni de su patrimonio y menos afectaba las relaciones con sus trabajadores o con terceros.

Se trataba en síntesis y en concreto de sentar las bases para el establecimiento de una política general de coordinación y programación sectorial.

En cuanto a la administración pública centralizada y la reestructuración de sus dependencias, en primer término se señaló que la iniciativa contemplaba conjuntar en una sola Secretaría de Estado las atribuciones que tenían conferidas la Secretaría de Agricultura y Ganadería por una parte y la Secretaría de Recursos Hidráulicos por la otra, debido a que la organización

de la producción agropecuaria tradicionalmente se había concebido en forma dispersa al dividirse la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra, lo que hacía urgente integrar programáticamente estos tres elementos para estimular y optimizar la producción agropecuaria y forestal.

Posteriormente, se fijó la atención en los energéticos, que habían constituido un punto clave en el desarrollo nacional y que sólo con una generación y explotación racional de ellos, se podía impulsar la planta de una industria básica y estratégica requerida con apremio, lo cual exigía su encuadramiento dentro de las tareas de la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.

Más adelante y en otro renglón, se hizo notar que la complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la economía nacional volvían indispensable la coordinación de sus áreas específicas, con el fin de promover la acción unitaria que en este campo exigía el desarrollo del país. Por tal razón, se proponía la creación de una Secretaría de Comercio que se encargara de vincular integral y estructuralmente la actividad comercial en la producción, los procesos de distribución y la orientación a los consumidores; restaurando a fondo esta área de la administración pública para promover con eficiencia las actividades comerciales que, en lo interno, permitieran simplificar el pesado aparato de la intermediación que encarecía indebidamente los productos y garantizar una acción más vigorosa y competitiva de la exportación de los mismos, y un más cuidadoso manejo de las importaciones que se realizaban en el país. Por otro lado, se proponía también la creación de una unidad que se ocupara particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los productos del mar, con el fin de estimular su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos, pensándose para ello integrar en un departamento administrativo -el de Pesca- todas aquellas funciones hasta entonces dispersas en diferentes Secretarías de Estado, que

incidían en la materia y con las cuales se podía establecer una política congruente y unitaria.

Entre otras cosas de la época, figuraba el ordenamiento del territorio nacional y la distribución planificada de la población del país, cuya transformación del aspecto rural al urbano, alcanzaba un ritmo dos veces mayor que el promedio mundial, propiciándose con ello una marcada disparidad entre las diferentes regiones del territorio nacional, con dispersión demográfica, gigantismo urbano y la existencia y presencia de asentamientos humanos de marcada pobreza, al lado de otros de franco privilegio.

Dadas estas circunstancias, se señaló la conveniencia y así se sugirió, de adicionar a las funciones ya a cargo de la Secretaría de Obras Públicas aquellas que le permitieran atender con eficacia e implementar las políticas de asentamientos humanos y participar significativamente en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social.

Se planteó además, y por razones de congruencia concentrar en la Secretaría de Gobernación la regulación del funcionamiento de los más importantes medios de difusión e información tales como radio y televisión, además de la cinematografía y las publicaciones impresas, a efecto de mantener su ejercicio dentro de los límites de respeto a la vida privada, a la paz y moral públicas y a la dignidad personal.

En otro campo más bien genérico, se habló de la incorporación dentro de los postulados de la ley de la figura jurídica consistente en la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para el manejo de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y el gobierno de las delegaciones del Distrito Federal. Se precisó que con esta modalidad de la delegación de autoridad se sentaban las bases para el funcionamiento y control de este

tipo de órganos desconcentrados, partícipes de la personalidad jurídica del Estado y dotados de flexibilidad requerida por las acciones que habrían de realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional, proporcionando una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia sin que tuvieran que desplazarse hacia el centro o esperar las decisiones que hasta ese entonces se tomaban desde la capital de la República.

Finalmente, se mencionó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como eje de la Reforma Administrativa; de la cual ya se abundó extensamente, al describir su organización, su funcionamiento y las amplias atribuciones que se le confirieron para el cumplimiento de sus tareas de orientación y apoyo global, en calidad de órgano central de los sistemas de planeación y control.

#### **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que, como ya se había dicho, forma parte de la trilogía de ordenamientos jurídicos que fueron base fundamental para el arranque de la Reforma Administrativa de 1977, se promulgó de manera prácticamente simultánea con sus homólogas, la Ley Orgánica de la Administración Público Federal y la Ley General de Deuda Pública, y se publicó al igual que esta última, en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976.

Con ella, como primordial propósito, se vino a actualizar la conceptual caracterización del gasto público federal, cuyas bases se hallaban establecidas desde la década de los años treinta, o sea con una anterioridad de más de cuarenta años, en que fue expedida la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935 y sus tres reglamentos sucesivos de 1935, 1937 y 1938.

Consecuentemente con ello, y en consonancia directa con

la medular esencia de la reforma, vinculó de manera definitiva la planeación y programación de las grandes metas y objetivos del desarrollo nacional, con la preparación, ejercicio y control del presupuesto federal de egresos.<sup>(22)</sup>

Así la determinan con toda claridad sus artículos 1°, 4°, 5° y 13° que al designar a la Secretaría de Programación y Presupuesto como el conducto por el que el Ejecutivo Federal habría de aplicar sus disposiciones, confió a dicha dependencia la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público, con base en directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social; agregando que el gasto se basaría en presupuestos formulados con apoyos de programas que señalaran los objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

#### **Ley General de la Deuda Pública.**

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

22 Cerrillo Castro, Alejandro y García Samires, Sergio. Las Empresas Públicas en México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, p. 88

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

**Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.**

Este ordenamiento fue precedido por dos leyes de Inspección de Adquisiciones, de 1965 la una y de 1972 la otra, en las cuales se advierte una inexperiencia en la regulación que establecieron e indefinición incluso en la elemental conceptualización de dependencias de la administración pública centralizada y entidades de la administración paraestatal, todo lo cual vino a superarse con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, puntales del marco jurídico que fue sustento y base fundamental de la Reforma Administrativa implantada a partir de 1977.

Dos rubros de especial importancia por la magnitud de los recursos que se le destinaban en el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, aumentaban actualización y modernización en las respectivas regulaciones que le eran aplicables; se trata de los correspondientes a las adquisiciones y a las obras públicas, cuyos montos de inversión así como el alto costo que representaban para la economía nacional exigían racionalidad en su planeación, programación y presupuestación.

En respuesta para este apremio y para satisfacerlo en cuanto al primero de los aspectos citados, el Ejecutivo Federal, con fecha 17 de octubre de 1979, envió a la Cámara de Senadores la iniciativa de ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública

Federal, indicando que, de ser aprobada permitiría el establecimiento de un sistema integral de administración de los recursos materiales sujetos a adquisición por parte de las dependencias y entidades del sector público federal, acorde con la realidad y la dinámica de la reforma administrativa que se había impuesto.<sup>(23)</sup>

#### Ley de Obras Públicas.

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

Esa necesidad se hizo presente en 1976, con la institucionalización del presupuesto por programas y obligó a la revisión y ajuste de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, con la finalidad de establecer principios de liberalización y corresponsabilidad del cuantioso gasto público destinado a ese renglón, autorizando al Ejecutivo federal para eximir a las entidades de los requisitos y modalidades previos a la iniciación de las obras y a la celebración de contratos, reservándole sin embargo los medios de control que fueren necesarios.<sup>(24)</sup>

El ajuste y revisión pretendía la actualización que no alcanzaba a establecer las metas de liberalización y

23 Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 18 de noviembre de 1976, p. 8

24 Carrillo Castro y García Semíres, op. cit. p. 105.

corresponsabilidad de manera integral y consecuente con las prioridades del desarrollo nacional, el Ejecutivo Federal, con fecha 10 de diciembre de 1980, envió a la Cámara de Diputados la iniciativa correspondiente a un ordenamiento, la Ley de Obras Públicas, que en forma cabal satisficiera dichos propósitos, con un rango similar al instrumento jurídico que, para regular las adquisiciones había sido igualmente preciso promulgar.

El primordial objetivo de este nuevo ordenamiento fue el logro del rendimiento óptimo de las inversiones en materia de obras públicas y la ejecución de éstas, sujetas a una adecuada programación en beneficio de su calidad y, con ella, de la satisfacción plena de los fines para los que fueron proyectados.

#### **Ley General de Bienes Nacionales.**

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de enero de 1980, se reformó la Ley General de Bienes Nacionales, de manera consecuente con las modificaciones introducidas a su vez, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante Decreto de 28 de noviembre de 1978, (D.O. 8-XII-78), consistentes en dar a la Secretaría de Comercio la capacidad de intervenir en las adquisiciones de toda clase que realizaran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como para determinar normas y procedimientos aplicables al manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles.

Para que existiera congruencia entre ambos ordenamientos, en la citada Ley de Bienes Nacionales, con la reforma antedicha, se dispuso que la Secretaría de Comercio fijaría las normas a que se había de sujetar la clasificación de los bienes muebles del dominio privado de la Federación, la organización de los sistemas de inventario y estimación de su

depreciación y el procedimiento que debía seguirse en lo relativo al destino y afectación de dichos bienes, con facultades para practicar visitas de inspección a las distintas dependencias del Gobierno Federal y verificar la existencia en almacenes de bienes muebles, así como el destino y afectación de los mismos.

#### **Mecanismos de Planeación, Evaluación y Control en un modelo Sectorial.**

A partir de los años sesentas (1965) en la Comisión de Administración Pública, se llegó al convencimiento de una reorganización de la estructura administrativa del Gobierno Federal, con base en los distintos sectores de actividad nacional y con la mira de alcanzar una efectiva vinculación de las acciones a cargo de las dependencias del sector central y los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

La institucionalización de un Sistema Nacional de Planeación, como mecanismo de planeación, programación-presupuestación, evaluación y control de las acciones de la administración pública en su conjunto, debía ser contemplada como un proceso y no como una acción, encauzada sobre la base de cuatro modalidades o vertientes, que vendrían a ser: la obligatoria, que se orientaría a regular las acciones correspondientes a las dependencias y entidades de la administración pública federal; la de coordinación, como materia de promoción entre los gobiernos estatales y municipales, básicamente a través de los convenios únicos de coordinación y de los comités de Planeación del Desarrollo Económico de los Estados (COPLADES); la de concertación, proyectada al establecimiento de compromisos libremente pactados entre el sector público y los sectores social y privado; y la inductiva, que propiciaría la utilización por parte del Estado de sus instrumentos de políticas para estimular o restringir las acciones de los sectores social y

privado.<sup>(20)</sup>

De igual modo, la implementación de un sistema general de planeación exigía distribuir adecuadamente las funciones, dentro de los lineamientos de la Reforma Administrativa, que fueron destinados a una o varias dependencias las de orientación y apoyo global, en tanto que las de coordinación sectorial se encargarían del resto de las dependencias del Ejecutivo, cuya labor consistiría en articular las acciones de las diversas entidades paraestatales, agrupadas en los diferentes sectores de actividad, precisamente para ese efecto.<sup>(21)</sup>

#### **Constitución de los Sectores Administrativos.**

El artículo 5° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su versión original, disponía que *el presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.*

Este mecanismo, que constituye una de las innovaciones de mayor significación introducidas por la Ley, sirvió de base para la integración del modelo de planeación y control desconcentrado o de responsabilidad compartida, en el que se incluyeron acciones y decisiones a cargo de las dependencias globalizadoras, de las coordinadoras del sector y de las entidades paraestatales agrupadas en su correspondiente sector.

El nuevo modelo sectorial tuvo la virtud de permitir que se mantuviera la centralización de la normatividad y de la

<sup>20</sup> Cerrillo Castro y García Ramírez, *Op. cit.*, p. 87.  
<sup>21</sup> *Ibidem.* p.p. 87-88.

privado.<sup>(28)</sup>

De igual modo, la implementación de un sistema general de planeación exigía distribuir adecuadamente las funciones, dentro de los lineamientos de la Reforma Administrativa, que fueron destinados a una o varias dependencias las de orientación y apoyo global, en tanto que las de coordinación sectorial se encargarían del resto de las dependencias del Ejecutivo, cuya labor consistiría en articular las acciones de las diversas entidades paraestatales, agrupadas en los diferentes sectores de actividad, precisamente para ese efecto.<sup>(29)</sup>

#### **Constitución de los Sectores Administrativos.**

El artículo 5° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su versión original, disponía que *el presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.*

Este mecanismo, que constituye una de las innovaciones de mayor significación introducidas por la Ley, sirvió de base para la integración del modelo de planeación y control desconcentrado o de responsabilidad compartida, en el que se incluyeron acciones y decisiones a cargo de las dependencias globalizadoras, de las coordinadoras del sector y de las entidades paraestatales agrupadas en su correspondiente sector.

El nuevo modelo sectorial tuvo la virtud de permitir que se mantuviera la centralización de la normatividad y de la

28 Cerrillo Castro y García Benfres. Op. cit., p. 87.

29 Ibidem. p. p. 87-88.

compatibilización global de los aspectos relacionados con la planeación y evaluación, descentralizándose en cambio las funciones operativas, cuyo ejercicio atañe tanto a las propias dependencias del Ejecutivo como a las distintas entidades paraestatales.<sup>(27)</sup>

La agrupación de las entidades paraestatales bajo la coordinación de la dependencia centralizada, con las que sus funciones resultaran con mayor afinidad y semejanza, fue la que se definió en el Programa de Reforma Administrativa (1976-1982) como sector administrativo, de la siguiente manera:

Un sector administrativo es una convención de análisis programático, que se emplea para obtener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con objetivos comunes. En un sistema de trabajo por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con las de aquellas entidades paraestatales que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia globales. Es el Presidente de la República quien, previo acuerdo, determina qué entidades quedan agrupadas en cada sector específico de actividad, para efectos del programa gubernamental. Dentro del modo conceptual de la sectorización de tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control de las actividades de la administración pública federal se encomiendan, de manera secuencial, concurrente y complementaria, tanto a las dependencias de orientación y apoyo global (la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso la Coordinación General de Estudios Administrativos) como a las dependencias coordinadoras de sector y a las propias entidades paraestatales, en función y de acuerdo con la instancia operativa que les corresponda. El agrupamiento de entidades paraestatales por sectores

27 Carrillo Castro y García Ramírez, op. cit. p. 100.

administrativos, bajo la coordinación del titular de una secretaría de Estado o un departamento administrativo constituye básicamente, una imputación de responsabilidad, que debe interpretarse con propósitos de coordinación programática y de elevación de la productividad y no como pretexto para el enfrentamiento administrativo de dichos sectores.

La sectorización de tal suerte entendida, entrañó la racionalización de la administración pública federal integralmente concebida, cuyos objetivos, según el propio Programa de Reforma Administrativa, se hicieron consistir en:

- a) Ordenar la vasta y compleja Administración Pública Federal en grupos sectoriales que permitan una mayor coordinación y control de las entidades que la integran, a fin de llevar la eficiencia, eficacia y congruencia de este ámbito de la administración Pública Federal, así como agilizar el proceso de su depuración, reestructuración y en su caso, fortalecimiento.
- b) Modalizar los programas de planeación, programación-presupuestación, información y evaluación de la Administración Pública Federal con la nueva instancia sectorial, a efecto de dar mayor precisión y coherencia al plan y a los programas globales que permitan la compatibilización de los planes y programas sectoriales e institucionales.
- c) Dar unidad y direccionalidad al gasto público federal en su conjunto.

**D.- SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL (COSEFF).**

El proceso de Reforma Administrativa revistió varios importantes aspectos habiendo sido uno de ellos el que consistió en la ampliación, perfeccionamiento y mejora de los

mecanismos de evaluación y control de las dependencias y entidades de la administración pública federal, fruto de las relevantes modificaciones introducidas a la estructura centralizada y a la operación y funcionamiento sectorial de la propia administración.

De estos mecanismos, los más sobresalientes y caracterizados a los que es menester hacer mención, fueron el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF); el control de los contratos y las obras públicas; el control y vigilancia de las adquisiciones y el control y vigilancia de la administración de bienes muebles e inmuebles.

La corresponsabilidad en el gasto público federal y el apoyo al proceso de programación-presupuestación, ejecución y control y evaluación, requirieron de manera imprescindible el diseño de un sistema idóneo que proporcionase información sobre el comportamiento del presupuesto.

Para el efecto, se integró el sistema COSEFF, como un instrumento para la captación, procesamiento y suministro de información a las diversas instancias de información de programas y proyectos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal forma que permitiera identificar desviaciones en lo programado y lo realizado, proporcionando elementos de juicio para la toma de medidas correctivas pertinentes y oportunas.<sup>(28)</sup>

Los propósitos y fines del sistema consistieron esencialmente en:

Captar y proporcionar información oportuna, relevante y confiable a las áreas normativas responsables del control de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en las dependencias

<sup>28</sup> Carrillo Castro y García Ramírez, op. cit., p. 122.

coordinadoras de sector y en las entidades, respecto del seguimiento, análisis y evaluación del gasto público.

Identificar los avances y, en su caso, las desviaciones que ocurren durante la ejecución del presupuesto, respecto de las metas programadas y los montos asignados.

Contar con elementos de juicio para reprogramar o suspender los programas y/o proyectos cuyas metas previstas no pueden ser susceptibles de realización.

Proporcionar elementos para analizar intra e intersectorialmente el impacto económico y social de la ejecución del presupuesto.

Servir de apoyo a las dependencias coordinadoras del sector y a las entidades coordinadas consolidando el manejo corresponsable del gasto público.<sup>(20)</sup>

#### **El Control de los Contratos y Obras Públicas.**

En anteriores ocasiones se ha puesto de relieve el impacto que en la estructura jurídica y funcional de la administración pública federal produjo la expedición de su Ley Orgánica, así como de las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y General de Deuda Pública, al grado de que fue preciso llevar a cabo la modernización, actualización y racionalidad del cuadro de instrumentos legales que regulaban las más importantes áreas de actividad a fin de establecer congruencia y consecuencia entre los nuevos ordenamientos que impulsaban a fondo la Reforma Administrativa y las anacrónicas disposiciones normativas de materias vitales para la economía del país y, por ende, para el desarrollo nacional.

Tal es el caso ya señalado antes, de los contratos y las

<sup>20</sup> Diario Oficial de la Nación de 21 de diciembre de 1976.

obras públicas, de las adquisiciones y de la administración de bienes muebles e inmuebles, renglones de primordial importancia cuya respectiva regulación, conforme los postulados de la Reforma Administrativa, resultaba imprescindible reestructurar para rescatarla del rezago y la inoperabilidad.

En la materia referente a contratos y obras públicas, para empezar y tal como en su oportunidad se mencionó, el Gobierno Federal, durante un largo periodo que culminó en 1976, tuvo encomendada su vigilancia, control y evaluación a las tres secretarías de Estado que en su tiempo fueron llamadas el triángulo de la eficiencia. -Hacienda y Crédito Público, Presidencia y Patrimonio Nacional-.

#### **El Control de las Adquisiciones.**

En forma similar, con iguales características que las obras públicas, se presentó en el ramo de adquisiciones el mismo apremio de actualizar las normas vigentes en la materia, a fin de establecer un sistema integral de administración de los recursos materiales sujetos a adquisición por parte de las dependencias y entidades del sector público federal, que se compaginara con la dinámica impuesta por la Reforma Administrativa.

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

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal y reasignarse funciones en nuevas dependencias, las atribuciones antes citadas pasaron a ser de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, adicionadas simultáneamente por un decreto que autorizó al Ejecutivo Federal para que, mediante disposiciones de carácter general, eximiera a las dependencias y entidades de determinados requisitos y modalidades, sin perjuicio de los medios de control que el propio Ejecutivo se reservara.

Más adelante, el Congreso de la Unión, por decreto de 20 de noviembre de 1978 (D.O. 8-XII-1978), modificatorio de la Ley Orgánica, determinó que fuera la Secretaría de Comercio la encargada de intervenir en las adquisiciones de toda clase que realizaran las dependencias y entidades de la administración pública, lo cual se decidió en la atención a que esta dependencia ya estaba facultada para la formulación y conducción de las políticas generales de comercio del país; la intervención en la distribución y consumo, cuando se afectara la economía nacional; el fomento del comercio exterior; el establecimiento de la política de precios, vigilando su estricto cumplimiento; la orientación y el estímulo de los mecanismos de protección al consumidor, y el establecimiento y vigilancia de las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial.

#### **El Control de la Administración de Bienes de Propiedad Nacional.**

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

También en este caso y hasta 1976, el Gobierno Federal atendía la problemática referente a los bienes e inmuebles de la Nación, por conducto de la Secretaría del Patrimonio

Nacional, interviniendo en la adquisición, enajenación, pre-venta y baja de dichos bienes, fueran de las dependencias centralizadas o de las entidades paraestatales, en forma tal que, al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, resultó, de inmediato y en ese aspecto, inoperante por la reasignación de atribuciones que con su vigencia se implantaron.

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

#### **El Control de las Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos.**

En el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente ésta en lo general a partir del 1° de mayo de 1917, quedó establecida la regulación pre-va-liciente hasta 1982 y relativa a responsabilidades de los funcionarios públicos, considerándose como tales a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los magistrados de la Suprema 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 comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como por delitos, faltas u omisiones en que ocurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo (delitos oficiales). Asimismo, se

determinó como responsables a los gobernadores de los Estados y a los diputados a las legislaturas locales por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales; estableciéndose en tanto que el presidente de la República, durante el tiempo de su mandato, sólo podría ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.<sup>(20)</sup>

Respecto al fuero, se previno que no gozaban de éste los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales o comunes, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de un empleo, cargo o comisión pública que hubieran aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfrutara el fuero.<sup>(21)</sup>

**E.- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION,  
ORGANO GLOBALIZADOR DEL CONTROL UNITARIO Y SISTEMATICO.**

Su creación forma parte en lo administrativo de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal respecto a la tesis de la renovación moral de la sociedad, y su existencia se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales, para cuyo efecto se le otorgaron amplias facultades en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Carta Magna.

Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del 1° de enero de 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a la que, con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, se le otorgaron

<sup>20</sup> Artículo 90 del título Cuarto de la Constitución General de la República.  
<sup>21</sup> Ibidem.

facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinario en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Esta Secretaría al surgir a la vida pública del país con criterio de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría que fungió de 1917 a diciembre de 1932, y aún cuando en sus funciones se otorga gran relevancia al control preventivo, no obstante, se tomaron las medidas pertinentes para no incurrir en los defectos del control previo excesivo que pudieran constituir de algún modo, un obstáculo para el desarrollo normal de la administración pública, tal y como se adujo en 1932 al decretarse la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.

La Contraloría General de la Federación, que constituye el órgano central de control de la administración pública, quedó en esa virtud, instituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental y, a fin de tener un concepto de lo que significa el control administrativo en el sector público mexicano, resulta pertinente a modo de semejanza de este órgano del Estado, hacer hincapié respecto a las motivaciones que influyeron para su creación, a sus objetivos fundamentales y también a sus principales funciones.

#### **Motivos para su creación.**

- 1) Durante la intensa consulta popular desarrollada en la campaña presidencial de 1982, se recogió como un claro reclamo popular la necesidad de instrumentar los medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la Nación. Todo esto dió vida a la mencionada renovación moral de la sociedad, la que precisaba de un instrumento operativo que instituyera y

ejercitara modernos sistemas en la Administración Pública Federal.

- 2) En la modernización de la administración pública, aun se presentaban deficiencias, carencias y desajustes tanto en el marco conceptual como en el desempeño práctico de la función del control, atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño, lo que a su vez originaba falta de uniformidad y coherencia en las labores emprendidas.

Es por eso que se hacía indispensable la adopción de bases técnicas que, dentro de un sistema unitario, modernizara con propósitos de mayor eficiencia el control administrativo.

- 3) Por otro lado, la renovación moral como 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 que 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 del control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública.
- 4) Asimismo, dentro de una línea de uniformidad y en atención a normas que debían cumplirse indiscriminadamente en todos los ámbitos de la administración, se requería dar seguridad al funcionamiento de los sistemas de control, tanto de los existentes como de los que se instituyeran sobre el

particular en el futuro.

- 5) Como una consecuencia de la necesaria renovación moral, había que esforzarse para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos patrimoniales del Estado.
- 6) En virtud de las constantes desviaciones, tanto en el cumplimiento de los deberes y servicios, como en el manejo de los bienes y recursos de la Nación, se hacía imprevista la creación ordenada y sistemática de la fiscalización interna en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 7) Las responsabilidades en el ejercicio de las comisiones y mandatos de la función pública, por la propia dignificación del servicio público, requerían la normatividad y las acciones conducentes para una transparencia en el ejercicio de tales responsabilidades; y
- 8) Por último, había que tomar las medidas de rigor para que un órgano en lo particular, como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos y, en su caso, denunciar oportuna y eficazmente las irregularidades que fueren delictuosas ante el Ministerio Público.

#### **Objetivos.**

De acuerdo a los puntos anteriores que motivaron la creación de la Secretaría de la Contraloría, cabe adicionar los siguientes objetivos:

- 1) Dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que

vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con objeto de que su administración se efectuara con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez.

- 2) Lograr que los recursos destinados a dicha función se optimizaran mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.
- 3) Permitir que mediante el control más eficiente de la Administración Pública Federal se coadyuvara a combatir el proceso inflacionario que erosionara la economía nacional.
- 4) Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrollara, se constituyera en medio preservativo para evitar la corrupción dentro de la administración pública, llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral requeridos por el país.
- 5) Obtener que se reforzara el Sistema Nacional de Planeación con la introducción de una instancia correcta de control; y
- 6) Velar porque a través de los más modernos conceptos sobre el control Administrativo, se abandonaran caducos sistemas de vigilancia y control tan parciales como superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales, en detrimento de la atención que en esencia corresponde a toda la función pública.

#### **Funciones.**

La Secretaría de la Contraloría fue investida de una

amplia gama de funciones, susceptibles de ser calificadas en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de control de responsabilidades de los servidores públicos.

De normatividad.

- 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 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 formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; además de sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias.
- 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.

**De Vigilancia y Fiscalización.**

- 1) Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal.
- 2) Practicar auditorías financieras, legales, de operación, de control de gestión, y de fondos y valores.
- 3) Revisar, inspeccionar e intervenir respecto al cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.
- 4) Designar a los auditores externos en las entidades de la administración pública federal y regular y controlar su actuación.
- 5) Designar y proponer los comisarios públicos, así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el sector paraestatal.
- 6) Aprobar la designación de los titulares en las contralorías internas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y vigilar su funcionamiento al igual que la adecuación de las normas de control interno que hubiere previamente establecido; y
- 7) Verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos.

**De Evaluación.**

- 1) Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- 2) Evaluar el manejo y aplicación de recursos federales, transferidos o coordinados, en las entidades federativas y municipios.
- 3) Investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal; y
- 4) Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos.

**De Control de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

- 1) Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre la actuación de los servidores públicos y en su caso turnarlas a las dependencias a las que corresponda.
- 2) Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público.
- 3) Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competan, y en su eventualidad, turnar los expedientes a las contralorías internas de las dependencias respectivas, para la aplicación de sanciones.
- 4) Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servidores públicos.
- 5) Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan, en los términos de ley, a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto del orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.
- 6) Declarar que no se ha cumplido con la obligación de

presentar declaraciones de bienes para los efectos de separación del cargo del servidor público incumplido.

- 7) Previa investigación y en su eventualidad, práctica de auditorías que correspondan, denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos que revelen una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos y sus gastos y bienes.

#### **Estructura Orgánica.**

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación como dependencia del Ejecutivo, inició propiamente su vida institucional a través de la expedición de su Reglamento Interior, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983, con vigencia a partir del día siguiente, quedando estructurada con un titular del ramo, las Subsecretarías "A" y "B", la Coordinación General de Comisarios y Delegados en el Sector Público, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna, las Direcciones Generales de Comunicación Social, de Planeación, Jurídica, de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de Operación Regional, de Control, de Auditorías Externas, de Auditoría Gubernamental, de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, de Análisis y Evaluación, de Servicios Administrativos, y de Programación, Organización y Presupuesto, así como las unidades subalternas y las delegaciones regionales o estatales que se establecieran por acuerdo del titular de la Secretaría.

La adscripción orgánica de estas unidades administrativas tuvo lugar en virtud de un acuerdo expedido por el Secretario de la Contraloría con fecha 25 de enero de 1983 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del mismo mes y año, quedando distribuidas de la siguiente manera:

**SECRETARIA DEL RAMO**

Contraloría Interna.  
Dirección General de Comunicación Social.  
Dirección General de Planeación.

**SUBSECRETARIA "A"**

Dirección General Jurídica.  
Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.  
Dirección General de Operación Regional.

**SUBSECRETARIA "B"**

Dirección General de Control.  
Dirección General de Auditorías Externas.  
Dirección General de Auditoría Gubernamental.

**COORDINACION GENERAL DE COMISARIOS Y DELEGADOS DE CONTRALORIA EN EL SECTOR PUBLICO.**

Dirección General de Apoyo Técnico y Comisarios y Delegados de Contraloría.  
Dirección General de Análisis y Evaluación.

**OFICIALIA MAYOR.**

Dirección General de Servicios Administrativos.  
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

**Actividades Básicas de los Comisarios Públicos.**

Con anterioridad, al hacer referencia al control administrativo, verdadero autocontrol aplicado al extenso campo de la administración pública federal, se hizo alusión a los

sujetos activos del mismo, como uno de los principales elementos que lo constituyen. Se hizo hincapié en que al instituirse el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, quedaron integrados a éste los diversos órganos del Estado en calidad de sujetos activos encargados de la función de control, a cuyo frente y en los términos del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tanto en ejercicio directo a través de su estructura reglamentaria como con los órganos especiales, que están representados por los Delegados de Contraloría, en el sector central, y de los Comisarios Públicos, en el paraestatal.

Estas figuras -comisarios y delegados-, fueron creados especialmente para realizar una de las labores fundamentales de la Secretaría de la Contraloría, consiste en la evaluación de la gestión pública, con la que se analiza y valora tanto el efecto como la repercusión de las acciones ejecutadas por la administración pública en la consecución de las prioridades, objetivos y metas fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y subprogramas sectoriales.

**C A P I T U L O   I V**

**L A S   C O N T R A L O R I A S   E N   L A   A D M I N I S T R A C I O N   P U B L I C A   C E N T R A L**

## **A.- ANALISIS ORGANICO.**

Al concluir 1976, se empiezan a dar los primeros pasos para unificar y dar coherencia a la función de auditoría interna en el gobierno federal, que hasta entonces operaba dentro de entidades y dependencias que creaban sus propias unidades de auditoría interna de acuerdo a sus necesidades, sin que hubiera uniformidad en criterios, técnicas, procedimientos y normatividad. Así nos encontramos que la auditoría interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte se localiza a nivel departamental, en la Secretaría de Educación Pública a nivel de dirección y en la Secretaría de la Reforma Agraria a nivel de subdirección.

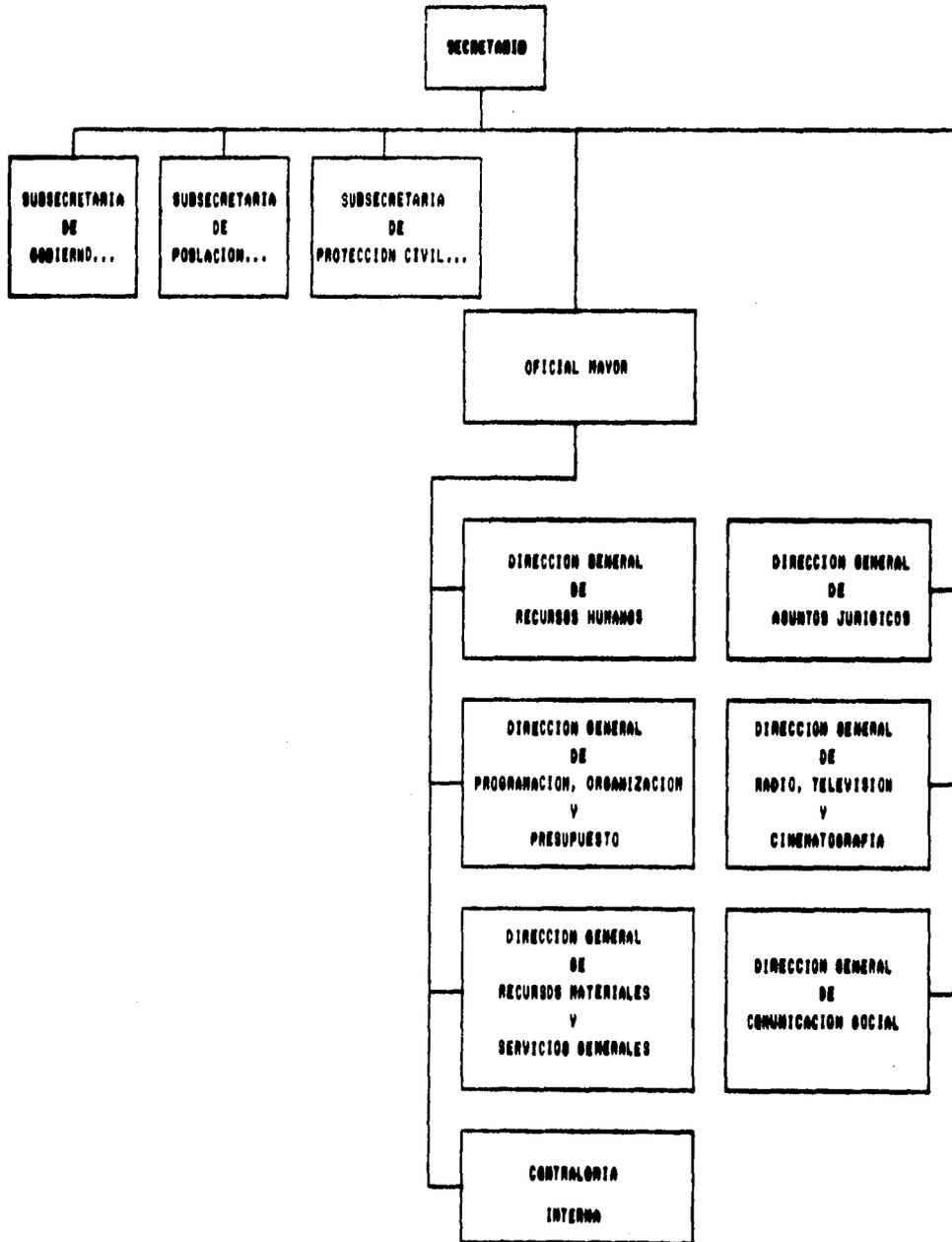
Entre las principales acciones que nos van a marcar la pauta, para tomarles más importancia a la auditoría interna, son las siguientes:

A) La expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976, abrogando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que estaba en vigor desde el 23 de diciembre de 1958 en la cual se destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que posteriormente pasa a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en febrero de 1992, y a la que se le asignaba la función de la administración del gasto público, la coordinación y ejercicio de la planeación, establecimiento y supervisión de la normatividad y el control del gasto público. Una de las funciones específicas que se atribuía a dicha secretaría era la de establecer normas para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías especiales que se requieran a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

B) La expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el 30 de diciembre de 1976, la que abrogó la

Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Destaca en esta ley el capítulo V, de las responsabilidades, en la cual se normaba la actividad de la ex-Secretaría de Programación y Presupuesto en cuanto a la auditoría gubernamental, asimismo, en su artículo 44 establecía el carácter obligatorio de los órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la dependencia antes señalada.

Es a partir de 1983 cuando empieza en serio la uniformidad de la auditoría interna en el sector central, con el surgimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y se le suscribe orgánicamente dentro de la Contraloría Interna, la cual va a depender del Oficial Mayor del ramo, como se aprecia en el organigrama de la Secretaría de Gobernación, que se toma como ejemplo y se da en todas las secretarías, siendo la excepción la Secretaría de la Defensa Nacional, Marina y el Departamento del Distrito Federal.



### **D.- ANALISIS FUNCIONAL.**

Las Contralorías Internas, son órganos de apoyo a la función directiva de una dependencia, que en coordinación con los delegados de Contraloría revisan y evalúan el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales y proponen recomendaciones para mejorar el desarrollo de las operaciones.

Sus funciones van de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se apoya en los informes de los delegados de Contraloría para el análisis y aplicación del marco normativo.

Con el fin de lograr la objetividad e imparcialidad en los juicios que las Unidades de Contraloría Interna emitan, deberán mantener independencia sobre el desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza serán sujetas a su vigilancia y fiscalización, por lo que no deberán realizar directamente funciones operativas.

Las Contralorías Internas funcionalmente, dependen de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyo representante es el delegado de la Contraloría, razón por la cual las funciones que les correspondan deben realizarlas en coordinación con éste último, ya que será quien los apoye y asesore en el cumplimiento de sus atribuciones. De acuerdo a las características de las funciones que realizan, las contralorías internas, deben vigilar y promover la buena marcha de todas las operaciones de la dependencia, por lo que su ámbito de actuación se extiende a la totalidad de las áreas, sistemas, recursos y actividades que la integran. Sin embargo, no es factible que en una sola intervención pueda abocarse la totalidad de las operaciones, por lo que la contraloría deberá en coordinación con el delegado, precisar las condiciones y naturaleza específicas de la dependencia, para en función a

ello, seleccionar los aspectos a revisar y la orientación que dará a sus auditorías funciones específicas.

**A) De Evaluación y Control.**

Evaluar cuantitativa y cualitativamente el avance de los programas a cargo de la dependencia y las acciones realizadas, conforme a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Propiciar el establecimiento y adopción de mecanismos de autoevaluación en cada una de las unidades administrativas que integran la dependencia.

Integrar el programa anual de control y auditoría de conformidad a las normas establecidas por la SECOGEF.

Diseñar e implantar el sistema integrado de control de la dependencia y expedir los lineamientos complementarios que se requieran para su operación con base en las que para tal efecto expida la SECOGEF.

Vigilar que los sistemas de información, registro y control de la dependencia, generen información oportuna y veraz.

Verificar que en la dependencia, existan y funcionen adecuadamente sistemas de control evaluando su eficiencia y efectividad en la protección de los recursos, en la obtención de información, en la adhesión a las políticas dictadas para regular y orientar el funcionamiento de la dependencia, y en general en la promoción de la eficiencia.

Vigilar la instrumentación de las medidas preventivas y correctivas, derivadas de las revisiones realizadas.

**B) De Supervisión y Auditoría.**

Realizar las auditorías previstas en el programa anual, elaborar y presentar los informes correspondientes, con los lineamientos establecidos por la SECOGEF, y los específicos que se soliciten.

Vigilar que los recursos se utilicen conforme a lo aprobado en el presupuesto de egresos de la Federación y cumpliendo con las disposiciones legales aplicables.

Levantar las actas administrativas y los pliegos de responsabilidades que procedan.

Notificar las responsabilidades identificadas en las auditorías, y proceder en su caso.

Aplicar las sanciones procedentes conforme a la normatividad aplicable.

**C) De Quejas y Denuncias.**

Atender las quejas y denuncias y dar seguimiento al desahogo de ellas, practicando las investigaciones que se requieren para esclarecer totalmente los hechos.

Llevar el registro y control de las quejas y denuncias.

Orientar e informar a los particulares y servidores públicos que presenten quejas y denuncias, sobre su trámite y desahogo.

Fincar las responsabilidades correspondientes, conforme a la normatividad aplicable.

Turnar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los asuntos que le competan conforme a la ley.

Turnar a la autoridad competente los hechos que impliquen responsabilidad penal, notificando a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

**C.- ANALISIS NORMATIVO.**

En 1981 se emiten, por la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental de la ex-Secretaría de Programación y Presupuesto, las Normas Básicas de Auditoría Gubernamental, las que son el fundamento de las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental y ahora incumben a la Dirección de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Las normas generales de auditoría interna gubernamental están esencialmente enfocadas a la práctica de auditorías de desempeño, de tal manera que se pueda juzgar la gestión gubernamental en términos de economía, eficiencia y eficacia.

Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

**I.- Normas Personales.**

- 1.- Independencia.
- 2.- Conocimiento Técnico y Capacidad Profesional.
- 3.- Cuidado y Diligencia Profesionales.

**II.- Normas Sobre Ejecución del Trabajo.**

- 4.- Planeación del Trabajo de Auditoría.
- 5.- Examen y Evaluación del Control Interno.
- 6.- Supervisión del Trabajo de Auditoría.
- 7.- Obtención de Evidencia.
- 8.- Tratamiento de Irregularidades.

**III.- Normas Sobre el Informe de Auditoría y su Seguimiento.**

- 9.- El Informe de Auditoría.
- 10.- Seguimiento de las Recomendaciones.

## **I.- Normas Personales.**

### **Primera: Independencia.**

El auditor interno gubernamental debe ser autónomo respecto a las actividades que audita y mantener una actitud de independencia mental que garantice la imparcialidad de su juicio en la planeación y ejecución de la auditoría, en la rendición de sus informes y en los demás asuntos relacionados con su actuación profesional.

### **Segunda: Conocimiento Técnico y Capacidad Profesional.**

El personal que efectúa las auditorías, debe tener un conocimiento completo de la técnica, experiencia y capacidad en auditorías, contabilidad, ciencias administrativas para llevar a cabo el objeto de una auditoría.

### **Tercera: Cuidado y Diligencia Profesionales.**

El realizar un trabajo de auditoría, debe ser con cuidado y diligencia profesionales, así como también en la preparación del informe relativo, comprometen al auditor interno gubernamental a acatar las reglas de ética profesional, al buen juicio de sus acciones y recomendaciones, al cumplimiento de las normas generales de auditoría interna y al empleo de los procedimientos de auditoría de aplicación general relativos al caso.

## **II.- Normas Sobre Ejecución del Trabajo.**

### **Cuarta: Planeación del Trabajo de Auditoría.**

Los auditores internos gubernamentales, deberán realizar previamente a la ejecución de cada auditoría, una adecuada planeación de los objetivos, alcance, procedimientos y oportunidad de los trabajos a desarrollar.

**Quinta: Examen y Evaluación del Control Interno.**

El auditor interno gubernamental debe efectuar un adecuado examen y evaluación de la suficiencia y efectividad del sistema de control interno contable, administrativo y operacional establecido en la dependencia.

**Sexta: Supervisión del Trabajo de Auditoría.**

Se supervisará todo el trabajo de auditoría, desde su planeación y proceso, hasta la rendición del informe.

**Séptima: Obtención de la Evidencia.**

El auditor interno gubernamental, realizará su trabajo con la amplitud que estime necesaria y las pruebas adecuadas para obtener evidencia de calidad que fundamente, objetiva y razonablemente, sus conclusiones y recomendaciones.

**Octava: Tratamiento de Irregularidades.**

En el curso de cualquier auditoría, el personal que la realice, deberá prestar atención especial a aquellas transacciones que denoten indicios de irregularidades, aún cuando éstas sean ajenas a los objetivos de la revisión; y en cuanto tenga evidencia de ello, las hará del conocimiento de las autoridades competentes a la brevedad posible a fin de que se tomen las medidas correctivas pertinentes.

**III.- Normas Sobre el Informe de Auditoría y su Seguimiento.**

**Novena: El Informe de Auditoría.**

Al concluir el trabajo de auditoría gubernamental, se presentará al titular de la dependencia, por escrito y con su firma, un informe acerca de la auditoría practicada.

**Decima: Seguimiento de las Recomendaciones.**

El auditor interno gubernamental, hará el seguimiento de las acciones correctivas adoptadas como resultado de las observaciones y recomendaciones contenidas en el informe de auditoría.

Como se puede apreciar, en los años sesentas, todavía se observaba cierta independencia de organización y estructuración en las dependencias del sector central y esto facilitaba la corrupción, fraudes y abusos de confianza de los servidores públicos.

Al plantearse en 1982 el objetivo de renovación moral, se tendría que adecuar el ámbito administrativo para coadyuvar a una vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Al aprobarse las iniciativas de ley que planteó el presidente de la República y una de ellas en la cual se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Quedando dicha Secretaría como base del sistema de control y responsabilidad administrativa del Ejecutivo Federal.

Esto viene a repercutir en todas las Secretarías de Estado y adecuando el nivel jerárquico de las Contralorías Internas, quedando bajo el mando del Oficial Mayor.

**C A P I T U L O V**

**ORGANIZACION FUNCIONAL DE UNA CONTRALORIA INTERNA  
EN EL SECTOR CENTRAL.**

## **A.- OBJETIVOS.**

La administración pública central se caracteriza por su dimensión social y por su compromiso para con la sociedad a la que se debe, por lo que ha de desempeñarse con transparencia, efectividad y eficiencia; dentro de un ambiente de control, orden, disciplina, honestidad y legalidad; así como con manejo y aplicación racionales y económicos de los recursos que se le han asignado.

Así tenemos que el control y la evaluación gubernamentales se convierten necesarios y fundamentales, tal como lo reclama y exige la sociedad. Por lo cual se busca la mejoría en el desempeño de la gestión pública.

### **A.1 OBJETIVOS GENERALES.**

Cada dependencia de la administración pública central, maneja un gran número de operaciones, lo que hace que su titular se vea impedido a mantener un contacto permanente con todas las áreas que la integran, estando obligado a delegar funciones entre sus subalternos.

De ahí, surge la necesidad de contar con una función de auditoría que se encargue de verificar y corroborar que el desarrollo de las actividades delegadas se apege a las políticas y lineamientos establecidos, así como asegurarse de que las metas y objetivos de la dependencia, estén siendo alcanzados funcional y económicamente.

Sin embargo, la función de auditoría dentro del sector público presenta algunas diferencias respecto a aquellas que se practican en el sector privado, lo que representa problemas muy especiales y un gran reto para el auditor interno. Estas diferencias son, entre otras, el impacto en el interés público, ya que los contribuyentes cuestionan cada vez más la actividad del gobierno; la falta de elementos para medir la gestión

pública, esto debido a que las organizaciones públicas por lo regular no tienen los elementos de medición con que cuentan las empresas privadas, como son los resultados financieros, la forma de medir sus logros y servicios.

Dado lo anterior, el mecanismo a seguir debe contemplar los siguientes objetivos:

- . Debe ser preventivo y correctivo, que permita la oportuna detección de desviaciones, insuficiencias e incongruencias y procurar su corrección y cumplimiento dentro del marco de las estrategias, políticas y objetivos nacionales.

- . El esquema de organización y funcionamiento de la administración pública federal, se debe fortalecer para que desarrolle su actividad con coherencia, se eviten desperdicios y contradicciones, y se incremente la eficacia de sus resultados.

- . Se deben vigilar los recursos que se asignan y se aplican y formular el método para sujetar la acción del sector público a los propósitos y estrategias del Estado.

- . Debe de contribuir con la modernización a la administración pública federal, identificando desviaciones y proponiendo alternativas de solución que incrementen su productividad y eficiencia.

- . Se tiene que verificar que el conjunto de acciones y políticas generadas por la administración pública federal están cumpliendo los requerimientos económicos, políticos y sociales.

#### **A.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS.**

En virtud que la auditoría es un proceso que está superimpuesto en una relación de rendición de cuentas, que es la obligación asumida por todos aquellos que ejercen autoridad,

de dar cuenta por la manera que se han llevado a cabo las responsabilidades confiadas a ellos. Así como también al grado en que los recursos públicos son gastados económica y eficientemente y el grado en que los programas relacionados son efectivos en cumplir sus objetivos. Es decir, evalúa el beneficio obtenido por el dinero empleado.

Los objetivos específicos que persigue la auditoría interna son los siguientes:

\* Revisar y evaluar los sistemas de operación, registro, control e información, con el fin de determinar si funcionan adecuadamente en los términos de las disposiciones aplicables, y si contribuyen a alcanzar las metas y objetivos previstos, así como proponer recomendaciones que propicien el mejor desarrollo de las actividades auditadas.

\* Evaluar la economía, eficiencia y eficacia con que se logran las metas en relación con el presupuesto.

\* Buscar la racionalidad en el manejo y administración de los recursos buscando calidad, cantidad, oportunidad, utilidad y precio.

\* El buen desempeño de los empleados, evitando duplicidad de funciones o tareas innecesarias.

\* Avalar que el personal con que cuenta la dependencia, sea el suficiente y no exceda, propiciando prácticas ociosas.

#### **B.- POLITICAS.**

- Su propósito fundamental consiste en apoyar al titular para incrementar la eficiencia y la eficacia en el desempeño de sus atribuciones y aportar los elementos necesarios, en su parte correspondiente, al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental que coordina la Secretaría de la Contraloría

General de la Federación, mediante la instrumentación y operación del propio Sistema Integrado de Control de la Dependencia.

- En consecuencia, no son normativas con respecto a los órganos de control interno de las entidades y no realizarán supervisiones y auditorías directas en las mismas. Su relación con dichos órganos en estas materias, se establece en términos de apoyo y asesoría para el mejor desempeño de sus funciones.

- Lo anterior, se explica en la medida en que se pretende jerarquizar la función integradora de control, no confundirla con los esquemas de funcionamiento sectorial que tienen sus propósitos y características propias. El fortalecimiento y la integridad de control se logrará a través de la suma de las partes y no con la división y establecimiento de niveles en el todo.

- Cabe precisar que, en caso de existir denuncias contra servidores públicos de la dependencia, las contralorías internas realizarán por sí o a solicitud de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las investigaciones correspondientes, integrarán los expedientes respectivos y los turnarán a ésta para que se apliquen las sanciones que procedan de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y con las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

#### C.- ATRIBUCIONES.

A los órganos de control interno de las dependencias de la administración pública central, les corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control de la dependencia y así apoyar al titular en la supervisión de las disposiciones, planes, programas, políticas,

presupuestos, normas, lineamientos, órganos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación para que se apliquen y utilicen eficiente y eficazmente, de acuerdo a las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Coordinarse con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en la expedición de normas y lineamientos para regular el funcionamiento del Sistema Integrado de Control.

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de las áreas de la dependencia de acuerdo a las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de planeación, programación, presupuestación, información, estadística, contabilidad, financiamiento, inversión, deuda, administración de recursos humanos, materiales y financieros, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la dependencia.

- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de disposiciones políticas, normas y lineamientos que, para dar cumplimiento a las obligaciones de la fracción anterior, la Contraloría Interna, podrá solicitar adicionalmente la expedición de normas para contribuir a mejorar el desarrollo de las áreas competentes.

- Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la información necesaria para que ésta expida las bases y normas para la realización de programas de supervisión y auditorías en la dependencia, así como también a las entidades que coordina como cabeza de sector. La Contraloría Interna proporcionará la información a solicitud de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de cómo se han desarrollado los programas anuales de auditoría de las entidades coordinadas.

Formular, con base en los resultados del programa de

supervisiones y auditorías, las recomendaciones adecuadas a las áreas de la dependencia, esto es con el fin de incrementar la eficiencia y eficacia de sus acciones.

- Apoyar y asesorar a todas las áreas de la dependencia, así como también a los órganos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a los contralores internos de las entidades del sector para el mejor desempeño de sus funciones.

- Informar al titular de la dependencia, los resultados que proporcione el sistema integrado de control, así como la evaluación de las áreas que hayan sido objeto de supervisión y fiscalización.

- Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la información y elementos que ésta requiera para el desempeño de sus atribuciones.

- Atender las quejas que se presenten de los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las diversas áreas de la dependencia.

#### D.- AMBITO.

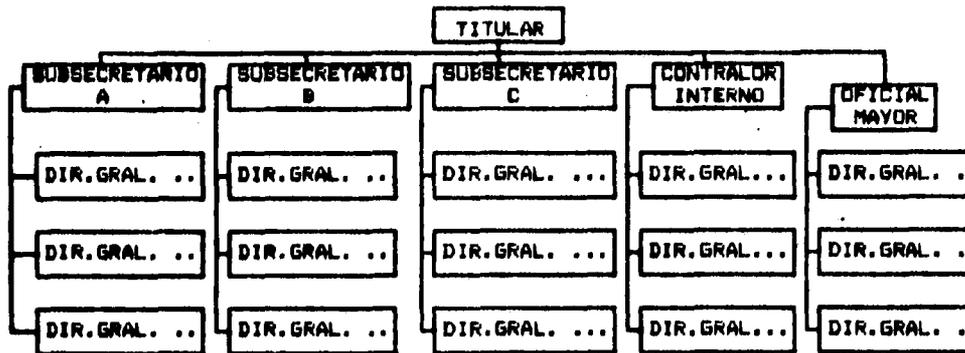
Las unidades de la Contraloría Interna, para mantener una buena revisión tanto de la información financiera como de la del desempeño, deberán tener un ámbito bastante amplio para que satisfaga los requerimientos específicos de una buena auditoría en particular. Asimismo, le permitirá revisar e informar sobre el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, revisando actividades clave y evaluando la viabilidad de los sistemas y controles relativos para asegurar que se está prestando la debida atención a la economía, eficiencia y eficacia. Por lo tanto, todo tipo de auditoría (financiera, de cumplimiento, de desempeño y de evaluación de programas), debe aplicarse a la totalidad de las áreas. Sin

embargo, no es factible que en una sola intervención pueda abarcarse la totalidad de operaciones, desde el nivel de Subsecretario, por lo cual la unidad de Contraloría Interna, deberá, en coordinación con el delegado, precisar las condiciones y naturaleza específicas de la dependencia para en función a ello, seleccionar los aspectos a revisar y la orientación que dará a sus auditorías.

#### **E.- ESTRUCTURA FUNCIONAL.**

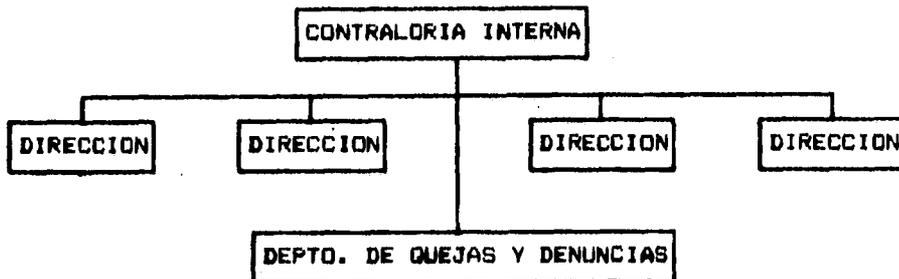
Debido a que las Contralorías Internas cobran un papel muy relevante en cuanto a su alcance en las dependencias, y para darle integridad al control dentro del ámbito de su competencia, es primordial que dependan jerárquicamente del titular en línea directa a nivel de subsecretaría y realizar funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Su actuación debe desarrollarse dentro de un marco orgánico funcional de neutralidad, que asegure que las funciones de vigilancia y comprobación, se llevan a cabo con objetividad e imparcialidad, ya que su dependencia es directa del titular de la Dependencia, debe englobar sus funciones sobre el Oficial Mayor, ya que él es el administrador de los recursos, y sobre de éste debe de estar la línea de mando del Contralor Interno, coordinándose con los Subsecretarios en lo que respecta al Sistema Integrado de Control de la Dependencia y con el Oficial Mayor, en lo que respecta a la modernización y simplificación de la gestión pública y de mejoramiento de los servicios de atención a la ciudadanía.



Para observar y vigilar el cumplimiento por parte de las unidades administrativas de la dependencia, de las normas de control, fiscalización, presupuestación y evaluación que emita la SECOGEF; proponer y supervisar la aplicación de las medidas correctivas y recomendaciones; recibir y atender quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la dependencia; así como de las entidades coordinadas, y a través del área de auditoría interna, practicar investigaciones sobre sus actos; fincar en su caso, las responsabilidades a que haya lugar; imponer, por acuerdo del titular de la dependencia, las sanciones que procedan y turnar los asuntos que correspondan a la SECOGEF para que ésta imponga las acciones que le competen conforme a la ley, y denunciar a la autoridad competente los hechos de que tenga conocimiento e impliquen responsabilidad penal. Para dar cumplimiento con las funciones antes mencionadas, la contraloría interna se organizará de acuerdo a la magnitud de la dependencia, dividiendo sus unidades de manera que cada una de ellas contenga un conjunto de obligaciones y responsabilidades que no sean similares; y para esto, se sugiere que la contraloría interna tenga cuando menos

cuatro direcciones para que se abarquen los siguientes rubros: Auditoría Interna, Control Interno, Coordinación y Apoyo Técnico. Ejemplo:



#### F.- INSTRUMENTOS.

Como ya hemos comentado que la auditoría dentro del sector público es una herramienta capaz de contribuir al mejoramiento de su desempeño, a incrementar su productividad y a mejorar el proceso de rendición de cuentas, en suma a mejorar la calidad de la gestión. Sin embargo, el valor de la contribución de la auditoría gubernamental a la administración del sector público, depende de la oportunidad y de la calidad de los resultados.

Es por esto que se deben establecer normas de auditoría gubernamental que dicten los requerimientos de competencia técnica del personal de auditoría, provean guías detalladas para cada fase de la auditoría y garanticen una calidad mínima deseable de los resultados de la misma.

#### F.1 NORMATIVOS.

Entre los instrumentos normativos en los que la

contraloría interna de una Secretaría de Estado se basa para realizar las funciones de auditoría, podríamos mencionar los siguientes:

- El conjunto de normas y lineamientos que se enmarcan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento Interno que expide la dependencia.
- El conjunto de normas que expide la dependencia para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control. (Manual de Organización y Manual de Procedimientos).
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Planeación.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

## **F.2 OPERATIVOS.**

Los instrumentos operativos de un órgano de control interno de una Secretaría de Estado, deben basarse en la auditoría integral, ya que con este tipo de auditoría se va a evaluar el grado de efectividad con el que se cumplen las metas y objetivos de la dependencia.

Para cumplir su función deben evaluar:

. El grado en que los recursos financieros, materiales y humanos son administrados con economía, eficiencia y eficacia.

. Si la obligación de rendir cuentas es razonablemente cumplida.

. Si se han acatado las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

En primer término la fuente operativa a revisión serán las nóminas de la dependencia, las que van a afectar el área de recursos humanos en lo que respecta a las cuentas por cobrar, reserva para obligaciones laborales, impuestos por pagar derivados de nóminas, gastos de remuneraciones y provisión social.

En segundo término, la fuente operativa a revisión será los egresos del presupuesto destinado a las adquisiciones de la dependencia dentro del área de Recursos Materiales como son anticipos a proveedores, proveedores y acreedores.

En tercer término la fuente operativa será los listados maestros de inventarios que en su revisión en almacenes y producción van a afectar el área de reservas, inventarios, costo de producción y ventas.

En cuarto término vamos a considerar como fuente

operativa las convocatorias y contratos que en su revisión en lo que respecta a obras públicas, van a afectar el área de construcción, obras y presupuestos en lo que respecta a obras en proceso y anticipos a contratistas.

En quinto término se va a considerar como fuente operativa la revisión de listados maestros de los activos fijos que va a afectar el área de recursos materiales en lo que respecta a reservas, activo fijo y gasto de depreciación.

En sexto término se va a tomar en cuenta como fuente operativa los egresos, revisándose bienes y servicios, afectando el área de recursos materiales, compras y presupuestos, con respecto a gastos anticipados, gastos de instalación, reservas y gastos de amortización.

En séptimo término la fuente operativa que se va a tomar en cuenta es el presupuesto, revisándose el gasto de inversión, afectando el área de presupuestos en lo que respecta a activos fijos.

En octavo término, vamos a considerar a los ingresos como fuente operativa, afectando el área comercial, jurídica y crédito y cobranzas, en lo que respecta a cuentas por cobrar, reservas, rentas, rebajas, bonificaciones y descuentos.

En noveno término, vamos a tomar como fuente de operación a la tesorería, a revisión de disponibilidades, afectando el área de tesorería en lo que respecta a caja y bancos, inversiones, capital contable, préstamos bancarios.

En décimo término consideraremos nuevamente los egresos que en su revisión a los pasivos afecta el área de tesorería y presupuestos en lo que respecta a anticipos a proveedores y cuentas por pagar.

En onceavo término volveremos a tomar en cuenta como

fuerza operativa los egresos que en su revisión al presupuesto-gasto corriente, afectando el área de presupuestos en lo que respecta a gastos generales.

En duodécimo término se va a tomar como fuerza operativa los reportes financieros que en su revisión en el sistema de información y registro afecta el área de contabilidad y sistemas.

Por último, debemos tomar en cuenta el seguimiento de las auditorías, inclusive posteriores al cambio de sexenio en lo que respecta también a los proyectos que se dejan inconclusos.

Como se puede apreciar en este capítulo, el control y la evaluación gubernamentales son llevados a todo el ámbito y niveles de cada dependencia y procurar que las metas alcancen de la manera más económica, eficaz y eficiente posible, dentro de un marco de legalidad y congruencia, detectando aquellas desviaciones que obstaculicen su cumplimiento. Dada la importancia del control y la evaluación, el nivel jerárquico de la Contraloría Interna de cada una de las Dependencias del Sector Central debe ubicarse en línea con las Subsecretarías, para así controlar bajo el mando del Oficial Mayor de la Dependencia, ya que éste es el que va a hacer uso de los recursos asignados, las políticas implementadas y por último, observar la forma en que las áreas responsables, aplican y utilizan las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos y procedimientos.

**C O N C L U S I O N E S**

## **CONCLUSIONES.**

Cabe recordar una vez más que en todas las sociedades del mundo, que existieron y existen, han estado presentes y arraigadas en algunos de sus sectores, atavismos de corrupción, debilidades e intereses personales por encima del bien común. Cada individuo lucha por alcanzar mayores niveles de poder, sus valores éticos le señalan los límites de legitimidad. Con frecuencia, las conductas de grupos organizados formal o informalmente, debilitan o cancelan los valores éticos individuales, el grupo puede llegar a imponer conductas sociales o antisociales; legítimas o ilegítimas a cada uno de sus miembros.

Nadie puede plantear necesidades y oportunidades con más precisión que aquéllos a quienes directamente afecta la realidad circundante. Por ello es necesario asegurar una mayor participación de la comunidad, de los ciudadanos, para que aporten sus capacidades para el diagnóstico de los problemas sociales y señalar con sabiduría las alternativas de solución.

Necesitamos rescatar, conservar e impulsar la confianza y credibilidad de la sociedad en sus instancias de gobierno; es preciso que la confianza y credibilidad que los mexicanos otorgan a su gobierno sean correspondidas con un manejo de los recursos públicos apegado a la legalidad, eficiencia, eficacia y honradez y atender sus quejas, denuncias, inconformidades y abusos, omisiones o mal trato de sus autoridades.

Debemos realizar esfuerzos por limitar y reducir el exceso de reglamentación en todos los niveles de la administración gubernamental, sin embargo, se continúa con la emisión de normas, procedimientos, instructivos, manuales y circulares, a veces innecesarios o con insuficiente divulgación y apoyo; para que se convierta en hábitos de trabajo o de comportamiento de la colectividad. Ello viene a generar ineficiencia, lentitud e inmoralidad.

La transición presidencial no es algo sencillo, no es la entrega y recepción del poder, sobre todo en estos momentos de grandes cambios, se requiere de una revisión cuidadosa de lo que se está haciendo y debe seguir realizándose, por lo mismo, es acertado el acuerdo presidencial del 24 de agosto de 1993 publicado en el Diario Oficial de la Nación en el que se faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a solicitar a las dependencias de la Administración Pública Federal, informes sobre la desincorporación de empresas paraestatales; la aplicación de los recursos destinados al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); el control, fiscalización y vigilancia de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos; la estimación de los fondos y de las tareas faltantes y la concentración de los esfuerzos en proyectos y obras públicas a punto de culminación.

Con éstas medidas de control, vigilancia y evaluación se pretende lograr la consolidación de los proyectos en marcha y, en resumen, favorecer el cambio de mando en la presidencia de la República.

Las contralorías internas de la administración pública tienen la obligación de revisar que las cosas se hagan bien y demostrarlo ante la comunidad; todo esto basándonos en los informes de las auditorías practicadas que muestran a SECOGEF los resultados satisfactorios en eficiencia, eficacia y honestidad y en su caso, las observaciones relevantes o desviaciones encontradas. Debemos de estar consientes de que las contralorías internas, conjuntamente con SECOGEF deben de conocer los avances en el cumplimiento de proyectos, no importa si hay cambio de administración debido al cambio de sexenio, pues se ha visto que millones y millones de pesos se pierden en este tipo de cambio en diversas Secretarías de Estado. En mi opinión, a todo proyecto aprobado se le debe dar seguimiento hasta su conclusión y no dejar que quede en archivo una obra sin concluir. Esto se debe corregir practicando un diagnóstico específico de la problemática existente al inicio de la administración, precisando y evaluando los avances logrados y definiendo los aspectos pendientes de atención.

Asimismo, de manera complementaria, es necesario fomentar la práctica de las auditorías integrales que con el apoyo de SECOGEF ya son una realidad. Las auditorías integrales, se desarrollan con la participación de profesionales de diferentes disciplinas y abarcan los aspectos financieros, fiscales, administrativos y operacionales de la dependencia que la practique. Constituye desde mi punto de vista, el avance más significativo de evaluación de una empresa pública; será el aval de mayor satisfacción para el directivo de la dependencia que obtenga dictámenes integrales de eficiencia.

Al ubicar el órgano de control interno (Contraloría) al nivel jerárquico de los subsecretarios, éste se va a ver fortalecido y le va a dar mayor integridad al control dentro de un ámbito mayor de competencia.

Por último, debemos reflexionar en el sentido de que las personas no suelen hacer aquello que se les dice, sino aquello

que se lo controla.

Evidentemente, no se trata de un dogma de fe ni de una verdad absoluta, pero hoy en día en que es más racional ser participativo dentro de una dependencia y que se invierta mucho tiempo en hablar respecto a objetivos y estructuras organizativas y muy poco en reflexionar respecto a control, como si esta etapa del administrador promoviera de los rígidos conceptos del Taylorismo, y por lo tanto hubiese caído en desuso. Nada más alejado de la realidad.

Los nuevos tiempos, la participación, las nuevas estructuras, no deben estar reñidas con el concepto de control, por lo menos en el sentido que yo lo interpreto que es el no restrictivo, sino equivalente a comprobar y verificar.

Nosotros los administradores públicos, tenemos la posibilidad y las herramientas para ver más allá de los números y opinar con fundamento si estos presentan o no la situación financiera de una dependencia. El administrador público, debe ser capaz con la ayuda de otras disciplinas, de proporcionar un diagnóstico que mida la eficiencia en la gestión de la administración, la economía en el uso de los recursos, la eficacia de los programas emprendidos y lo adecuado y transparente de los medios utilizados para rendir cuentas; todo ello con la finalidad de encontrar desviaciones y proporcionar sugerencias para corregirlas y más aún, de encontrar oportunidades de mejora y proporcionar sugerencias para aprovecharlas. Este es uno de los grandes retos que enfrenta nuestra profesión y quizá llegue a formar parte del perfil del administrador público en esta etapa de modernismo para llevar a México a la altura de los países desarrollados.

**Rabasa, Emilio.**  
*La Constitución y la Dictadura.*  
6a. Edición, Editorial Porrúa,  
México, 1981.

**Wionczek, Miguel.**  
*Antecedentes de Instrumentos en México.*  
XXI Editores,  
México, 1966.

**Artículo 108, Título Cuarto,**  
*Constitución General de la República.*

**Boletín de Informaciones de la Contraloría de la Federación.**  
Tomo III, Ene-Feb de 1926.

**Cámara de Senadores,**  
1965, Expediente 544,  
2a. Sección.

**Cámara de Senadores,**  
Expediente 233, 2a. Sección,  
Exposición de Motivos de la Ley para el Control de 1970.

**Diario de Debates de la Cámara de Diputados**  
Tomo II

**Diario de los Debates de la Cámara de Diputados**  
Tomo I  
Diario Núm. 35

**Diario de Debates de la Cámara de Diputados.**  
XXXIX Legislatura Año III, Diario No.35.  
Sesión del 5 de diciembre de 1946.

**Diario de Debates de la Cámara de Senadores.**  
Tomo II.

**Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.**  
13 de noviembre de 1979.

**Diario Oficial de la Nación.**  
Enero 24 de 1918.

**Diario Oficial de la Nación.**  
31 de diciembre de 1947.

**Diario Oficial de la Nación.**  
31 de marzo de 1959.

**Diario Oficial de la Nación.**  
31 de diciembre de 1976.

## BIBLIOGRAFIA

Barquin Alvarez Manuel,  
*El Control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el Sector Paraestatal.*  
Anuario Jurídico, VIII, 1981, UNAM.

Carrillo Castro, Alejandro.  
*La Regulación Jurídico-Administrativa de la Empresa Pública de México.*

Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio.  
*Las Empresas Públicas en México,*  
Editorial Miguel Angel Parrúa

De la Madrid Hurtado, Miguel.  
*Algunas Cuestiones sobre la Regulación de la Empresa Pública en México.*  
Anuario Jurídico VIII, UNAM,  
México, 1981.

Fraga, Gabino.  
*Proyecto Original para una Nueva Ley de Secretarías y Departamentos,* elaborado en 1958.

Goetz  
*Management Planning and Control*  
New York: McGraw-Hill Book Co. 1949

Guerrero, Omar.  
*El Departamento de Contraloría 1917 - 1933.*  
Revista de Administración Pública 57-58,  
Enero-Junio, I.N.A.P., México, 1984.

Hampton, David R.  
*Administración Contemporánea,*  
McGraw-Hill, 1983.

Hijar y Haro, Alberto.  
*Manual de la Contraloría, en*  
Revista de Administración Pública Núm. 54,  
Abril-Junio de 1983, I.N.A.P.

Machorro y Narvaez, Paulina.  
*La Situación Legal de la Contraloría General de la Nación,*  
Talleres Gráficos de la Nación,  
México, 1923.

Quiroga Leos, Gustavo.  
*Organización y Métodos en la Administración Pública,*  
Editorial Trillas, 1987.

**Rabasa, Emilio.**  
**La Constitución y la Dictadura.**  
**6a. Edición, Editorial Porrúa,**  
**México, 1981.**

**Wionczek, Miguel.**  
**Antecedentes de Instrumentos en México.**  
**XVI Editores,**  
**México, 1966.**

**Artículo 108, Título Cuarto,**  
**Constitución General de la República.**

**Boletín de Informaciones de la Contraloría de la Federación.**  
**Tomo III, Ene-Feb de 1926.**

**Cámara de Senadores.**  
**1965, Expediente 544,**  
**2a. Sección.**

**Cámara de Senadores.**  
**Expediente 233, 2a. Sección,**  
**Exposición de Motivos de la Ley para el Control de 1970.**

**Diario de Debates de la Cámara de Diputados**  
**Tomo II**

**Diario de los Debates de la Cámara de Diputados**  
**Tomo I**  
**Diario Núm. 35**

**Diario de Debates de la Cámara de Diputados.**  
**XXXIX Legislatura Año III, Diario No.35.**  
 **Sesión del 5 de diciembre de 1946.**

**Diario de Debates de la Cámara de Senadores.**  
**Tomo II.**

**Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.**  
**13 de noviembre de 1979.**

**Diario Oficial de la Nación.**  
**Enero 24 de 1918.**

**Diario Oficial de la Nación.**  
**31 de diciembre de 1947.**

**Diario Oficial de la Nación.**  
**31 de marzo de 1959.**

**Diario Oficial de la Nación.**  
**31 de diciembre de 1976.**

**Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación en Ley Orgánica y su Reglamento.**  
Talleres Gráficos de la Nación,  
México, 1926.

**Folleto Conmemorativo de la Contraloría General de la Nación.**

**Folleto Conmemorativo de la Consumación de la Independencia Nacional.**  
Contraloría General de la Nación.

**Informe del Presidente Emilio Portes Gil.**  
1° de Septiembre 1929 y 1930.

**Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana.**  
Comisión de Administración Pública, 1967,  
Presidencia de la República,  
Coordinación General de Estudios Administrativos.  
México, 1977.

**La Administración del Gasto Público en México,**  
Revista Internacional de Ciencias Administrativas,  
Núm 1, 1974.

**Ley Orgánica de la Contraloría General de la Nación**

**Los Presidentes de México ante la Nación.**  
Tomo III, Imprenta de la Cámara de Diputados,  
México, D.F.