



74
285

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**ORIGEN Y DESARROLLO DE LOS ORGANOS
INTERNOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL. ESTUDIO DE CASO: LA
CONTRALORIA INTERNA DE LA UNIVERSIDAD
PEDAGOGICA NACIONAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD AP.
P R E S E N T A :
MARIA ESTELA LUGO RIVAS



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

Con respeto y cariño agradeciendo el que me
hayan dado la vida y su preocupación por mi
bienestar.

A MI ESPOSO:

SALVADOR BAÑOS RAMOS, por su amor y apoyo
en todo momento para mi superación personal y
profesional.

A MIS HERMANOS:

Por su comprensión y respeto.

ÍNDICE GENERAL

	Págs.
PRÓLOGO	
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL EN MÉXICO	
1.1 Marco Jurídico	2
1.2 Estructura Orgánica	10
1.2.1 La Administración Pública Centralizada	12
1.2.2 Administración Pública Paraestatal	13
1.3 Los Órganos Internos de Control en la Administración Pública Federal	15
1.4 El Control y Evaluación Gubernamental	20
1.5 Tipos de Control en México	27
1.5.1 La Contaduría Mayor de Hacienda	27
1.5.2 La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	34
1.5.3 La Contabilidad Gubernamental	41
CAPÍTULO II	
LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO COMO ÓRGANO DE CONTROL Y APOYO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	
2.1 Descentralización de la Función de Control Hacia las Dependencias y Entidades	47
2.2 Objetivo de Creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	49
2.3 Estructura Orgánica	51
2.4 Funciones	58
2.4.1 Fundamento Legal	57
2.4.2 Universo de Acción de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	58
2.5 Atribuciones	63
2.6 Instrumentos y Mecanismos	67
CAPÍTULO III	
LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL	
3.1 La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal	74
3.2 Ubicación de la Contraloría Interna en la Universidad Pedagógica Nacional	76

	Págs.
3.2.1 Marco de Actuación	80
3.2.2 La Auditoría Interna en la Universidad Pedagógica Nacional	88
3.2.3 Aplicación de Técnicas en el Cumplimiento de sus Funciones	94
3.2.3.1 La Relación Informal	94
3.2.3.2 La Computación en la Programación y Realización de Auditorías	95
3.2.3.3 Normas Generales de Auditoría Pública	96
3.2.3.4 Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados	113
3.2.3.5 Muestreo Estadístico Aplicado a la Auditoría	115
3.2.3.6 Diagramas de Flujo	117
3.3 Limitaciones y Restricciones en su Quehacer	119
3.4 Interrelación que Guarda la Contraloría Interna con otros Órganos Internos de Control, la Coordinadora Sectorial (SEP) y la SECODAM	126
3.4.1 Bases de Relación entre la Contraloría Interna de la Universidad Pedagógica Nacional y los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal	128
3.4.2 Bases de Relación entre la Unidad de Contraloría Interna de la SEP y la Contraloría Interna de la UPN	129
3.4.3 Bases de Relación entre la SECODAM y la Contraloría Interna de la UPN	130

**CAPÍTULO IV
EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA SECRETARÍA
DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO A LA
CONTRALORÍA INTERNA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA
NACIONAL**

4.1 Características de los Informes de Labores Presentados a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la Contraloría Interna de la Universidad Pedagógica Nacional	132
4.1.1 Normas y Lineamientos para el Informe	134
4.1.1.2 Las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental	134
4.1.1.3 Boletín "E"	135
4.1.1.3.1 Definición del Informe de Auditoría Interna Gubernamental	138
4.1.1.3.2 Objetivos	138
4.1.1.3.3 Estructura del Informe	139
4.2 Principales Resultados	140
4.3 Formas y Medios de Control Utilizados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para Lograr que se Cumpla con los Programas Establecidos	148
4.4 Sanciones que Aplica la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el Ámbito de su Competencia	151

	Pégs.
ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN	158
CONCLUSIONES	162
BIBLIOGRAFÍA	166

LISTA DE ILUSTRACIONES

1. Marco Jurídico que Impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	4
2. Sistema de la Administración Pública Federal	7
3. Criterios de Evaluación de la Administración Pública Federal	8
4. Administración Pública Federal	11
5. El Control	24
6. La Evaluación	26
7. Contaduría Mayor de Hacienda	33
8. Organigrama de la Universidad Pedagógica Nacional	77
9. Organización de una Secretaría de Estado	78
10. Organigrama de la Contraloría Interna de la UPN	81
11. Fase de Planeación	101
12. Fase de Ejecución	106
13. Significado, Interrelación y Uso de los Términos: Hallazgos, Conclusiones, Observaciones y Recomendaciones	110
14. Fase de Información de Resultados	112

PRÓLOGO

Para mi la conclusión de mi tesis representa un verdadero triunfo que se traduce en una satisfacción personal y profesional, ya que debido al reducido número de integrantes que conforma la Contraloría Interna de la Universidad Pedagógica Nacional, donde laboro desde hace 4 años no fue posible que yo contara con algún apoyo en cuanto a tiempo disponible para realizar la presente investigación, por lo que debí robar horas a mi familia, mi sueño, mis diversiones y mis amigos principalmente, sin embargo logré mi objetivo que era el de apegarme a las actividades programadas en mi cronograma y, de esa manera logré concluir mi tesis en el tiempo fijado.

Pero si bien por un lado no se me apoyó en cuanto a un horario más flexible en mi trabajo, si en cambio puedo decir que conté con el apoyo documental de buena parte del material bibliográfico que utilicé para el desarrollo de mi investigación, el cual cabe señalar es el más actualizado que existe sobre la materia, esto gracias a que en la Contraloría Interna se reciben los diferentes lineamientos que emite la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que son en los que básicamente se apoya el funcionamiento de éste órgano interno de control.

INTRODUCCIÓN

La presentación del tema obedece a la inquietud de poder precisar con un fundamento real, la profundidad con que se está llevando a cabo la evaluación y control en las áreas que conforman la Universidad Pedagógica Nacional, lo cual reviste gran importancia si tomamos en cuenta las políticas que en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal se han dictado, así como el señalamiento relativo a lo complejo que resulta evaluar los resultados obtenidos por una institución educativa, donde todo se traduce en inversión pero no siempre se puede medir el o los productos obtenidos.

La existencia de trabajos anteriores sobre el particular es mínima en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, sin embargo el tema lo considero relevante, ya que hace alusión, por un lado a la forma en que se viene ejerciendo el control en la Universidad y por otro el apoyo que se le brinda en su gestión, de tal manera que las autoridades cuenten con los elementos necesarios para tomar adecuadamente las decisiones a que haya lugar.

Cabe anotar que el hecho de estar colaborando actualmente en la Contraloría Interna de la Universidad Pedagógica Nacional, me motiva para llevar a cabo este planteamiento independientemente de que su resultado sea positivo o negativo, lo cual en este caso nos servirá para que una vez detectadas las fallas bien sean métodos, procedimientos, funciones, actividades, etc., se proceda a su análisis y, así poder proponer soluciones a las irregularidades que se presentan y, con las cuales se ha venido desarrollando el quehacer de la Contraloría Interna, pero eso

lejos de ser una preocupación será un acicate para en el futuro, eliminar al máximo los errores que se hubieran venido cometiendo.

En el primer capítulo se desarrollan los antecedentes de la función de control en México, para lo cual se expone al marco jurídico de la Administración Pública Federal considerando la incrustación de los Órganos Internos de Control en la misma, así como los diferentes tipos de control en México.

Por otra parte se mostrará en el segundo capítulo, la importancia que en el sentido de control tiene la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría que ha sido cuestionada en cuanto a su funcionamiento y necesidad de existir, sin embargo el hecho de que sus atribuciones le permitan tener una injerencia directa en las Dependencias y Entidades, dan una idea de lo que pueda y debe ser su accionar, todo en aras de una mejor valoración de los resultados obtenidos en el sector público.

El tema del capítulo tercero es el de la Contraloría Interna de la Universidad Pedagógica Nacional, se conocerá que una de las funciones principales de esta área es la auditoría interna, por lo que se presentarán sus características pasando por las normas, técnicas y procedimientos, llegando hasta el planteamiento de mecanismos específicos, dentro de los que se pueden citar los manejos de actas y responsabilidades.

En el capítulo cuarto se muestran las características, y condiciones en que viene evaluando la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a la Contraloría Interna, indicando los lineamientos en que se apoya para llevar a cabo este fin.

Todo lo anterior considero que es de gran utilidad práctica, no solo para las personas que se encuentran dedicadas a esta actividad, sino que también puede ser considerado como material de consulta en el aprendizaje y manejo de los principios de auditoría interna gubernamental, de aquellas personas que se inician en esta actividad.

Finalmente se puede decir que este es un tema de actualidad para el administrador público, que le permita tener una visión precisa sobre la efectividad y necesidad de contar con un órgano de apoyo, que permita determinar la funcionalidad de las acciones que se encuentran dentro del proceso administrativo en las diferentes esferas del sector público, de ahí su tratamiento e interés presentado para su investigación.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL EN MÉXICO

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL EN MÉXICO

1.1 MARCO JURÍDICO.

El orden jurídico general se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema de la Constitución dimana en forma articulada y jerárquica todas las demás leyes y normas jurídicas. En ella se establecen y distinguen las facultades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los ámbitos de autoridad de los diferentes niveles de gobierno, y las garantías individuales y sociales.

El marco jurídico de la Administración Pública Federal está constituido en su sentido más amplio:

- Por los preceptos constitucionales relativos al Poder Ejecutivo Federal.
- Por las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes generales que determinan los ámbitos sustantivos de atribución del Ejecutivo Federal.
- Por los tratados y convenios internacionales que establecen facultades o derechos y obligaciones para el Ejecutivo Federal.
- Por las leyes y decretos emitidos por el Congreso.
- Por los reglamentos, decretos, acuerdos, planes, programas y demás disposiciones dictadas por el Ejecutivo Federal, en uso de su facultad reglamentaria para la fijación de los lineamientos y directrices de acción

de la Administración Pública Federal.

- Y en su caso por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en materia administrativa.

Dentro del conjunto de disposiciones que constituyen el marco jurídico, en sentido amplio, destacan aquellas que regulan específicamente la legitimidad y competencia, así como la estructuración, organización, funcionamiento y responsabilidades de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y que constituyen sus normas administrativas en sentido estricto.

De este modo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la estructura orgánica de ésta, distribuye las competencias de las Dependencias directas del Ejecutivo y señala las modalidades de coordinación de ésta con las Entidades que integran la Administración Pública Paraestatal.

En resumen, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder Legislativo distribuye competencias entre las Dependencias de la Administración Pública Federal por medio de una ley orgánica, y al Ejecutivo corresponde precisar las responsabilidades y atribuciones de los distintos órganos de cada Dependencia, en uso de su facultad reglamentaria, especialmente por medio de los reglamentos interiores.

Dentro de su respectiva área de competencia cada órgano de la Administración Pública Federal ordena, ejecuta o modifica actos jurídicos administrativos. (FIGURA 1).

MARCO JURIDICO QUE ROPONE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

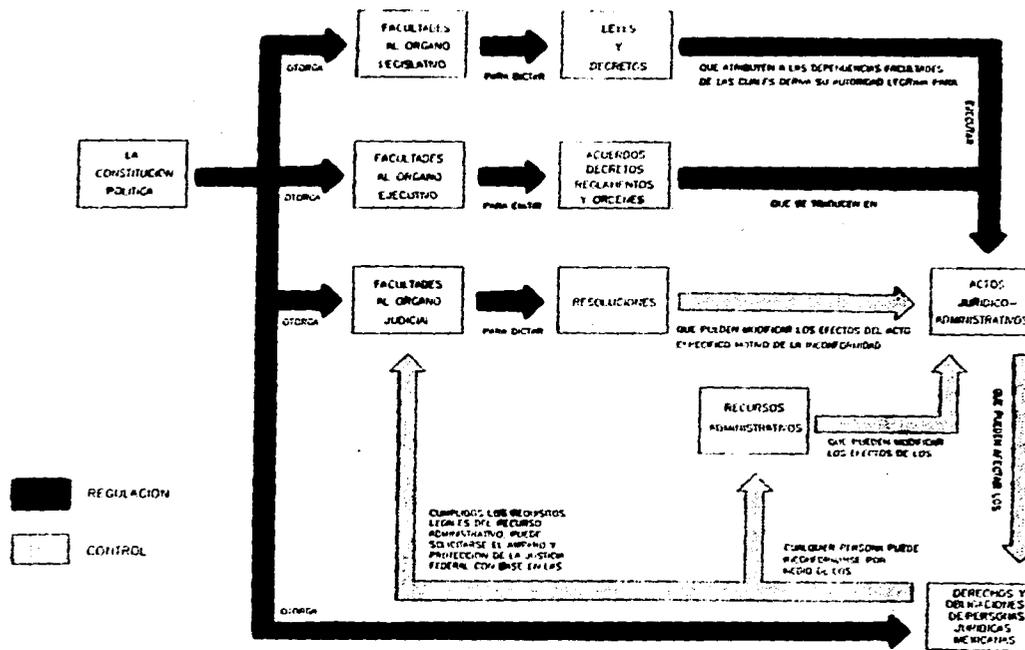


FIGURA - 1

Ligada a la noción de gobierno la Administración Pública Federal como concepto constituye una unidad, sin embargo, ya en la práctica se traduce en un cúmulo de Dependencias, Entidades y organismos agregados que funcionan con base en ordenamientos jurídicos distintos, que actúan con diferentes ritmos y capacidades, tanto de tipo legal como de los recursos con los que cuentan, y que participan de manera muy distinta en los diversos aspectos de la economía y de la sociedad, para así poder atender también las muy distintas demandas de la población.

Para indicar esta unidad se pueda decir que la Administración Pública Federal constituye un sistema, que funciona como una estructura compleja, integrada por diferentes partes, que se encuentran interrelacionadas. Este se encuentra a su vez dentro de otro sistema más amplio que es el político gubernamental, al cual se subordina, y éste último se encuentra inmerso a su vez dentro de otro sistema mucho más amplio que constituye la sociedad en su conjunto.

La Administración Pública Federal se concibe compuesta por un conjunto de elementos o procesos a través de los cuales se cumplen las decisiones que establece la instancia político-gubernamental, que normalmente se traducen en: un conjunto de facultades y objetivos que permiten a los órganos y funcionarios de la Administración Pública aplicar, dentro de los límites que marcan las leyes, una combinación de medios (recursos humanos, financieros y materiales) que le permitan cumplir o realizar ciertas funciones con apoyo en determinadas estructuras y procedimientos, con los cuales se obtienen unos resultados que son

evaluados o calificados por los integrantes del contexto social, directamente o a través de diversas instancias de tipo político-gubernamental, las cuales para emitir periódicamente su calificación o evaluación de resultados se basan sobre todo en el análisis de la medida en que la Administración Pública Federal persigue y cumple los objetivos y valores del Estado, así como las metas y estrategias del gobierno. (FIGURA 2).

Para realizar esta medición o evaluación de resultados se deben utilizar criterios tales como:

- La eficiencia lograda en la utilización de los recursos con que se cuenta para el cumplimiento de los objetivos.
- La eficacia o grado de cumplimiento de dichos objetivos.
- La economía o racionalización de los recursos con que se cuenta para el cumplimiento de los objetivos.
- La legalidad o apego a las normas jurídicas.
- La congruencia o grado de articulación y complementariedad de las distintas acciones o programas gubernamentales entre sí.

La evaluación o retroalimentación del sistema conduce a una ratificación, expresa o implícita, o bien una modificación de las facultades así como de los recursos que se asignan a la Administración Pública Federal para la continuación de su funcionamiento. (FIGURA 3).

Lo anterior sin embargo, sin perder de vista que la Administración Pública

SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

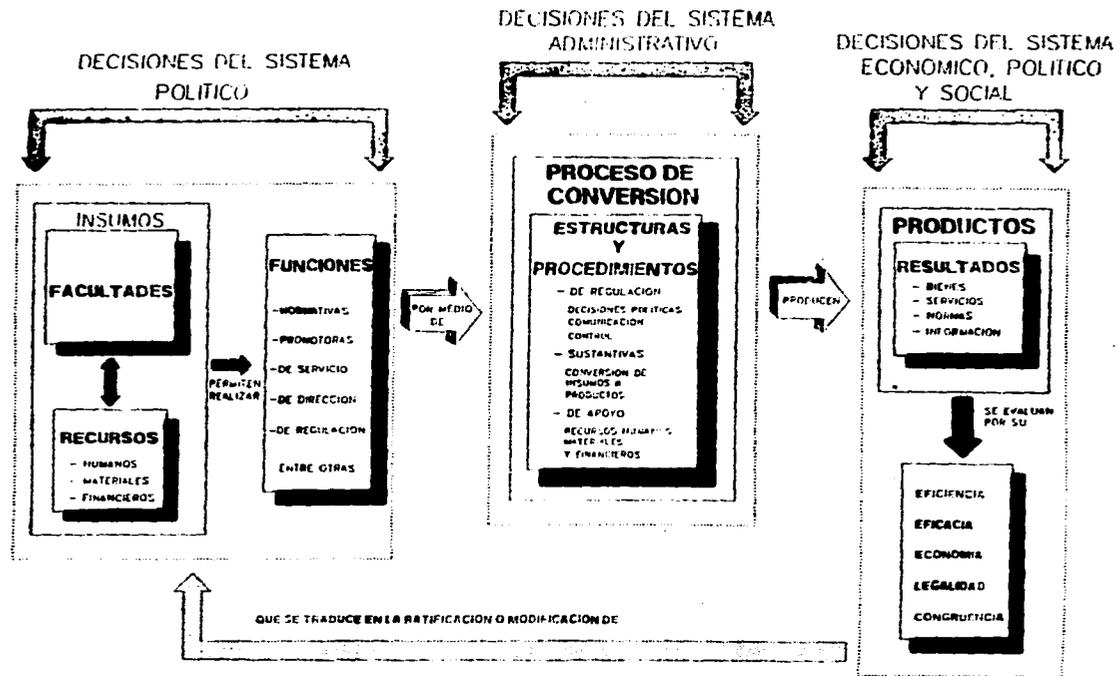


FIGURA - 2

CRITERIOS DE EVALUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

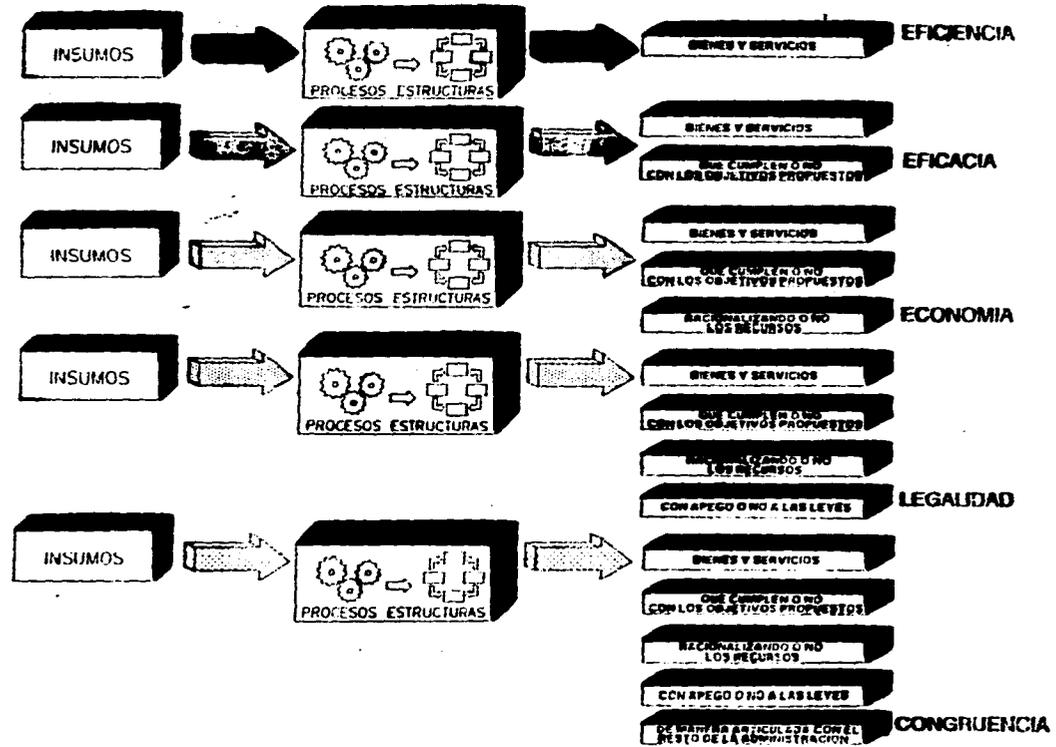


FIGURA-3

Federal no puede contemplarse en abstracto o aislarse de su función esencial de ser un instrumento para y al servicio de la nación. Esto no tendría ningún sentido como tampoco lo tendría el resolver sus problemas dentro de un marco meramente eficientista, si ésta no es orientada al cumplimiento de los fines y objetivos más elevados de la nación.

La evaluación de mayor jerarquía la realiza, el Presidente de la República en su carácter de Titular del Ejecutivo y de acuerdo con sus obligaciones con constitucionales; la exterior, que realiza el Congreso de la Unión, fundamentalmente por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la administrativa y de gestión, que realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por medio de los instrumentos administrativos de que dispone y por mandato de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El resultado de la evaluación culmina anualmente en la presentación del Informe Presidencial de la Nación, donde se reseña un balance de los resultados de la gestión sectorial o institucional; como ya se mencionó esta evaluación es la de mayor jerarquía; en el caso de la evaluación externa la realiza el Poder Legislativo, consiste en la supervisión y calificación de actividades desde un órgano externo al Ejecutivo y se caracteriza por verificarse al final de los ejercicios ordinarios de trabajo a partir de la información que se concluye después de un período de trabajo determinado; en el caso de la evaluación administrativa y de gestión tiene como propósito apoyar la conducción estratégica de las instituciones públicas, con el fin de que su actividad tenga plena y permanente

concordancia con las políticas y programas gubernamentales, y se desarrolla bajo la supervisión y coordinación de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fundamentalmente por conducto de los comisarios, y con apoyo de otros instrumentos tales como las contralorías internas con que cuentan las empresas y las auditorías de gestión que en ellas se realizan. La función es permanente y como un aspecto fundamental se orienta a señalar propuestas de mejora a la gestión y a apoyar la conducción de los órganos de gobierno.

1.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA.

La Administración Pública Federal Mexicana, tiene por un lado una organización centralizada, y por el otro cuenta con un sector descentralizado. Pero en todos los casos el funcionario responsable es el Presidente de la República. El Presidente de la República es el único que detenta poder ejecutivo. Ni los Secretarios de Estado, ni los Jefes del Departamento tienen poder ejecutivo, sino poder delegado para realizar las tareas de la Administración Pública. Al lado del Poder Ejecutivo Federal se encuentran los Poderes Legislativo y Judicial, con los que el Ejecutivo mantiene la relación clásica de los sistemas presidenciales. (FIGURA 4).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de su organización.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada. A la que se encomienda el despacho de los

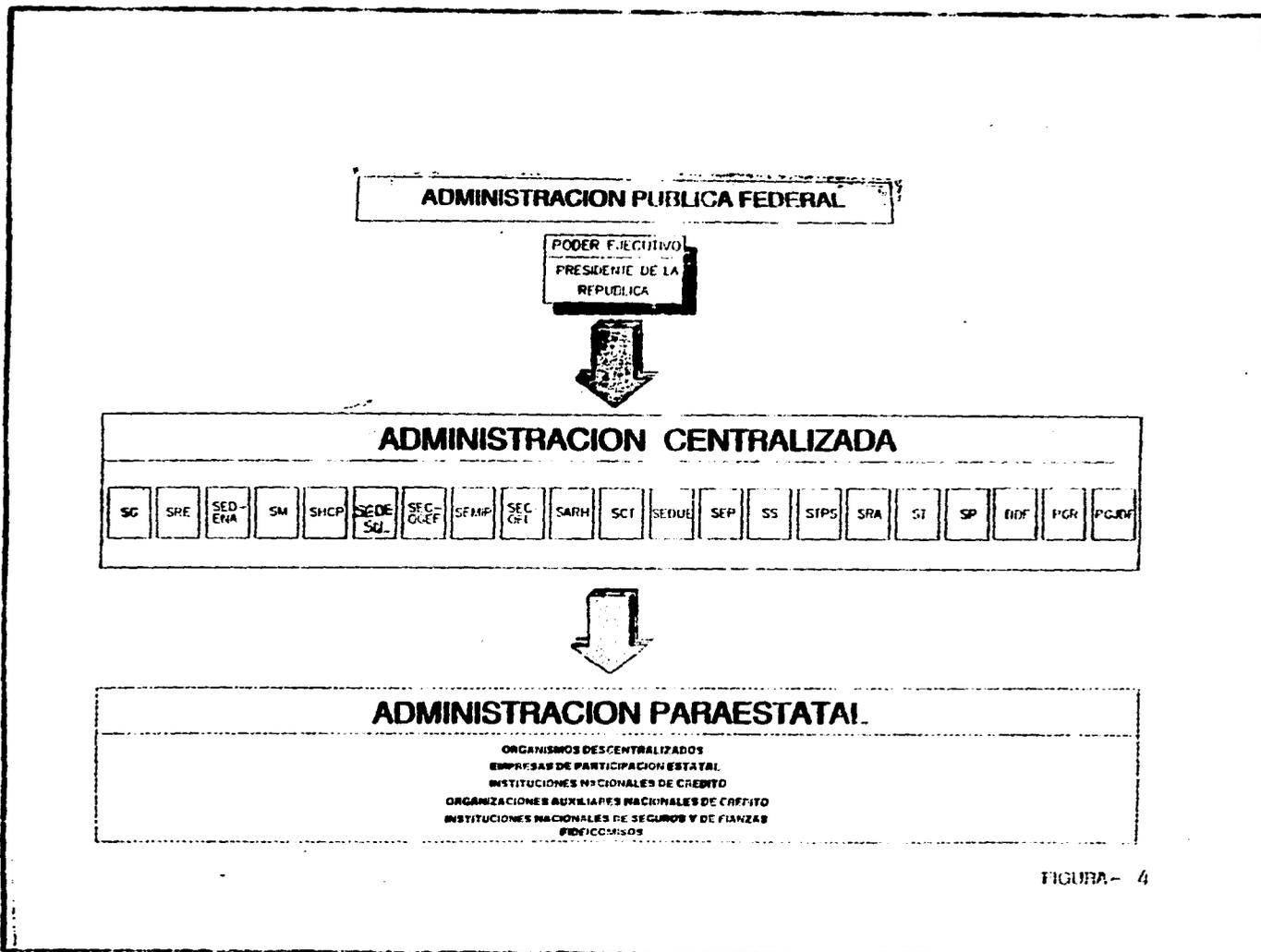


FIGURA- 4

negocios del orden administrativo, y a través de dos tipos de Dependencias, las Secretarías de Estado y los Despachos Administrativos, los cuales tienen igual rango y no existe preeminencia alguna entre ellos.⁽¹⁾

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos públicos, componen la Administración Pública Paraestatal.

1.2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

La Administración Pública Centralizada, está integrada por dieciocho Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; siendo las Secretarías de:

Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo y Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

(1) DÁVILA GUZMÁN, Miguel Ángel. Auditoría Comprehensiva un moderno concepto en la auditoría gubernamental. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1991. Pp. 14-20.
Actualmente la Administración Pública Federal ha sufrido cambios en su esfera centralizada, específicamente en Secretarías de Estado, las cuales han adecuado su nombre a las funciones que vienen desarrollando.

1.2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

Las bases de organización de la Administración Pública Paraestatal están sustentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece que estará integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Son considerados organismos descentralizados las instituciones creadas por disposiciones del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, las cuales contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Dentro de las empresas de participación estatal existen las que cuentan con participación estatal mayoritaria, que son aquellas en que:

- El Gobierno Federal es propietario del 50% o más del capital social.
- En la constitución de su capital figuren acciones de serie especial que sólo pueda suscribir el Gobierno Federal; o
- El Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno designar a los funcionarios responsables de su operación así como vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

También existen las empresas de participación estatal minoritaria, que serán aquellas en que el Gobierno Federal sea propietario de acciones que representen menos del 50% y más del 25% de su capital. Estas están representadas por un Comisario que tiene funciones de vigilancia.

Los fideicomisos serán los que establezca la Administración Pública Centralizada y los que sean creados con los recursos de cualquiera de las Entidades que conforman el sector paraestatal.

Finalmente componen a la Administración Pública Paraestatal las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, que surgen por la conveniencia de apoyar ciertos sectores, mediante la intervención del gobierno o para regular la actividad económica, así como por la estatización de la banca a partir del 1° de septiembre de 1982.

Para un mejor control de las empresas de participación estatal éstas se han clasificado en:

- Sujetas a control presupuestal, que son aquellas denominadas prioritarias por su participación en la economía y los elevados recursos que manejan.
- Las no sujetas a control presupuestal que por no ser prioritarias y manejar comparativamente menos recursos, no se justifica su control individual ni específico.

Las Entidades prioritarias sujetas a control presupuestal son las siguientes:

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V., Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Instituto Mexicano del Café, Productos Forestales Mexicanos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz (en liquidación), Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A., Fertilizantes Mexicanos, S.A., Petróleos Mexicanos, Azúcar, S.A. de C.V.⁽²⁾

1.3 LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Los Órganos Internos de Control funcionalmente dependen de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo aun cuando su adscripción orgánica es en la propia Dependencia o Entidad.

Dadas las características de las funciones que ellos realizan, deben vigilar y promover la buena marcha de las operaciones, por lo que su ámbito de actuación se extiende a la totalidad de las áreas, programas, recursos y actividades que la integran.

OBJETIVOS GENERALES.

Los Órganos Internos de Control tienen asignados los siguientes objetivos:

- a) Apoyar a la función directiva en sus esfuerzos por promover el mejoramiento de la gestión.

(2) IBID. Pp. 20-23.

- b) Promover que en la ejecución de sus programas, y en el ejercicio del presupuesto se ajusten a las disposiciones, normas y lineamientos que regulen su funcionamiento y se eviten desviaciones y dispendios.**
- c) Vigilar que las operaciones se realicen con apego a los programas, políticas, leyes, reglamentos y procedimientos a que se encuentren sujetos.**
- d) Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros se lleven a cabo en términos de economía, eficiencia y eficacia y que las metas y objetivos se cumplan con efectividad.**
- e) Realizar la evaluación de la gestión de la Dependencia o Entidad y promover la autoevaluación en el interior de cada una de las áreas que la integren.**
- f) Promover la existencia de adecuados controles internos que coadyuven a la protección de los recursos, la obtención de información suficiente, oportuna y confiable, la promoción de la eficiencia operacional y el apego a las leyes, normas y políticas en vigor.**
- g) Proponer recomendaciones tendientes a aprovechar las oportunidades de mejora o a corregir deficiencias y desviaciones que se presenten en el desarrollo de las operaciones y realizar la acción de seguimiento correspondiente.**
- h) Prevenir y combatir la corrupción entendida ésta en su sentido más**

amplio, es decir, deshonestidad, negligencia, ineficiencia o incapacidad de los servidores públicos de las Dependencias o Entidades.

ATRIBUCIONES.

Las atribuciones conferidas a los Órganos Internos de Control, son:

- a) Vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales, normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de la Dependencia o Entidad.
- b) Apoyar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en la expedición o instrumentación de normas para regular el control, fiscalización y evaluación gubernamental.
- c) Realizar auditorías a las áreas, programas, recursos o actividades que componen la Dependencia o Entidad y proponer recomendaciones para la promoción de la eficiencia operacional.
- d) Evaluar la forma en que se dé cumplimiento a los planes, programas y presupuestos y sugerir la implantación de medidas tendientes a lograr una autoevaluación permanente en cada una de las áreas.
- e) Recibir y atender las quejas y denuncias que presenten los particulares respecto de la actuación y decisiones de los servidores públicos de la Dependencia o Entidad, así como aquellas derivadas de convenios y contratos firmados por la federación con personas físicas o morales.
- f) En el caso de las Dependencias, someter al acuerdo del Secretario las

resoluciones de los recursos que interpongan los servidores públicos de las propias Dependencias y de las Entidades coordinadas respecto a resoluciones que impongan sanciones administrativas, de conformidad con las disposiciones aplicables.

FUNCIONES.

a) De evaluación y control.

- Evaluar cuantitativa y cualitativamente, el avance de los programas a cargo de la Dependencia o Entidad que para tal efecto emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Propiciar el establecimiento y adopción de mecanismos de autoevaluación en cada una de las unidades administrativas o áreas que integran la Dependencia o Entidad.
- Integrar el programa anual de control y auditoría, de conformidad a las normas establecidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Diseñar e implantar el Sistema Integrado de Control y expedir los lineamientos complementarios que se requieran para su operación con base en los que para tal efecto expida la SECODAM.
- Verificar que los sistemas de información, registro y control generen información oportuna y veraz.
- Vigilar que existan y funcionen adecuadamente sistemas de control,

evaluando su suficiencia 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 o Entidad 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 base en los lineamientos establecidos por la SECODAM, 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 cumplan 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, en su caso, las sanciones procedentes conforme a la normatividad aplicada.

c) De quejas y denuncias.

- Atender las quejas y denuncias y dar seguimiento al desahogo de ellas

practicando las investigaciones que se requieran 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, en el caso de las Dependencias, las responsabilidades correspondientes conforme a la normatividad aplicable.
- Turnar a la SECODAM los asuntos que le competen conforme a la ley.
- Turnar a la autoridad competente los hechos que impliquen responsabilidad penal, notificando a la SECODAM.⁽³⁾

1.4 EL CONTROL Y EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL.

El ejercicio del trabajo diario se ve afectado por las condiciones cambiantes y por la variedad de las capacidades humanas, en consecuencia, es necesario identificar aquellas desviaciones a los planes establecidos y prestarles la atención necesaria de manera efectiva. El control y la evaluación son precisamente los procesos indispensables que coadyuvan en el logro de los objetivos establecidos.⁽⁴⁾

En la teoría de la administración, el control se puede definir como "el

(3) SECOGEF. Manual de Auditoría Pública. México: SECOGEF, 1993. Pp. 32-34.

La antes SECOGEF en su manual plasma las funciones que le son inherentes, mismas que se trasladan al ámbito de los Órganos Internos de Control.

(4) ADAM ADAM, Alfredo y LOZADA, Guillermo. La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal. México: IMCP, 1989. Pp. 10-11.

Este control y evaluación no son elementos aislados, forman parte de todas y cada una de las fases del proceso administrativo.

proceso para determinar lo que se está llevando a cabo, valorizándose, y si es necesario aplicando medidas correctivas de manera que la ejecución se lleve de acuerdo con lo planeado".⁽⁵⁾

Es decir, el control siempre va a estar encaminado a verificar las acciones realizadas, con el fin de corregir y mejorar las acciones que están realizando.

Ignacio Faya Viesca anuncia lo siguiente:

"El control se encamina a detectar las desviaciones que registra una acción en la práctica, más que a los aciertos logrados. La concreción real de la confrontación realizada frente a los programas, se da cuando es posible corregir tales desviaciones de manera oportuna".⁽⁶⁾

En los conceptos anteriores, se puede observar que el propósito fundamental de todo control, es el de seguir las diversas acciones dentro de una actividad, que medidas sus efectos respecto a los objetivos y metas se comparan con los objetivos iniciales planteados, para así poder evaluar los resultados parciales o totales.

Para tal efecto, es indispensable determinar e imponer los controles adecuados; es decir, es necesaria la existencia de un control interno que verifique las acciones, y donde las Entidades no deben estar fuera de los lineamientos y propósitos que plantea el Plan Nacional de Desarrollo.

(5) TERRY, F. George. Principios de Administración. México: Ed. CECSA. P. 620.

Debemos subrayar que es precisamente este tipo de visión la que predominó en los estudiosos de la materia.

(6) FAYA VIESCA, Jacinto. Introducción a la Administración Pública de México. México: INAP, Tomo II. P. 117.

Estamos de acuerdo con su definición.

Los tipos de controles pueden ser muy variados, es decir hay controles de acuerdo al objetivo.

CONTROLES INTERNOS.

Los controles internos en las Dependencias y Entidades son de gran importancia, ya que "un eficiente control interno proporciona una protección a la economía y libertad de acción y hace más fácil la tarea de exigir una contabilidad sobre una base clara y bien definida".⁽⁷⁾

Dada la importancia del control interno es necesario definirlo bien: "El control interno comprende el plan de organización y todos los sistemas coordinados establecidos por la dirección de una institución, para ayudar a que dicha dirección alcance el objetivo de cerciorarse, dentro de confines prácticos, de que las operaciones se realizan en forma ordenada y eficiente".⁽⁸⁾

El control es un proceso necesario en toda organización. El control, como actividad organizacional, existe en todos los niveles de la organización y es aplicable a todos los individuos de la misma. Su naturaleza básica se comprende en función de las fases principales del proceso administrativo. Dicho proceso se inicia con la planeación y establecimiento de objetivos, la planeación, a su vez, estará soportada por una estructura organizacional y el hacerse de los recursos necesarios, a partir de donde la dirección emprende los esfuerzos y acciones para lograr dichos objetivos. Sin embargo dichas acciones y esfuerzos no suelen ser

(7) NAVARRO DE FLORES, Ma. Victoria. Empresas Públicas y Sistemas de Control. México: INAP, 1984. P. 64.

Aunque esta definición se aboca al aspecto contable plasma la esencia de lo que es el control.

(8) FAYA VIESCA. OP. CIT. P. 118.

suficientes, dado que las cosas rara vez resultan ser idénticas a como se planearon y más aún, el elemento humano es característico de incurrir en errores o desviaciones, además de que las condiciones del medio ambiente también están sujetos a cambios.

Dado lo anterior se necesitará de medidas y acciones complementarias que sean capaces de informar sobre el avance del proceso y permitan detectar desviaciones y allegarse oportunamente de elementos para tomar las acciones necesarias para el logro de los objetivos, así como para adoptar medidas que prevengan situaciones indeseables. La función de control es precisamente la que proporcionará dichos elementos, medidas y acciones complementarias, y obviamente no habrá función de control adecuada si no se cuenta con objetivos. Adicionalmente el hacerse de acciones complementarias nos llevará de nueva cuenta al proceso administrativo. Es así que el control es dependiente del proceso administrativo y a la vez una parte esencial del mismo. De esta manera el control contribuye oportunamente a la reorientación del destino de la organización en la forma más eficiente posible. (FIGURA 5).

La evaluación, por su parte, busca aportar elementos de juicio y promover la adopción e instrumentación de acciones para el mejoramiento del proceso administrativo. En un sentido amplio la evaluación analiza la contribución de las acciones ejecutadas por la administración en la consecución de los objetivos y metas establecidos. De igual manera, mide la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, para proponer

EL CONTROL

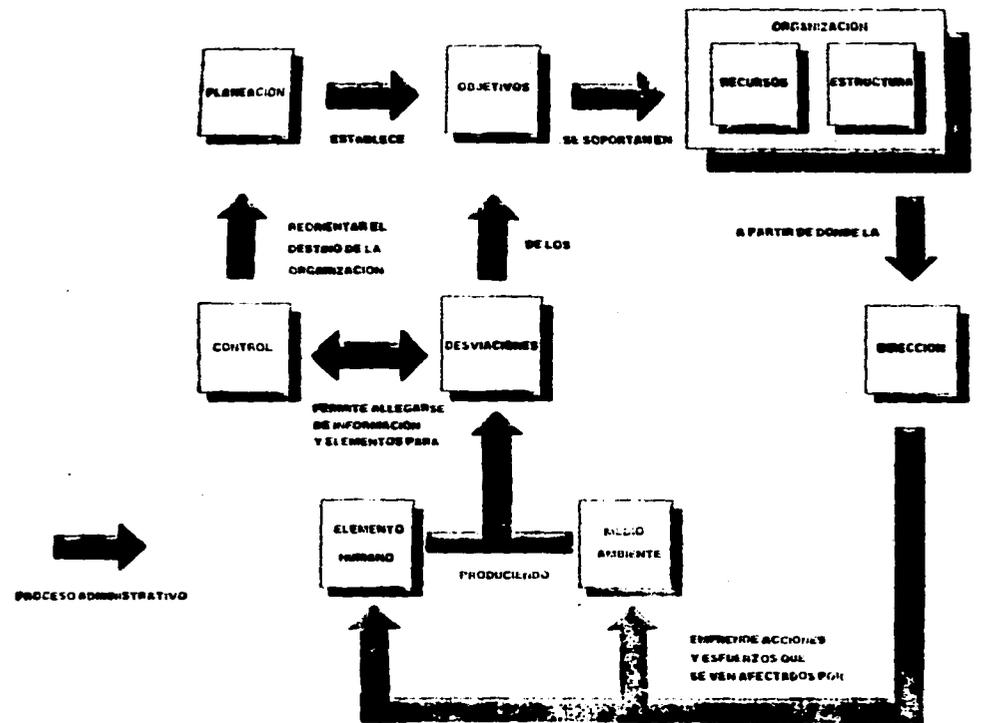


FIGURA-5

finalmente propuestas y alternativas de mejoramiento.

De una manera más específica, la evaluación es la cuantificación y calificación de programas, metas y resultados; la determinación de deficiencias, avances y logros de los procesos administrativos; así como las propuestas o recomendaciones para mejorar la calidad de la gestión. La evaluación es un proceso analítico y no descriptivo. Se enfoca básicamente al logro de objetivos. Fundamentalmente procura identificar desviaciones o problemas que impidan el cumplimiento de las metas establecidas y proponer alternativas de solución. (FIGURA 6).

La naturaleza y características del control y evaluación antes mencionados son aplicables a cualquier tipo de organización y concretamente dentro de la Administración Pública Federal su aplicación es fundamental, y a todas luces necesaria y exigible.

El control y evaluación gubernamentales llevados a todo el ámbito y niveles de la Administración Pública Federal no se conciben como un fin en sí mismos, sino que representan la contraparte obligada de la planeación del desarrollo nacional, la cual busca, a partir del señalamiento de los grandes objetivos nacionales, dar coherencia y orientación a los esfuerzos públicos y privados para lograr las metas propuestas; mientras que el control y evaluación gubernamentales procuran que dichas metas se alcancen de la manera más económica, eficaz y eficiente, oportuna y con calidad, dentro de un marco de legalidad y congruencia

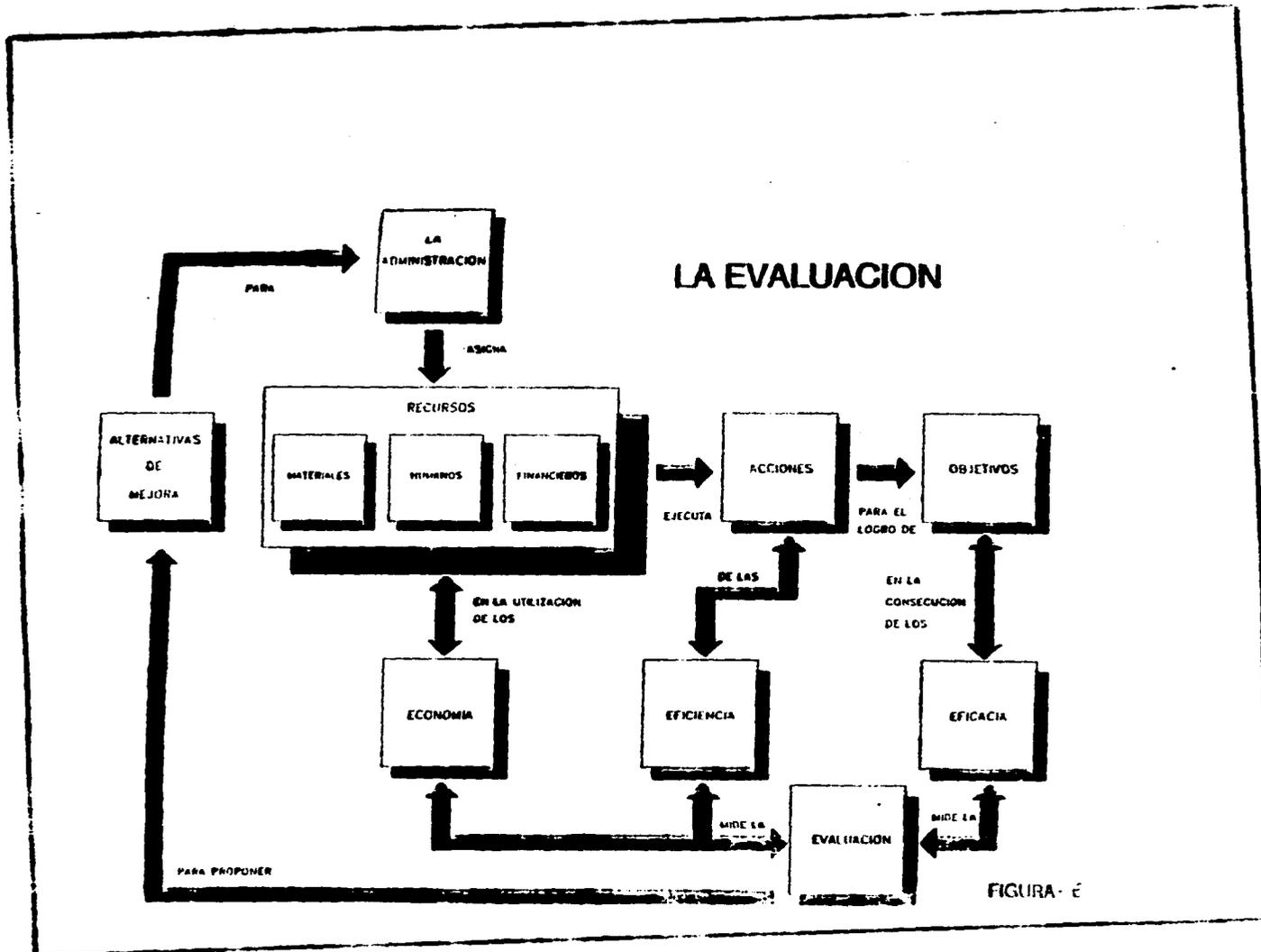


FIGURA - E

detectando aquellas desviaciones que obstaculicen su cumplimiento.⁽⁹⁾

1.5 TIPOS DE CONTROL EN MÉXICO.

1.5.1 LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.

ANTECEDENTES.

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene su origen en la Contaduría Mayor de España, institución que ejerció en ese país funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito de las cuentas de la Real Hacienda y el Tribunal de Cuentas que con ese mismo propósito se estableció en México en 1605 y funcionó en la época de la colonia.

El 16 de noviembre de 1824, el Congreso Constituyente abroga el Tribunal de Cuentas y establece, mediante decreto la Contaduría Mayor de Hacienda como dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, encargada de velar por los intereses colectivos de la Hacienda Pública que estaba a cargo del poder ejecutivo. Dicho decreto se basaba en el artículo 50 de la Constitución Federal de 1824, que establecía como facultad exclusiva del Congreso General "Tomar anualmente cuentas al gobierno".

En el año de 1826 mediante decreto federal, se precisaron de manera amplia y categórica las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda. Más tarde en 1836 al abrogarse la Constitución de 1824 y sustituirse por la llamada Constitución de las Siete Leyes, la Contaduría Mayor de Hacienda conservó sus mismas funciones hasta que en 1838 pasó nuevamente a formar parte del

(9) DÁVILA GUZMÁN. OP. CIT. Pp. 27-37.

Tribunal Mayor de Cuentas, el cual fue restablecido por ley el 14 de marzo de ese año.

En la Constitución de 1857 se confirmaba la facultad del poder legislativo para fiscalizar los gastos públicos; consecuentemente, mediante decreto del 1º de febrero de ese año se volvió a establecer la Contaduría Mayor de Hacienda.

No es sino hasta 1896 durante el Porfiriato, cuando el Congreso expide la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, que amplía sus facultades. En 1904 el Presidente Díaz expide una segunda Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que deroga a la anterior.

Al promulgarse la Constitución de 1917, se establece la facultad del poder legislativo de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y vigilar, por medio de una comisión legislativa, el exacto cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, es hasta 1936 cuando se promulga la tercera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual es objeto de diversas reformas a través del tiempo.

Posteriormente el 14 de mayo de 1980 aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el reglamento que determina el ámbito de competencia y la organización de la Contaduría Mayor. Finalmente el 5 de agosto de 1988, se publica en el Diario Oficial de la Federación un nuevo reglamento interior para la Contaduría Mayor de Hacienda que abroga el anterior.

MARCO JURÍDICO.

Son los siguientes ordenamientos jurídicos los que establecen, sustentan y

regulan la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.

ATRIBUCIONES.

Las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, las encontramos en el artículo 3° de su Ley Orgánica, que a la letra dice.

- I. Verificar si las Entidades a que se refiere el artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública.
 - a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apago a las Leyes de Ingresos, General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Orgánica de la Administración Pública Federal y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables.
 - b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas autorizados;
 - c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y
 - d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la

periodicidad y forma establecidas por la ley;

II. Elaborar y rendir:

a) A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, un informe sobre la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá:

- 1. Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios aplicables al sector gubernamental.**
- 2. Los resultados de la gestión financiera.**
- 3. La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales.**
- 4. El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.**
- 5. El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión.**
- 6. El análisis de las desviaciones presupuestales.**

b) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia.

III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la

Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares.

IV. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además eficientemente.

V. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las Entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas.

VI. Solicitar a los auditores externos de las Entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas, y las aclaraciones, en su caso, que se estiman pertinentes.

VII. Establecer coordinación en los términos de esta Ley, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de uniformar las normas, procedimientos, técnicas y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales.

VIII. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

IX. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las

responsabilidades, y

X. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y disposiciones que dicta la Cámara de Diputados.

OBJETIVOS.

En términos generales, el objetivo esencial de la Contaduría Mayor de Hacienda consiste en informar a la sociedad, e través de sus representantes, del uso que se da a los recursos públicos y vigilar que estos sean manejados y aplicados con honestidad y de la mejor manera posible. Derecho innegable del pueblo de exigir cuentas a aquél que administra sus recursos.

Por lo anterior a este tipo de órgano se le ha denominado en México y en el mundo como Entidad Fiscalizadora Superior (FIGURA 7).

La propia Contaduría Mayor de Hacienda define, en su manual de organización, sus objetivos como sigue:

"Fiscalizar mediante la práctica de auditorías, visitas e inspecciones, el ingreso y el gasto públicos.

Verificar y evaluar la economía, eficiencia y eficacia de los resultados obtenidos por las dependencias y entidades del Gobierno Federal, comprendidas en la Cuenta Pública.

Presentar conclusiones y recomendaciones que coadyuven al mejor funcionamiento de las Dependencias y Entidades examinadas.

Informar a la Cámara de Diputados los resultados de los visitas, inspecciones

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

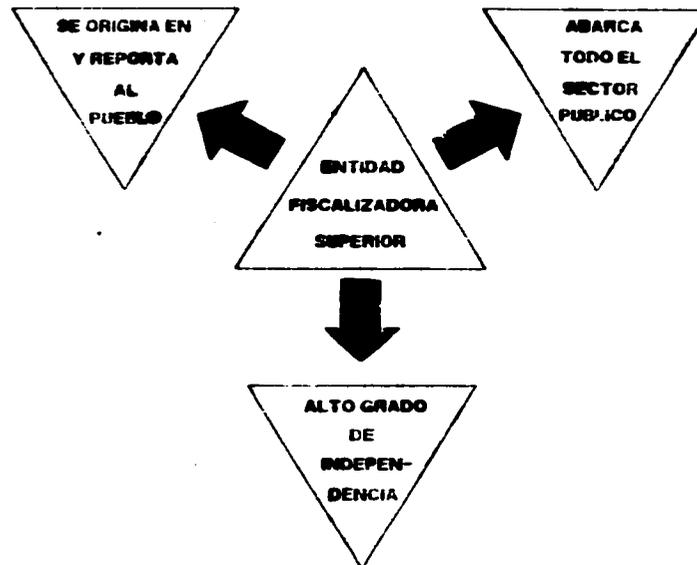


FIGURA- 7

y auditorías que practique, así como del análisis que haga de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal".⁽¹⁰⁾

1.5.2 LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

La función de control, fiscalización y evaluación del ejercicio público en el ámbito del Poder Ejecutivo, tiene antecedentes de gran significación, entre los que destaca la creación del Departamento de Contraloría que operó desde el año de 1917 hasta 1932 y cuyo titular era el Contralor General de la Nación, durante este período se crearon los departamentos administrativos y se asignan las funciones de modernización administrativa al citado departamento, mismas que fueron luego absorbidas por el Departamento del Presupuesto de la Federación y después por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Durante este período se puede constatar que las funciones de modernización administrativa se fundamentaron más en el derecho, en la contabilidad y el control que en las técnicas administrativas.

En 1935 se crearon las "comisiones de eficiencia" que servían para proponer modificaciones internas de las secretarías.

En virtud de lo anterior, se inició una etapa de dispersión de las funciones de contraloría pública, cuyo primer momento abarcó de 1933 a 1947, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas.

(10) DÁVILA GUZMÁN. OP. CIT. Pp. 37-46.

En 1943 se había creado una comisión intersecretarial encargada de formular un plan coordinado de modernización de la Administración Pública. A partir de 1947 y hasta 1958, con la creación de la ya extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se desarrollaron funciones de intervención en adquisiciones y obras, así como en materia de control sobre las Entidades Paraestatales.

En 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia que absorbió las funciones de modernización administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

De 1959 a 1976, se estableció un sistema triangular de contraloría entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las extintas Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, que compartían funciones para el control del Sector Paraestatal.

Al expirarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de los sistemas de planeación y control. En esa época se le otorgaron facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos públicos federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública.

Asimismo a finales de 1976 se comienzan a dar los primeros pasos para uniformar 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.

Entre las principales acciones tomadas se pueden citar las siguientes:

- 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. Destaca en esta medida la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia a la que se asigna la función de la administración del gasto público, la coordinación y ejecución de la planeación, el 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".
- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, expedida el 30 de diciembre de 1976, la cual abrogó la Ley Orgánica de Presupuestos de Egresos de la Federación. Destaca en esta ley el capítulo V "De las responsabilidades", en el cual se normaba la actividad de la 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, "En las Dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto".

- El 31 de diciembre de 1979, se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, ésta derogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados que estaba en vigor desde el 21 de febrero de 1940. En esta ley se obligaba a todo funcionario público a presentar su manifestación de bienes ante el Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal según el caso, al tomar posesión y al dejar su cargo.
- Por otro lado se llevan a cabo una serie de acciones que tienden a optimizar la actividad pública, entre las que sobresalen:
 - a) Las medidas de desconcentración administrativa.
 - b) La descentralización de la contabilidad.
 - c) La corresponsabilidad en el gasto público.

No obstante los instrumentos de control establecidos, estos presentaban limitaciones sobre todo porque no formaban parte de un plan general que los

integrara y los dotara de uniformidad y congruencia, traduciéndose lo anterior en acciones aisladas de control y en una multiplicidad de instancias de fiscalización y control.⁽¹¹⁾

En 1982 se planteó la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, dio origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La entonces SECOGEF asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y de la entonces conocida como de Comercio, de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndosele conferido además otras nuevas atribuciones heste completar el esquema de contraloría antes presentado.

De esta forma se estableció y fortaleció un mecanismo unitario, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los recursos públicos; atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores

(11) IBID. Pp. 52-63.

públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y promoción de la modernización de la empresa pública, funciones que en su conjunto conforman "El Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública".⁽¹²⁾

Haciendo una reflexión podemos decir que a diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es el órgano interno de control del Gobierno Federal, a través del cual se busca mejorar el desempeño de la Administración Pública en general imprimiendo a su actividad criterios de economía, eficiencia y eficacia; y prevenir y combatir la corrupción en todas sus manifestaciones.

Dado lo anterior sus funciones se centran más que en el concepto de rendición de cuentas en una función constructiva y de apoyo a los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Aunque limitada por su propia naturaleza para ser el medio de enlace entre sociedad y gobierno, sí debe ser el medio para propiciar y facilitar el proceso de rendición de cuentas entre el titular del Ejecutivo Federal y los titulares de Dependencias y Entidades y a su vez entre estos últimos y sus subalternos; promoviendo al mismo tiempo el desempeño eficiente y honesto de la Administración Pública.

Para llevar a cabo su función la Contraloría ha creado mecanismos, entre los que destaca la auditoría interna gubernamental y sus normas generales, función

(12) Manual de Auditoría Pública. OP. CIT. P. 33.

que llevan a cabo los órganos internos de control en las Dependencias y las contralorías internas en las Entidades.

La auditoría interna gubernamental definida como una función independiente, constructiva y de apoyo, permite a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo mantener un contacto permanente con las Dependencias y Entidades y consecuentemente un conocimiento profundo de las mismas y sus actividades, permitiendo al contralor interno ser una poderosa herramienta para la administración y un agente de cambio que contribuya al mejor desempeño de la organización.

Corresponde indudablemente tanto a la Contaduría Mayor de Hacienda como a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo adoptar un enfoque comprehensivo, cada una con sus medios utilizados para rendir cuentas, todo con la finalidad de encontrar desviaciones y proporcionar sugerencias para corregirlas y más aún de encontrar oportunidades de mejora. Este es uno de los grandes retos que enfrenta la profesión y que debe llegar a formar parte del perfil del administrador público.

Mediante una colaboración más estrecha entre los órganos de auditoría gubernamental, los de la industria privada y la profesión de administrador público, debemos buscar caminos en los cuales los sectores público y privado puedan aprender uno de otro y promover los objetivos más amplios del término auditoría.⁽¹³⁾

(13) DÁVILA GUZMÁN. OP. CIT. Pp. 114-116.

1.5.3 LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

ANTECEDENTES.

La evolución de la contabilidad gubernamental en México, así como la organización hacendaria, y en general la Administración Pública, se encuentran históricamente determinadas por la constitución y desarrollo del Estado Mexicano, y de sus instituciones públicas; en efecto la historia de la contabilidad gubernamental en nuestro país, advierte períodos de inestabilidad y desarrollo, motivados de manera fundamental por la consolidación del Régimen Político Nacional, desde esta punto de vista se distinguen seis etapas que a continuación se describen.

1.- De 1881 a 1910, período en el que se estabilizan las instituciones se asientan las bases de la centralización de la Administración Pública, y de la elaboración de la Cuenta Pública por parte del Ministro de Hacienda.

3.- De 1910 a 1935, período que se ve afectado por la Revolución Mexicana, en sus primeros años se instala el Departamento de Contabilidad y Glosa, funcionando hasta el 25 de diciembre de 1917; también se promulga la Ley de Secretarías de Estado, creándose el Departamento de Contraloría en 1918, y expidiendo su propia Ley de funcionamiento, dependiendo de la Secretaría de Hacienda; así es como durante su vida institucional estableció los sistemas de contabilidad, glosa, fiscalización y control previo, con el propósito de mantener los ingresos y egresos federales en los límites de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.- De 1935 a 1976, corresponde a un período estable y moderno, con la formación el 10 de enero de 1935 de la Contaduría de la Federación, expidiéndose la ley que regula el funcionamiento de la contabilidad, el presupuesto de egresos, el manejo de fondos públicos, y la inspección fiscal, a cargo de la Cámara de Diputados; creándose la Dirección de Inspección Fiscal.

5.- De 1977 a la fecha, como consecuencia de la Reforma Administrativa, la contabilidad se descentraliza, asignando la función de la Contaduría de la Federación a la Secretaría de Programación y Presupuesto, donde se crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental; se promulga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las que producen un cambio significativo en el funcionamiento de la Contabilidad de la Administración Pública.

6.- En 1992 la Secretaría de Programación y Presupuesto se fusiona por Decreto Presidencial a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; subsistiendo la Dirección General de Contabilidad Gubernamental con toda su estructura.⁽¹⁴⁾

La Dirección General de Contabilidad Gubernamental tiene a cargo las Direcciones de Cuenta Pública y Normatividad entre las más importantes; en la primera realiza la concentración de los estados financieros y presupuestarios de cada mes mediante cintas magnéticas, de los informes anuales de cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; y la Dirección de Normatividad tiene las

(14) COCINA MARTÍNEZ, Javier. El Sistema de Implantación de Normas de Contabilidad Financiera. México: IMCP, 1990. Pp. 76-78.

siguientes Subdirecciones; Normas del Egreso, Normas de Ingresos y Deuda y Normas del Paraestatal.⁽¹⁵⁾

(15) CASTRO VÁZQUEZ, Raúl. *Contabilidad Gubernamental*. México: IMCP, 1993. Pp. 15-19.

Tanto en uno como en otro los dos autores ponen énfasis especial a los aspectos técnicos, ya que su objetivo es la eficiencia y la economía.

CAPÍTULO II

LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, COMO ÓRGANO DE CONTROL Y APOYO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

CAPÍTULO II

LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, COMO ÓRGANO DE CONTROL Y APOYO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Actualmente cada mexicano tiene una amplia percepción sobre el desempeño gubernamental. Se siente partícipe en general en las cuestiones públicas que entiende directamente referidas a sus intereses ciudadanos y principalmente respecto de aquellos que le significan la satisfacción de necesidades básicas (alimento, educación, transporte, salud, etc.).

Corresponde, por otra parte, a los distintos niveles de gobierno y a sus directivos de las entidades públicas, cumplir con su obligación de evaluar sus resultados. Esa garantía es posible obtenerla en un marco de análisis de su gestión, que considere todos los aspectos, desde política hasta los de desarrollo técnico y operacional, sin olvidar que mantienen ante todo la responsabilidad de conducir los aspectos principales de las entidades marchando acordes a las orientaciones de los planes y programas gubernamentales de mayor alcance general y sectorial. La suma del análisis de la gestión institucional en lo particular y de su aplicación a las prioridades de gobierno, constituyen los insumos básicos para una evaluación integral.

La ciudadanía venía haciendo públicas sus demandas lo cual significó dos cosas: primero, la necesaria renovación de la vida de las empresas y, segunda la exigencia por una modernización integral de la Administración Pública del país.

Las decisiones tomadas fueron:

Primero, el marco jurídico que ordena la actuación de la Administración Pública fue intensamente revisado y adecuado, a efecto de que el modelo de gestión política y administrativa del Ejecutivo se integrara coherentemente. Así, el gobierno promovió una reforma a la ley orgánica donde postuló adecuaciones en las funciones de casi todas las Secretarías, dotando a la Contraloría de la función evaluadora a través de importantes instrumentos.

Esta tarea ha buscado ser desarrollada a través de un sistema administrativo (que se ha llamado Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental), mismo que se orienta en tres campos de actuación: primero en tareas de participación ciudadana, cuyo objeto es impulsar la democratización de la administración pública y promover su participación en los procesos de racionalización, control y evaluación de su actividad; segundo, en acciones de vigilancia de los recursos públicos, tratando de establecer mecanismos de prevención y fiscalización de irregularidades en la aplicación del patrimonio de las Entidades y vigilando su actuación dentro del marco legal que tiene fijado, y tercero, en obligaciones de los servidores públicos a efecto de que la dirección y control esté en manos de mexicanos responsables y capaces.

Dichas funciones se realizan a través de diversos mecanismos entre los que podemos enumerar los siguientes: las oficinas que se encuentran en las contralorías internas y que atienden quejas y denuncias, las auditorías gubernamentales de gestión que el gobierno central está facultado para aplicar, la

atención de irregularidades en concursos de obras o adquisiciones, las inconformidades en materia de compras, la obligación de registrar la situación patrimonial para sus funcionarios medios y altos, los programas institucionales de simplificación administrativa, las fiscalizaciones que despachos independientes pueden realizar por disposición de las Dependencias normativas en la materia y la actividad de los comisarios públicos para apoyar la gestión de esas tareas evaluatorias.

Podemos subrayar al respecto el importante apoyo que prestan las contralorías internas de las propias Dependencias y Entidades, ya que éstas representan, en ese marco, el principal conducto para cuidar que sean observados los lineamientos para la evaluación, a través de los programas de auditoría que despliegan es posible revisar el adecuado uso de los recursos presupuestales de las Dependencias y Entidades en diferentes momentos de su ejercicio. Por su parte, las auditorías están encaminadas para que aporten información útil y confiable, la cual permita una más adecuada toma de decisiones.

Podemos anotar que la evaluación gubernamental se caracteriza actualmente por ser integral, estratégica y propositiva, estando orientada fundamentalmente a que las Dependencias y Entidades se desenvuelvan de acuerdo con los fines que la sociedad les tiene señalados.

2.1 DESCENTRALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE CONTROL HACIA LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES.

Con motivo de la descentralización de las funciones contables de la

Administración Pública Federal efectuada a principios de 1977, las propias leyes que dieron origen a la misma marcan como obligación para las Entidades del Sector Central, crear los órganos relativos de auditoría interna para ejercer la vigilancia necesaria sobre las operaciones de cada Entidad.

Además de representar esto un acierto del Ejecutivo Federal en cuanto a la agilidad de las operaciones del Sector Central, representa un reconocimiento oficial a la necesidad del control, que vía la auditoría interna se ejerce.⁽¹⁶⁾

Es bien cierto que antes de que se estableciera la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en varios estados ya existían las contralorías con funciones similares a las antes mencionadas; hoy en día estamos ante la generalización de esa tarea en todos los estados, como consecuencia de la política establecida por el gobierno federal y la consecuente coordinación con estados y municipios para el control de los recursos federales transferidos a éstas instancias.

El órgano encargado de la función de control recibe el nombre de Contraloría General o Secretaría de la Contraloría. En algunas ocasiones la función es adscrita a la Secretaría de Finanzas o a la Tesorería General del Estado.

La Administración Pública Mexicana presenta mecanismos, sistemas y procedimientos que difieren substancialmente de los utilizados por la administración del sector privado, de ahí la necesidad de darle un tratamiento especial acorde a la dinámica y características del sector público.

(16) ADAM ADAM. OP. CIT. Pp. 5-7.

Podemos decir que la descentralización fortalece a los gobiernos de los estados, tal es su importancia en la vida nacional que el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado durante su mandato, llevó a cabo el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal con el cual buscaba por una parte, la eficiencia de la Administración Pública y, por otra, reforzar al federalismo y al municipio libre, así como a los procesos democráticos.

Podemos ejemplificar con la suscripción del ACUERDO DE COORDINACIÓN QUE CELEBRAN EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE COAHUILA; QUE TIENE POR OBJETO LA RATIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE COORDINACIÓN ESPECIAL DENOMINADO: "FORTALECIMIENTO Y OPERACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL", donde ambos Ejecutivos han decidido continuar coordinando sus acciones.⁽¹⁷⁾

2.2 OBJETIVO DE CREACIÓN DE LA SECODAM.

El Gobierno Federal 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 encomendado.⁽¹⁸⁾

Los objetivos fundamentales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

(17) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de Gobernación. México: 3 agosto de 1994. Pp. 3-5.
Se tiene como antecedente que el 10 de abril de 1991 los Ejecutivos Federal y del Estado de Coahuila suscribieron un Acuerdo de Coordinación del Convenio Único de Desarrollo.

(18) DÁVILA GUZMÁN. OP. CIT. Pp. 33-35.

Administrativo se podrían separar en dos grandes vertientes genéricas.

- **La primera se refiere a la modernización de los sistemas de control y evaluación de la Administración Pública Federal, proceso a través del cual, las Dependencias y Entidades imprimen a su actividad criterios de eficiencia, eficacia y productividad, es decir una mejoría en el desempeño de la administración en general.**

De una manera más específica, lo anterior consiste en la consecución de los siguientes objetivos generales:

- a) Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de la Dependencia o Entidad.**
 - b) Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.**
 - c) Contribuir e incrementar la congruencia y equilibrio del esquema de organización y funcionamiento de la Dependencia o Entidad en su conjunto.**
 - d) Promover la participación de los responsables de las acciones en los diferentes niveles jerárquicos, así como que las decisiones repercutan al interior de cada una de las áreas.**
 - e) Promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos para la estricta disciplina y austeridad en las acciones.**
- **La segunda se enfoca a la prevención y combate a la corrupción**

entendiendo ésta en un sentido más amplio, que abarca deshonestidad, ineficiencia, negligencia e incapacidad.

De lo anterior se desprenden dos objetivos generales:

- a) Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia.
- b) Racibir, atender e investigar las quejas y denuncias que se presentan en contra de servidores públicos de la Dependencia o Entidad y, en su caso, promover las sanciones e que da lugar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.⁽¹⁹⁾

Caba mencionar, que a pesar de la necesidad de los controles y de que éstos son uno de los elementos que puedan promover eficacia, economía y eficiencia se daba ser cuidadoso, pues éstos llagan a ser generadores de burocratización si empantanar el procedimiento o la toma de decisiones; pueden ser motivo de encresamiento si resulten más costosos que la actividad que controlan; o inclusive pueden entorpecer si se pone el énfasis en penalizar y no en la búsqueda de oportunidades de mejora.⁽²⁰⁾

2.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA.

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuenta con las siguientes unidades administrativas:

(19) IBID. Pp. 59-61.

(20) IBID. P. 36.

- **Secretaría del Ramo.**
- **Subsecretaría "A".**
- **Subsecretaría "B".**
- **Unidad de Comisarios.**
- **Oficialía Mayor.**
- **Contraloría Interna.**
- **Unidad de Comunicación Social.**
- **Dirección General Jurídica.**
- **Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.**
- **Dirección General de Operación Regional.**
- **Dirección General de Simplificación Administrativa.**
- **Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública.**
- **Dirección General de Auditorías Externas.**
- **Dirección General de Auditoría Gubernamental.**
- **Dirección General de Administración y**

Las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo del Titular de la Secretaría, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización de la misma.

A continuación se describe brevemente las atribuciones y funciones de las

unidades administrativas relacionadas con la función de control y evaluación que realiza la Secretaría.

- **Unidad de Comisarios.**

Proponer la base para la designación de comisarios en las Entidades, contribuir en la formulación de los criterios para la evaluación de la gestión de las Entidades; proponer las bases generales que se deben observar en los programas de este trabajo de los comisarios así como integrarlos, darles seguimiento y evaluarlos; integrar las propuestas de los comisarios para adecuar y mejorar la normatividad.

- **Contraloría Interna.**

Está adscrita directamente al Secretario, el contralor interno será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él; ejercerá e instrumentará las normas fijadas en materia de control, fiscalización y evaluación; y controlará la legalidad de las actuaciones de la Secretaría, mediante la realización de auditorías a las unidades administrativas de la misma, recibiendo denuncias respecto de los servidores públicos de la Secretaría, practicando investigaciones sobre sus actos, fincándoles responsabilidades e imponiéndoles en su caso, las sanciones que correspondan.

- **Dirección General Jurídica.**

Asesorar jurídicamente a la Secretaría, actuar como órgano de consulta y

fijar, sistematizar y difundir los criterios de interpretación y la aplicación de las disposiciones jurídicas que norman el funcionamiento de la misma y proponer la declaratoria que corresponda hacer a la Secretaría en los términos del artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y presentar, las denuncias o querellas que deben hacerse respecto de los hechos delictuosos en que la nación resulte ofendida en procedimientos penales, políticos y administrativos.

- **Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.**

Recibir, tramitar y resolver las quejas, denuncias e inconformidades que se formulen con motivo de los acuerdos, convenios o contratos celebrados por particulares con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos y practicar las investigaciones y ordenar las auditorías que de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos proceda en relación con su situación patrimonial.

- **Dirección General de Operación Regional.**

Verificar y evaluar la aplicación de fondos federales en programas de inversión coordinados con estados y municipios; asesor a petición de los gobiernos locales en la implantación de sus sistemas de control y evaluación.

- **Dirección General de Simplificación Administrativa.**

Promover la simplificación administrativa en las Dependencias y Entidades, así como los sistemas de funcionamiento interno y de atención al público; formular, con la participación de las Dependencias y Entidades, el Programa General de Simplificación Administrativa, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.

- **Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública.**

Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, formular y recabar los datos y elementos técnicos que fueran necesarios para la opinión de la Secretaría; establecer los requisitos que deberán reunir los titulares de las áreas de control de las Dependencias y Entidades, así como opinar sobre su nombramiento y solicitar su remoción; analizar el contenido de los informes derivados de la práctica de auditorías internas a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, y proponer a la autoridad correspondiente las acciones que sean pertinentes; establecer los criterios básicos de evaluación de la gestión de las Dependencias, así como efectuar los informes de evaluación global de la gestión pública.

- **Dirección General de Auditorías Externas.**

Designar a los auditores externos de las Entidades de la Administración Pública, así como controlar y evaluar su actuación; fijar las normas y

objetivos de las auditorías externas que se practiquen; analizar el contenido de los informes derivados de las auditorías externas y, de acuerdo a los resultados, proponer a la autoridad que corresponda las acciones y medidas correctivas que sean pertinentes.

- **Dircción General de Auditoría Gubernamental.**

Efectuar revisiones directas y selectivas, tendientes a:

- a) Verificar que las Dependencias y Entidades ajusten sus actos a las disposiciones legales;**
- b) Comprobar la razonabilidad de la información financiera de las Dependencias y Entidades;**
- c) Verificar que las operaciones de las mismas sean congruentes con los procesos aprobados de planeación, programación y presupuestación.⁽²¹⁾**

2.4 FUNCIONES.

Las funciones de control deben ser completamente autónomas al igual que las de decisión y ejecución.

Esto explica la existencia de entidades de control especializado en el seno de la Administración Pública, separados de los organismos ejecutivos y que son responsables de juzgar acerca de la legalidad de los actos administrativos.

En este contexto las funciones de control tendrán como objetivo primordial señalar, corregir y, en su caso, sancionar las desviaciones

(21) IBID. Pp. 61-67.

administrativas en relación con la legalidad.

2.4.1 FUNDAMENTO LEGAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 90, estipula que el Congreso de la Unión debe emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de regular su organización y operación. Dicha Ley Orgánica, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1976, habiendo sido reformada en diversas ocasiones. En la Reforma de diciembre de 1982, que entró en vigor el 1º de enero de 1983, se adiciona el artículo 37 Bis, el cual señala las atribuciones de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el marco de sus funciones diversos ordenamientos jurídicos regulan sus actividades; así el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma el régimen de responsabilidades a que los servidores públicos se encuentran sujetos en el desempeño de sus tareas; su norma reglamentaria es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que es considerada como su código general de conducta.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligatoriedad de que los recursos de que dispongan las Dependencias y Entidades, se administren con eficiencia y honradez y de que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, servicios, así como la contratación de obras, se efectúen asegurando al Estado las mejores condiciones posibles.

Además de los ordenamientos legales mencionados, existen otras leyes que

señalan expresamente la intervención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en diversas materias de la gestión pública; entre ellas podemos mencionar la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la de Obras Públicas, la General de Bienes Nacionales, la de Adquisiciones y especialmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos.

El marco legal también incluye las disposiciones que regulan los decretos de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, los cuales consideran la intervención de la SECODAM para la fiscalización del gasto público.

Por otra parte el artículo 26 constitucional, fija las bases de la planeación nacional, y hace referencia a la relación Federación-Estado, en la que el Ejecutivo Federal puede efectuar acciones coordinadas con los Gobiernos de las Entidades Federativas, los cuales se concretan mediante los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD). En este marco la SECODAM suscribe acuerdos de coordinación con los Gobiernos de los Estados de la República para que, con la participación de sus Contralorías Estatales, se lleven a cabo, en forma descentralizada, el control y vigilancia de los recursos federales que se asignen a los Estados para Programas de Desarrollo Regional.

2.4.2 UNIVERSO DE ACCIÓN DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

Bajo este contexto la SECODAM ejerce sus tareas de control, fiscalización y evaluación a través de las siguientes funciones:

AUDITORÍA PÚBLICA.

Esta función comprende la auditoría gubernamental y la auditoría externa.

La gubernamental puede ser realizada por la SECODAM mediante revisiones efectuadas bajo criterios de selectividad y profundidad con el objeto de verificar y evaluar el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad del quehacer gubernamental, por los Órganos Internos de Control de Dependencias y Entidades, o por las Contralorías Estatales en apoyo a la Federación en lo correspondiente a recursos federales aplicados a los Estados de la República.

CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Se orienta a optimizar los mecanismos y procedimientos de control y fiscalización, para que con un enfoque preventivo, se asegure el manejo honesto y transparente de los recursos públicos y la observancia del marco normativo que regula la función pública.

EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL.

La SECODAM promueve y vigila que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal realicen su autoevaluación conforme lo establece, en el caso de éstas últimas, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, siendo una de las funciones de los Comisarios de las Entidades el opinar sobre los informes que presentan los directores de las Entidades en el seno de los Órganos de Gobierno.

CONTRALORÍA SOCIAL.

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

Sus instrumentos operativos están representados fundamentalmente por el Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía, que es el canal de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, a través del que expresa sus planteamientos sobre la gestión pública. Este incluye el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL).

PROMOCIÓN DE LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL.

Que prevé la instrumentación de acciones tendientes a lograr la simplificación de la Administración Pública Federal para prevenir irregularidades, hacer más fluidas las relaciones entre sociedad y gobierno, agilizar las gestiones de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones y liberarlos del agobio que sufren cuando se encuentran con trámites complejos, atención deficiente, abusos o corrupción.

MODERNIZACIÓN, VIGILANCIA Y EVALUACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

Esta actividad está enfocada básicamente a la verificación y seguimiento del

cumplimiento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, para ello se enfatiza en el control, fiscalización, vigilancia y evaluación de las Entidades Paraestatales, en la aplicación de la auditoría interna y externa, y en el seguimiento, fiscalización y vigilancia del proceso de desincorporación de Entidades Paraestatales, no estratégicas ni prioritarias.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El programa tiene como objetivo fundamental promover y vigilar el escrupuloso cumplimiento de las disposiciones y principios que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para que el desempeño de los empleados al servicio del Estado obedezca a criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, para lo cual se lleva a cabo el Control Patrimonial de los Servidores Públicos.

ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

Los Órganos Internos de Control, son unidades de apoyo a la función directiva de una Dependencia o Entidad, que revisan y evalúan el grado de economía eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y de efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales y proponen recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones.

Estas unidades realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la SECODAM.

Con el fin de lograr objetividad e imparcialidad en los juicios que emiten,

mantienen independencia sobre el desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza sean sujetas a su vigilancia y fiscalización, por lo que no realizan directamente funciones operativas.

En cada Dependencia y Entidad, existe un Órgano Interno de control que está encargado de operar el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública y de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Marco Normativo de la Función Pública.

La SECODAM tiene facultades para aprobar los nombramientos de los titulares de los Órganos Internos de Control en Dependencias y Entidades, dicta la normatividad para su desempeño, de seguimiento y evalúa sus actividades, principalmente las relativas a operación de sus programas anuales de auditoría y, en su caso, solicita la remoción de sus titulares, asimismo vigila la gestión de otras Secretarías de Estado y de los Organismos o Entidades Paraestatales, ella misma es vigilada y evaluada en su actuación directamente por el Presidente de la República, a través de una Contraloría Interna, que también está integrada a la estructura de la Secretaría.

COMISARIOS.

Aún cuando no realizan funciones directas de auditoría pública, el campo natural de acción de los Comisarios de las Dependencias y Entidades relacionado con tareas de vigilancia, los convierte en una

instancia indirecta de dicha función.⁽²²⁾

La presencia de los Comisarios contribuye directamente al mejor desarrollo del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, ya que recaen en su responsabilidad la promoción y concertación de las acciones y medidas procedentes para fortalecer dicho sistema, en cada una de las Dependencias y Entidades, así como la inducción de mayores niveles de eficiencia, productividad y honestidad en el quehacer.⁽²³⁾

COMITÉS DE CONTROL Y AUDITORÍA.

Como un instrumento elemental de conjunción entre el quehacer de las actividades operativas de las Entidades y el de aquellas que conforman el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, a partir de 1988, fueron instaurados los Comités de Control y Auditoría. Los Comités de Control y Auditoría son órganos auxiliares a los Órganos de Gobierno. En ellos se analizan de manera sistemática y permanente todos los aspectos relacionados con el control, evaluación y fiscalización de las diversas instancias que intervienen en funciones de auditoría pública, además de la situación operativa de las Entidades.⁽²⁴⁾

2.5 ATRIBUCIONES.

Las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se encuentran plasmadas en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la

(22) Manual de Auditoría Pública. OP. CIT. Pp. 29-31.

(23) IBID. Pp. 45-48.

(24) IBID. Pp. 58-60.

Administración Pública Federal, que a la letra dice:

A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.**
- II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.**
- III. Vigilar al cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.**
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditoría en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran.**
- V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.**
- VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo**

que formen parte de la Administración Pública Federal.

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la Coordinadora Sectorial correspondiente, auditorías y evaluaciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

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

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

X. Designar a los auditores externos de las Entidades y normar y controlar su actividad.

XI. Proponer la designación de Comisarios o su equivalente en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los

titulares de las áreas de control de las Dependencias y Entidades.

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XIV. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización.

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los Servidores de la Administración Pública Federal.

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones, o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que señalan las leyes.

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que le correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.⁽²⁵⁾

2.6 INSTRUMENTOS Y MECANISMOS.

El objetivo de alcanzar una Administración Pública eficaz, eficiente y productiva, de tal magnitud, ha requerido de complejos mecanismos, integrados por diversas instancias de control, fiscalización y evaluación gubernamental tanto internas como externas. En este sentido una de las tareas que, la SECODAM ha considerado de la más alta prioridad, es el establecimiento de criterios que unifiquen el desarrollo y la aplicación de la auditoría pública para integrar y fortalecer de manera unitaria, sistemática y global las funciones de control, evaluación y vigilancia en el quehacer gubernamental, promoviendo en su caso, novedosos instrumentos, figuras, elementos y mecanismos encaminados a cumplir con tal tarea.

Entre los instrumentos y mecanismos con que cuenta la Secretaría destacan los siguientes:

- El conjunto de normas que expide la Secretaría para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.
- La auditoría interna que realizan las Contralorías Internas de Dependencias y Entidades Paraestatales.
- La auditoría que efectúan los Auditores Externos.

(25) DÁVILA GUZMÁN. OP. CIT. Pp. 56-58.

- **La auditoría gubernamental que realiza directamente la propia Secretaría.**
- **La vigilancia y evaluación que llevan a cabo los Comisarios Públicos.**
- **El Sistema de Quejas y Denuncias.**
- **El control patrimonial.⁽²⁶⁾**

(26) IBID. Pp. 67-70.

CAPÍTULO III
LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA UNIVERSIDAD
PEDAGÓGICA NACIONAL

CAPÍTULO III

LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Una de las aspiraciones durante largo tiempo manifestadas por el magisterio nacional era la constitución de una Universidad Pedagógica, a continuación se hace una reseña de su creación.

9 de octubre de 1970.

En la Segunda Conferencia Nacional de Educación del SNTE, celebrada en Oaxtepec, se propone la creación de la UPN para lograr la profesionalización del magisterio.

20 de octubre de 1975.

En Guadalajara, el SNTE demanda la creación de una institución de estudios superiores para el magisterio ante el candidato a la Presidencia de la República, licenciado José López Portillo, en la Escuela Normal de Maestros del Estado.

8 de diciembre de 1975.

En un desayuno de trabajo, en el que participaron el ingeniero Víctor Bravo Ahuja y los profesores Carlos Jonguitud, Moisés Jiménez Alarcón y Víctor Bolaños, se decide encomendar a este último la elaboración de un anteproyecto de Universidad Pedagógica Nacional para plantear su creación ante el candidato López Portillo.

27 de diciembre de 1976.

El profesor Bolaños presenta en Cuilapan, Oaxaca, la ponencia sobre la UPN; el candidato expresa su aprobación.

2 de febrero de 1976.

El profesor Carlos Jongitud demanda la creación de la Universidad al Presidente Luis Echeverría, en los Pinos.

1 de diciembre de 1976.

Toma posesión de la Presidencia el licenciado José López Portillo y Porfirio Muñoz Ledo es nombrado Secretario de Educación.

16 de abril de 1977.

José Luis Andrade Ibarra, Secretario General del CEN del SNTE, anuncia que la Universidad Pedagógica Nacional empezará a funcionar en septiembre del mismo año.

30 de junio de 1977.

Se firma el proyecto sobre la Universidad Pedagógica Nacional elaborado por la Comisión Mixta SEP-SNTE.

23 de agosto de 1977.

Última reunión sobre el Plan Nacional de Educación en Los Pinos. El Presidente López Portillo aprueba la creación de la UPN.

8 de septiembre de 1977.

Veinte mil profesores del D.F. realizan un mitin frente al edificio del SNTE,

en apoyo a la creación de la UPN.

Diciembre de 1977.

Renuncia de Porfirio Muñoz Ledo y nombramiento de Fernando Solana como Secretario de Educación.

25 de agosto de 1978.

Creación de la UPN por Decreto Presidencial.

29 de agosto de 1978.

El Secretario de Educación Pública, acompañado del Comité Ejecutivo del SNTE, anuncia la publicación en el Diario Oficial del Decreto de Creación de la UPN. Se habla de la nueva institución como la cúpula del sistema de educación normal y se definen algunas de las áreas prioritarias para la docencia y la investigación.

30 de agosto de 1978.

Fernando Solana, Secretario de Educación, pone en marcha la Universidad Pedagógica Nacional.

Siendo sus características ser una institución pública y nacional de educación superior, ser un organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública adscrito a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, cuya finalidad es contribuir, con la máxima calidad posible, a promover, desarrollar y fortalecer la educación en México, especialmente los requerimientos planteados por el Sistema Educativo Nacional,

particularmente los relativos al Subsistema de Educación Básica, fundamentándose en el estudio, innovación y superación de las prácticas docentes del magisterio y en las necesidades educativas locales, regionales y nacionales.

Para lo cual cuenta con el Sistema Nacional de Unidades UPN que está conformado por Unidades distribuidas en toda la República. Actualmente funcionan 75 de ellas: la sede central en Ajusco y 6 más en el Distrito Federal, dependientes académica de la Rectoría Nacional; más 68 Unidades en los estados, federalizadas en el aspecto administrativo. Todas ellas conservan el mismo carácter y se norman y rigen nacionalmente en el ámbito académico.

Constituyen sus objetivos, prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la programación de profesionales de la educación de acuerdo con las necesidades del país (artículo 1º y 2º).

Para la realización de esos fines, además de la docencia que imparte, la Universidad también realiza investigación científica en materia educativa y disciplinas afines, y difunde los conocimientos relacionados con la educación y la cultura en general (artículo 3º).

Es requisito indispensable para ingresar a la licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional haber concluido satisfactoriamente los estudios de educación normal o el bachillerato (artículo 4º).

Corresponde al titular de la Secretaría de Educación Pública vigilar el cumplimiento de los términos del Decreto presidencial y establecer las

modalidades académicas y de organización que requiere el desarrollo de la propia Universidad (artículo 7º). Incumbe también al Secretario de Educación proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de instituciones similares a la U.P.N., y vincularlas con ella, para atender las necesidades de los servicios educativos en regiones determinadas del país (artículo 8º).

Los órganos de gobierno de la Universidad son: el Rector, nombrado y removido por el Secretario de Educación Pública, el Consejo Académico, el Secretario Administrativo, el Consejo Técnico y los Jefes de Áreas Académicas (artículos 9º, 11º, 14º, 16º, 18º, 19º y 22º).

Un aspecto importante del Decreto es que establece que la actividad universitaria estará apoyada por una unidad de planificación que asesorará al Rector y colaborará con los diversos órganos de la Institución, a efecto de mejorar el desarrollo de sus funciones (artículo 23º). Para superar las presiones políticas que pudieran darse y para garantizar un nivel académico idóneo, se establece igualmente que el ingreso del personal académico a la U.P.N., se sujetará a concurso de oposición practicado por una Comisión Académica Dictaminadora, integrada por cinco miembros designados por la Secretaría de Educación Pública a propuesta del Rector (artículo 27º).⁽²⁷⁾

3.1 LA AUDITORÍA INTERNA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El Estado Mexicano es la organización política lograda por el pueblo de

(27) VALADÉS, Diego. *Introducción al Derecho Mexicano*. México: UNAM, 1981. Pp. 43-44.

Esta institución lleva a la práctica las políticas generales de gobierno, que es una característica de los órganos desconcentrados.

México para construir una nación soberana e independiente, que sea capaz de desarrollar sus potencialidades y recursos económicos y culturales para así edificar, en la democracia, una sociedad más libre y justa.

Las acciones que lleva a cabo el Gobierno de la República deben tener como orientación esencial el cumplimiento de los fines del Estado Mexicano, y deben partir de la filosofía política que emana del máximo ordenamiento del país que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta se sintetizan nuestras demandas, aspiraciones y los rasgos esenciales de nuestro proyecto de nación. En la Constitución es donde se da lugar a la Administración Pública Federal, el instrumento operativo de la acción gubernamental, que constituye en sí su capacidad administrativa a través de la cual se debe impulsar el desarrollo económico y social de México y crear el marco de condiciones políticas y administrativas donde dicho desarrollo sea posible.

En este ámbito es donde juega un papel fundamental la auditoría interna verificando que las acciones del gobierno se realicen con criterios de economía, eficiencia y eficacia, para promover así la productividad y contribuir al logro de los objetivos del Estado Mexicano.

Por lo anterior considero conveniente exponer brevemente el marco jurídico general en el que se sustenta la Administración Pública Federal, el marco administrativo con que actúa, así como su estructura orgánica y funciones para contribuir así a la mejor comprensión del contexto dentro del cual opera y tiene su alcance la auditoría gubernamental.

3.2 UBICACIÓN DE LA CONTRALORÍA INTERNA EN LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL.

Definida la obligatoriedad e importancia de las unidades de auditoría interna dentro del cuadro de la Administración Pública Federal cabe definir cual es su ubicación dentro de la Universidad Pedagógica Nacional.

Existen muchas teorías acerca de la ubicación de una unidad de auditoría interna dentro de una organización; sin embargo, son dos las más representativas por su funcionalidad práctica:

- La primera la ubica dependiendo directamente de la máxima autoridad dentro de la organización. Este es el caso de la Contraloría Interna de la Universidad Pedagógica Nacional donde depende directamente del Rector. (FIGURA 8).
- La segunda, la ubica dependiendo directamente del máximo órgano administrativo de la organización. En el caso de una Secretaría de Estado, esta unidad puede depender del Oficial Mayor. (FIGURA 9).

De las dos opciones presentadas, la más razonable es la primera y son argumentos de apoyo para esa conclusión, las siguientes ventajas de su operación:

1. Por la misma naturaleza de independencia que tiene la auditoría, al depender directamente, en este caso, del Rector se cuenta con la autoridad y libertad suficientes para intervenir en todas las áreas operativas y administrativas que comprende la Universidad.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL.

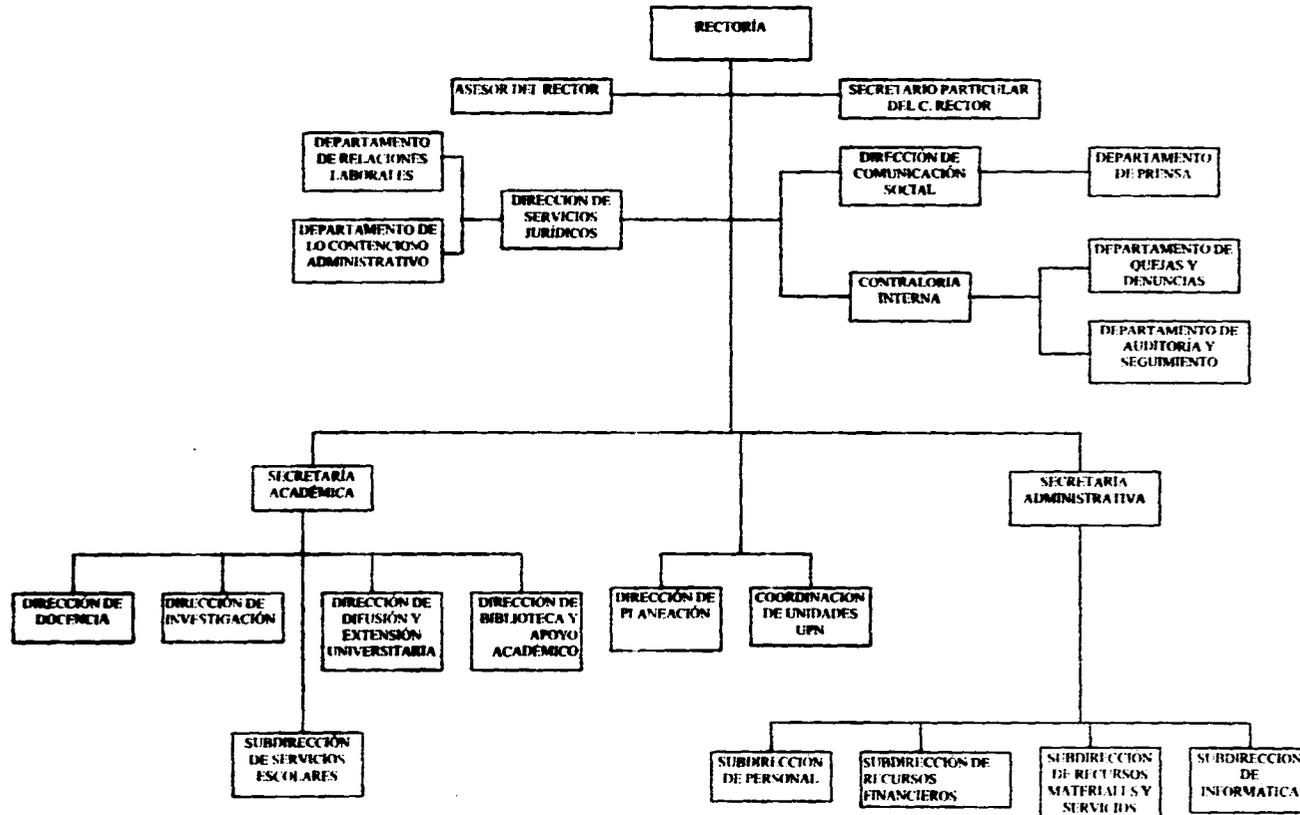


FIGURA 8

ORGANIZACION DE UNA SECRETARIA DE ESTADO

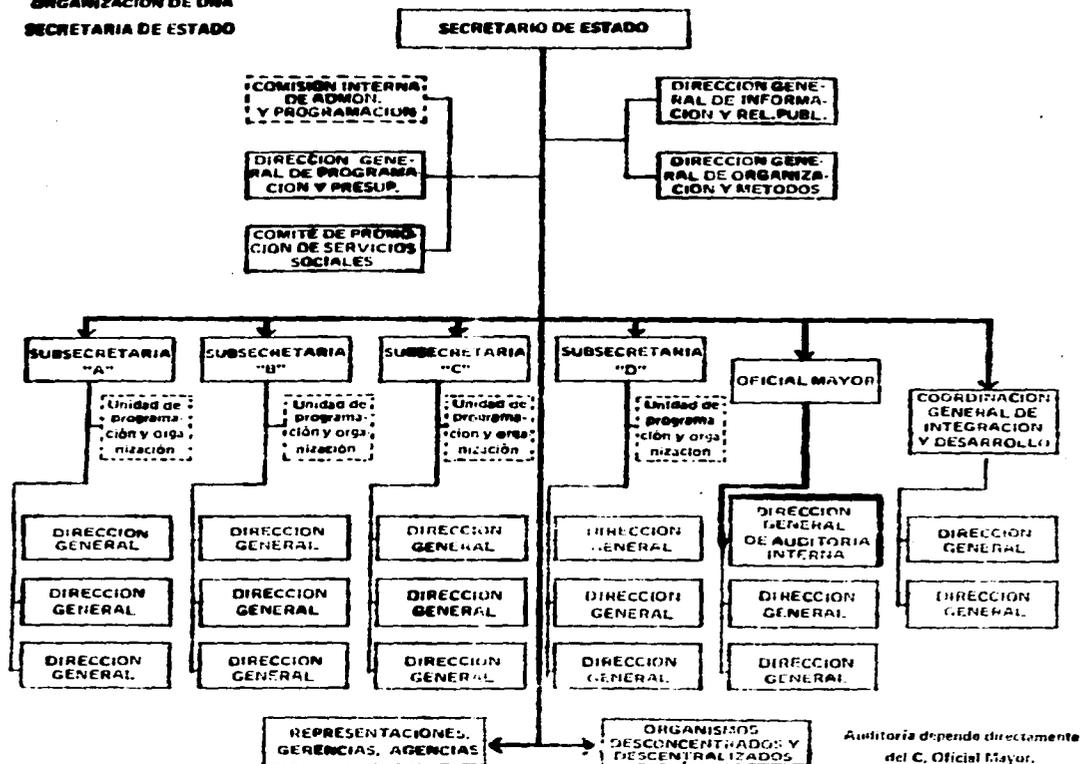


FIGURA - 9

2. Como consecuencia de los resultados de las auditorías, muchas veces éstos requieren de implantación de medidas correctivas que sólo contando con la autoridad a nivel de Rectoría pueden efectuarse, situación que no se lograría de ubicarla en un nivel inferior.

Pero si bien esta teoría tiene sus ventajas, es necesario aclarar que también tiene sus desventajas, siendo quizás una de las más importantes, la siguiente:

- Dentro de la labor de auditoría, existen trabajos rutinarios o de importancia relativa que al atenderlos directamente el Rector, le restarían a éste, tiempo en la atención de otros asuntos propios de la Universidad que son de mucha importancia. Además de lo anterior, se puede perder la objetividad de asuntos más importantes detectados en auditoría.

Pero si bien la desventaja presentada es importante, es conveniente indicar que existe un mecanismo que permite conjugar ventajas y desventajas en beneficio de la actividad de auditoría interna, conservando en todo momento la independencia y la autoridad que la dependencia directa del Rector otorgan para efectos funcionales, pueden acordar con el Secretario Administrativo y/o Académico asuntos de menor trascendencia, con lo cual se evite la distracción del Rector en este tipo de asuntos y se le da importancia a todas las actividades realizadas por la auditoría interna, dado que son conocidas por un funcionario de alto nivel de la Universidad.

Una vez definida la ubicación de la Unidad de Contraloría Interna dentro de la estructura de la Universidad Pedagógica Nacional, y como se puede observar en

la figura 8 la unidad de auditoría recibe el nombre de Contraloría Interna, título que podría variar por el de Jefatura u Oficina, dependiendo de la Entidad donde se ubique y de la magnitud e importancia de la misma.

La práctica indica que aún cuando hay muchas formas de estructurar una Contraloría Interna, la que actualmente funge en la Universidad Pedagógica Nacional es la que se observa en la figura 10.

3.2.1 MARCO DE ACTUACIÓN.

En concordancia con las disposiciones establecidas, el Programa de Trabajo de la Contraloría Interna de la Universidad Pedagógica Nacional se encamina a apoyar los objetivos de la Institución, así como las estrategias de su modernización en la búsqueda de una mayor racionalidad, productividad y eficiencia de su esquema administrativo, y para lograr que la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus responsabilidades se lleve a cabo dentro de un marco de eficiencia, legalidad, transparencia y con estricto apego a los más altos valores que inspiran los servicios de esta Institución.

Ante la falta de ejecución de las tareas de inspección, evaluación y control en ejercicios anteriores a 1990 la Contraloría Interna ha llevado a cabo, diferentes acciones para la operación del Sistema Integral de Control y Evaluación que en esencia es la interacción ordenada de los instrumentos, programas y acciones de que dispone la Universidad para que, con la participación corresponsable de las Unidades y áreas que la integran, se realice o se promueva el mejoramiento de la calidad de la gestión y la elevación de los niveles de eficiencia y racionalidad, así

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

ORGANIGRAMA DE LA CONTRALORÍA INTERNA

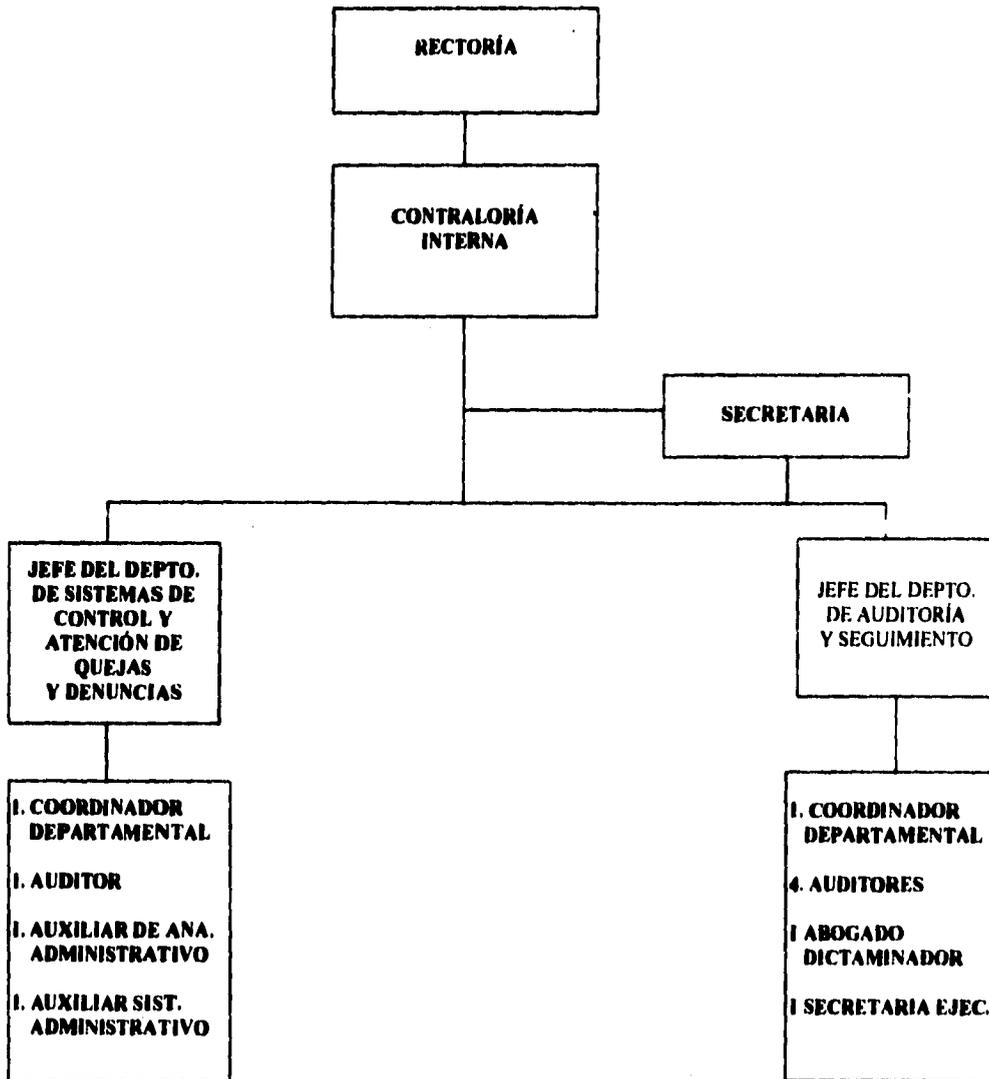


FIGURA 10

como el mejoramiento de los servicios educativos, proponiendo acciones en materia de simplificación administrativa, reforzando el enfoque preventivo del control, lo que significa promover que en el desempeño de las funciones en las unidades y áreas de la Universidad Pedagógica Nacional, se siga el cumplimiento escrupuloso del marco normativo que rige sus actividades.

En el mismo contexto, se da énfasis especial a consolidar el funcionamiento del Comité Interno de Control y Auditoría de la UPN en apoyo a la toma de decisiones, y el quehacer interno, adoptando las medidas preventivas y correctivas necesarias para superar las desviaciones detectadas y evitar su recurrencia.

En atención a los limitados recursos con que se cuenta, se busca dar una orientación estratégica e integral en la intervención de esta Contraloría, donde a través de diferentes mecanismos, se busca lograr mayores alcances de auditoría integral, evaluación y control.⁽²⁸⁾

Partiendo de su estructura orgánica explicaremos a continuación cada una de sus partes que la integran en cuanto a su objetivo y funciones:

La cabeza de esta unidad de auditoría interna recae en el Contralor Interno, siendo muy importante definir el apoyo profesional que debe tener esta persona en el desempeño de sus funciones.

(28) Contraloría Interna de la UPN. Informe de Autoevaluación 1994. México: Contraloría Interna de la UPN, 1994. Pp. 2-4.

La presentación de informes de autoevaluación son una práctica común de todas las áreas que conforman la UPN.

Recordemos, que siendo la Contaduría Pública la única profesión que ha establecido las bases y lineamientos para el desarrollo de la auditoría, podemos decir que la persona idónea para desempeñar esta actividad es un Contador Público, dado que sus conocimientos en la materia, le permiten administrar esta actividad, sin embargo es recomendable que se tenga una visión amplia en aspectos políticos, sociales y no solo económicos; siendo aquí donde se abre una posibilidad para los administradores públicos, dado que durante su desarrollo escolar, aparte del bagaje cultural y hasta técnico que pudiera tenerse, se aprende asimismo a tener sensibilidad ante las más diversas situaciones, cosa que es de gran utilidad dentro del desarrollo profesional de cualquier ser humano, independientemente de la profesión, sin embargo, donde esta característica se hace imprescindible es en la función de auditoría, que al ser un órgano directo de apoyo al titular de la Universidad, es importante tener gran sensibilidad para dar a conocer al Rector las irregularidades que presentan las áreas, pero sin que éstas se sientan agredidas.

A continuación se enuncian de manera general los objetivos y funciones de la Contraloría Interna de la UPN.

Objetivo General:

- Fortalecer y dar integridad a las acciones de control, fiscalización y evaluación de la Universidad Pedagógica Nacional, mediante la modernización de los sistemas de control.

Funciones Generales:

- Presentar a la consideración de la Rectoría y de la Contraloría Interna de la SEP, el plan y programas de control, inspección y seguimiento, de acuerdo con los programas mínimos que establece en la materia la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Impulsar y dar opinión sobre el establecimiento de políticas, disposiciones, normas y lineamientos que los órganos de la UPN deban emitir.
- Supervisar que se efectúe la comprobación de la existencia de criterios y mecanismos de racionalidad y austeridad en aquellos sistemas, procesos, órganos y actividades consideradas prioritarias para el logro de los objetivos institucionales.
- Comunicar en forma oficial en los plazos previamente estipulados y con base a los resultados de las supervisiones y auditorías, las observaciones y recomendaciones necesarias a los órganos correspondientes.
- Atender y dar trámite a las quejas y denuncias que se le presenten y verificar, cuando éstas procedan, que se efectúen las investigaciones correspondientes.
- Supervisar se compruebe que los principales informes sobre aspectos relevantes que los órganos de la Institución turnen a dependencias normativas.
- Participar en los trabajos de análisis de causas y mecanismos utilizados en

casos de ilícitos, a fin de evitar su recurrencia y comprobar la eficiencia de los controles.

- Emitir informes periódicos sobre el desarrollo de sus labores en los plazos señalados.

Departamento de Auditoría y Seguimiento.

Objetivo específico:

- Llevar a cabo auditorías y el seguimiento de las observaciones que se desprenden de éstas, así como verificar el apego a la normatividad vigente en cada uno de los órganos de la Universidad.

Funciones específicas:

- Colaborar con la Jefatura de la Contraloría Interna de la UPN en el diseño y formulación del Programa Anual de Control y Auditoría.
- Participar en la recopilación, integración y análisis de información relevante de los procesos operativos de la UPN y verificar la efectividad de los controles.
- Supervisar se verifique que el manejo y aplicación de los Recursos Humanos, Materiales y Financieros de la UPN, se cumple bajo criterios de racionalidad y austeridad.
- Llevar control sobre los principales informes económicos, financieros, presupuestales, contables y estadísticos.

- Vigilar se lleve a cabo la comprobación del cumplimiento, por parte de los órganos que integran la UPN de las normas y lineamientos de las actividades relevantes y prioritarias para la UPN.
- Verificar se formulen, con base en los resultados de las supervisiones y auditorías, observaciones y recomendaciones y hacerlas llegar a los órganos correspondientes.
- Proponer, a la Jefatura de la Contraloría Interna de la UPN, los métodos de seguimiento en la aplicación de observaciones y recomendaciones.
- Tener acceso, por conducto de la Contraloría Interna de la UPN, a información y documentos de los órganos de la UPN.
- Evaluar el desarrollo de las actividades del Departamento y, en su caso, reorientarlas.
- Informar a la Jefatura de la Contraloría Interna de la UPN en los plazos que le señale, sobre el desarrollo de sus funciones.

Departamento de Sistemas de Control y Atención de Quejas y Denuncias.

Objetivo específico:

- Lograr, mediante el establecimiento de controles y la atención de las quejas y denuncias, el mejoramiento de las actividades operativas fundamentales en el logro de los objetivos institucionales.

Funciones específicas:

- Proponer a la Jefatura de la Contraloría Interna de la UPN, el establecimiento de políticas y el desarrollo de procedimientos que reglamenten y controlen la actividad operativa de la UPN.
- Supervisar la existencia de mecanismos e instrumentos de control en órganos, sistemas y procesos relevantes y prioritarios e integrarlos a la gestión operativa.
- Vigilar que las adecuaciones y ajustes a la estructura orgánico-funcional contribuyen a mejorar la operación de la UPN.
- Estudiar y proponer a la Jefatura de la Contraloría Interna, normas y lineamientos que, ayuden a regular el sistema de control de la UPN.
- Emitir opiniones sobre los proyectos de políticas, normas y lineamientos que le remite la Contraloría Interna de la UPN.
- Tratar y encauser las quejas que se le presenten, con apego a los procedimientos normativos.
- Participar en las investigaciones que sobre denuncias se efectúen, con apego a la normatividad vigente.
- Presentar a la Jefatura de la Contraloría Interna de la UPN las causas y mecanismos utilizados en los casos de ilícitos y adoptar, los ajustes a los controles que se consideren pertinentes.

- Presentar informes en los plazos señalados a la Contraloría Interna de la UPN, sobre el desarrollo de sus actividades.
- Evaluar el desarrollo de sus actividades y, en su caso, adoptar las medidas correctivas conducentes.⁽²⁹⁾

3.2.2 LA AUDITORÍA INTERNA EN LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL.

En toda Entidad, sea pública o privada, el constante conocimiento y la realización de un mayor volumen de operaciones y actividades, ha dado origen a la delegación de funciones y responsabilidades en subordinados que auxilian a los propietarios o funcionarios responsables de las mismas, en el cumplimiento de las metas y objetivos fijados por las Entidades en el momento de su creación. Para controlar dicha delegación de funciones y responsabilidades, la administración consideró necesaria la creación de sistemas y procedimientos contables, financieros y administrativos, que permitieran una mayor organización de esfuerzos de las áreas ejecutivas de dichas Entidades, optimizando el logro de las metas establecidas. Sin embargo, el mismo crecimiento ha logrado que en función al gran volumen de operaciones y actividades que se manejan en las Entidades, sus propietarios y principales funcionarios se vean imposibilitados para supervisar a detalle las mismas, razón por la cual, se han visto en la necesidad de apoyarse en una técnica o mecanismo que les permita evaluar periódicamente que los sistemas y procedimientos, así como las operaciones y en consecuencia las

(29) U.P.N. Manual de Organización y Políticas de la Contraloría Interna de la UPN. México: UPN, 1988. Pp. 8-12.

Este manual a pesar de que data de hace 7 años continua siendo vigente para la Contraloría Interna.

medidas fijadas, se estén llevando a la práctica de una manera óptima, permitiéndoles tener tiempo para tomar decisiones.

La técnica a que se hace referencia, se le conoce con el nombre de auditoría y es la encargada de supervisar y vigilar la correcta marcha de las operaciones de una Entidad, detectando anomalías en sus sistemas y operaciones.⁽³⁰⁾

El Ejecutivo Federal, dentro de la reestructuración de la Administración Pública, ha instituido dentro de una de las etapas de la reforma administrativa, la obligación de crear unidades de auditoría con funciones específicas de vigilancia y evaluación en el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, así como de la utilización de los recursos financieros provenientes de fuentes internas y externas a la Entidad.⁽³¹⁾

La auditoría es susceptible de aplicarse como el elemento supervisor de dicho proceso en su sentido amplio, también con el bagaje de su ética profesional, preceptos normativos, procedimientos y técnicas de auditoría, caracterizándose básicamente por ser Integral, Multidisciplinaria y Secuencial.

Otro de los mensajes es que la auditoría también debe estar presente en todas y cada una de las etapas del proceso administrativo, independientemente del título con que se le denomine, el profesional que la desarrolla, su enfoque y objetivos.⁽³²⁾

(30) ADAM ADAM. OP. CIT. P. 15.

(31) IBID. P. 29.

(32) PANIAGUA BRAVO, Víctor Manuel. Sistema de Control Presupuestario. México: IMCP, 1993.. Pp. 132-133.

Estamos de acuerdo con la apreciación del autor, ya que la auditoría debe ser integral, dado que atañe a todas las áreas de la institución, multidisciplinaria ya que cada área atiende aspectos diferentes y secuencial

En base a lo anterior podemos decir que la auditoría pública es una función independiente de apoyo a la función ejecutiva, orientada a la verificación, examen y evaluación de la organización, de la planeación, de los controles internos, de la productividad tanto interna como externa y de la observancia de la legislación aplicable a las áreas y operaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia, calidad y oportunidad en el manejo de los recursos para el efectivo logro de las metas y objetivos.

CLASES Y TIPOS.

Partiendo de la idea básica de que una auditoría es simple y llanamente un proceso de revisión, con el objeto de hacer una evaluación y brindar una opinión profesional.

"Auditoría" es el género, el cual puede tener diversos atributos específicos de acuerdo a los que tendrá ciertas características que harán a una, distinta de la otra. Los atributos específicos que darán a cada auditoría su singularidad pueden ser, entre otros, el quien la practica, el objetivo que se persigue, el objeto sujeto a revisión, el alcance, el enfoque, la periodicidad, el usuario final, los procedimientos y técnicas, etc.

AUDITORÍA ESPECÍFICA.

Como su nombre lo indica se refiere a auditorías determinadas, aisladas y

porque haya que seguir todo un proceso con su realización.

limitadas con alcances, enfoques y objetivos particulares ya sea:

- A determinadas unidades administrativas, recursos, áreas o programas.
- A determinadas fases de todas las unidades administrativas, recursos, áreas o programas que integran la operación.

Las instancias que por sus características y por las propias de esta clase de auditoría pueden desempeñarla son: los Órganos Internos de Control, los Auditores Gubernamentales, los Auditores Externos y los Contralores Estatales.

La auditoría específica se puede aplicar cuando:

- a) Se desea conocer el manejo de determinada unidad operativa, programa, recurso o actividad.
- b) Sea del interés de alguna Dependencia o Entidad que preste sus servicios a otras Dependencias o Entidades.
- c) Sea del interés de la propia SECODAM.
- d) Sea del interés del propio Órgano Interno de Control, auditar unidades operativas, programas, recursos o actividades.
- e) Sea del interés del Ejecutivo Federal, de la SECODAM u otras instancias autorizadas, obtener un dictamen de los Estados Financieros de una Entidad.

La auditoría específica, se compone a su vez de los siguientes tipos de auditoría:

AUDITORÍA ADMINISTRATIVA.

Esté orientada a la revisión, examen y evaluación de la ORGANIZACIÓN de las áreas que llevan a cabo las operaciones con el objeto de que garanticen el óptimo aprovechamiento de los recursos.

AUDITORÍA OPERATIVA.

Esté orientada a la revisión, examen y evaluación de la PLANEACIÓN de la función y de los CONTROLES INTERNOS OPERATIVOS que la regulan con objeto de que aseguren economía, eficiencia, calidad y oportunidad .

AUDITORÍA FINANCIERA.

Esté orientada a la revisión, examen y evaluación de los CONTROLES INTERNOS CONTABLES, tienen por objeto determinar si la Entidad auditada presenta razonablemente su situación financiera, los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivo o cambio en su situación financiera conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados.

AUDITORÍA DE LEGALIDAD.

Esté orientada a la revisión, examen y evaluación del CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES que le sean aplicables a la operación e información financiera de la Dependencia o Entidad.

AUDITORÍA SUSTANTIVA.

El propósito principal es revisar, examinar y evaluar el grado de cercanía o

desviación en la OBTENCIÓN DE METAS Y OBJETIVOS establecidos.

AUDITORÍA INTEGRAL.

A partir de 1989, la SECODAM ha venido desarrollando diversas actividades encaminadas a que la auditoría pública, se constituya en una función integral, esto es, que sea aplicable a las partes que entran en la composición de un todo.

El propósito general de la auditoría integral es la evaluación del grado y forma de cumplimiento del objetivo social de una Dependencia o Entidad.

La determinación del alcance que deba darse al proceso de la auditoría integral, estará en función de la naturaleza, magnitud y complejidad de cada una de las Entidades en que vaya a realizarse, debiéndose efectuar en una forma selectiva y contemplando los controles internos.

ENFOQUE DEL FLUJO DE OPERACIÓN.

La auditoría bajo el enfoque de flujo de operación, no es una clase o tipo más de auditoría. Se menciona como un apartado debido a la importancia que en su carácter de mecanismo para realizar una auditoría integral, ésta merece.

El enfoque de flujo de operación agrupa las áreas, actividades, recursos, programas, segmentos de Estados Financieros y metas y objetivos en sus diferentes flujos de operación de una Dependencia o Entidad.

SEGUIMIENTO DE LA AUDITORÍA.

El seguimiento a las recomendaciones hechas por el auditor público para corregir los errores e irregularidades detectadas en el trabajo de auditoría,

constituyen la culminación de dicho trabajo y se convierte en un instrumento para medir la eficiencia, eficacia, calidad, oportunidad y efectividad de su propia ejecución.

El seguimiento a la implantación de recomendaciones es una función de auditoría, toda vez que requiere de una planeación para fijar y definir técnicas, alcances y objetivos para su ejecución y rendir un nuevo informe del grado de atención de las recomendaciones.

Por lo tanto, todas las instancias que intervienen de manera directa en la función de auditoría pública, deben desempeñarla.⁽³³⁾

3.2.3 APLICACIÓN DE TÉCNICAS EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES.

Se hace necesario conocer las herramientas y elementos de apoyo necesarios para que la actividad de auditoría interna pueda cumplir con sus objetivos en una forma eficiente, coordinada y sobre bases técnicas tratando de eliminar subjetividades que normalmente se presentan en la selección de Entidades, áreas o actividades a revisar.

3.2.3.1 LA RELACIÓN INFORMAL.

Uno de los elementos con que cuenta la auditoría para el mejor desempeño de sus funciones, lo representa la retroalimentación de información; esto quiere decir, que es de vital importancia la imagen que tenga la Contraloría Interna de la Universidad Pedagógica Nacional, ya que si en las áreas operativas de la

(33) Manual de Auditoría Pública. OP. CIT. Pp. 77-85.

Universidad se le identifica como un área que presta su colaboración para el mejoramiento de las actividades, éstas mismas áreas de la Universidad sentirán confianza para solicitar apoyo de auditoría en la solución de problemas que estén detectando.

Si la Contraloría Interna cuenta con apoyo de las autoridades superiores, las gentes que traten con la misma, sentirán confianza para expresarse y presentar sus puntos de vista y comentarios.

Todo lo anterior quiere decir que uno de los elementos con que cuenta la Contraloría Interna de la U.P.N., lo representarán los "tips" o indicadores de deficiencias que se puedan obtener.

3.2.3.2 LA COMPUTACIÓN EN LA PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.

Es innegable la importancia que el procesamiento electrónico de datos tiene en la actualidad, esto considerando la magnitud e importancia que tienen las Entidades de la Administración Pública Federal, que pueden considerarse por su esencia como macroorganismos, por eso se hace necesario tener presente dicha herramienta, es decir, el procesamiento electrónico de datos formando parte de la organización de la auditoría interna y del desarrollo de sus actividades, sobre todo si consideramos que las actividades que se desarrollan en el sector público son innumerables en cuanto a cantidad como especialización.

Siendo la información una de las bases y elementos de arranque para toda revisión, es lógico considerar que la auditoría interna también deberá apoyarse en

los equipos de cómputo.⁽³⁴⁾

3.2.3.3 NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA PÚBLICA.

Las Normas de Auditoría Pública son un valioso marco de referencia para el control, fiscalización y evaluación de la gestión pública y constituyen una serie de requisitos mínimos de calidad que el auditor público debe observar en el desempeño de sus labores y aun cuando son de aplicación generalizada para los contadores públicos, deben ser observados por todas las personas que practiquen la auditoría pública, independientemente de su profesión.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., y el Instituto Mexicano de Auditores Internos, A.C., han adoptado normas de observancia obligatorias que rigen la actuación profesional del auditor en sus respectivas esferas de competencia.

Estas normas se clasifican de la siguiente manera:

NORMAS PERSONALES.

1. PRIMERA - INDEPENDENCIA.

En la planeación, ejecución, elaboración de informes de auditoría y demás asuntos relacionados con su actividad profesional, el auditor público debe mantener soberanía de juicio, ser autónomo y objetivo, para proceder con independencia desde el punto de vista organizacional y mantener una actitud independiente.

(34) CASTRO VÁZQUEZ. OP. CIT. P. 107.

1.1 SOBERANÍA DE JUICIO.

Durante el desarrollo de su trabajo, el auditor público sostendrá en todo tiempo el señorío de su juicio profesional.

1.2 IMPARCIALIDAD.

Todo auditor público está obligado a abstenerse de intervenir, en los casos en que existan hechos, situaciones o relaciones que impidan su independencia, vulnerando la absoluta imparcialidad.

En caso de que aún existiendo alguna limitación al auditor se viere obligado a practicar la auditoría, hará constar expresamente en su informe la situación en que se encuentra.

1.3 OBJETIVIDAD.

En el desarrollo de su trabajo, el auditor público se apoyará en hechos y evidencias que lo lleven al convencimiento razonable de la realidad o veracidad de los actos, documentos o situaciones de sus juicios y opiniones.

2. SEGUNDA - CONOCIMIENTO TÉCNICO Y CAPACIDAD PROFESIONAL.

El personal encargado de realizar funciones de auditoría pública, debe poseer en conjunto el conocimiento técnico y capacidad profesional necesarios.

2.1 CONOCIMIENTO TÉCNICO.

Esta norma impone la responsabilidad de garantizar que la auditoría sea ejecutada por personal que en su conjunto posea los conocimientos y la

experiencia necesarios para llevarla a cabo.

2.2 CAPACIDAD PROFESIONAL.

El auditor público debe poseer, en lo individual, la capacidad profesional suficiente para el adecuado desempeño de las responsabilidades que les sean asignadas.

2.3 ACTUALIZACIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS TÉCNICOS.

El auditor público debe mantener su independencia técnica, con la actualización constante en materia de normas, procedimientos y técnicas aplicables a la auditoría pública y en las demás disciplinas afines a la función.

3. TERCERA - CUIDADO PROFESIONAL.

En el desarrollo de su trabajo, el auditor público debe mantener una actitud prudente, establecer el adecuado alcance de sus revisiones y aplicar la metodología apropiada a la naturaleza y complejidad de cada intervención.

3.1 DILIGENCIA PROFESIONAL.

El auditor público deberá desempeñar su trabajo con minuciosidad y esmero, poniendo siempre toda su capacidad y habilidades profesionales, con buena fe e integridad.

3.2 COMPORTAMIENTO ÉTICO.

Independientemente de su formación profesional, quien actúe como auditor público deberá regir su conducta por los pronunciamientos de los Códigos de

Ética expedidos por los organismos que rigen las actividades del Contador Público y en el caso de los Órganos Internos de Control y Auditores Gubernamentales, por las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Además queda obligado a guardar el debido secreto profesional respecto a la información obtenida y a no utilizarla en beneficio propio o de intereses ajenos a la organización auditada, aun después de concluida su intervención.

NORMAS SOBRE LA EJECUCIÓN DEL TRABAJO.

4. CUARTA - PLANEACIÓN.

Previamente a la ejecución del trabajo de auditoría, el auditor deberá realizar una investigación para definir sus objetivos, alcances, procedimientos, recursos, tiempo y oportunidad de los mismos, precisándolos en su trabajo.

4.1 INVESTIGACIÓN PREVIA.

La investigación previa constituye un método de apoyo eficaz para seleccionar las áreas específicas donde se va a practicar la auditoría y obtener información que habrá de utilizarse en la planeación.

4.2 PLANEACIÓN GENERAL.

Con el propósito de asegurar la adecuada cobertura de los aspectos prioritarios de la Dependencia o Entidad, conceptos o programas a revisar, prever oportunamente los recursos necesarios e informar a los niveles directivos o autoridades competentes con la debida anticipación acerca de los trabajos a

realizar, es esencial la conformación de un programa general. (FIGURA 11).

4.3 FORMULACIÓN DE LOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE REVISIÓN.

Concluida la investigación previa y estructurado un programa general es necesaria la planeación detallada, para lo cual se deberán elaborar por escrito programas específicos de revisión.⁽³⁵⁾

5. QUINTA - EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL.

El auditor público deberá efectuar un adecuado examen del control interno operativo y contable establecido.

La importancia de la evaluación de los sistemas en uso en la Administración Pública es definitiva, dada la imposibilidad práctica de revisar el enorme número de operaciones que realizan las Dependencias y Entidades, se hace imperativo evaluar la eficacia y efectividad de los sistemas y procedimientos de control establecidos.⁽³⁶⁾

5.1 EXISTENCIA Y SUFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL.

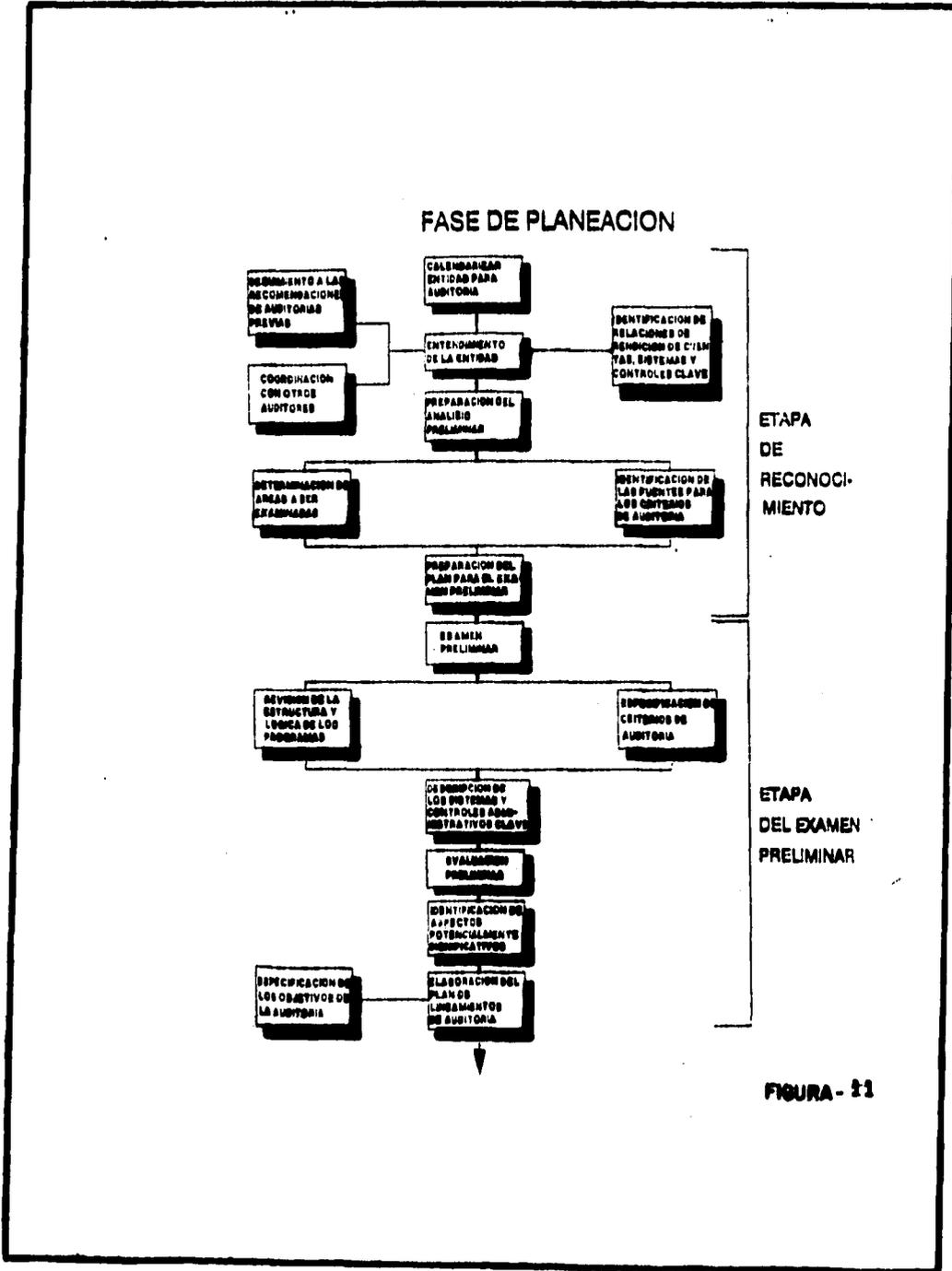
La administración es responsable de implantar un sistema eficaz de control interno operativo y contable que comprenda el plan de organización, así como los métodos y procedimientos instituidos por la administración para asegurarse de que se cumplirán sus metas y objetivos con criterios de economía, eficiencia,

(35) SECODAM. Boletín "B" Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental. México: SECODAM, 1993. Pp. 11-20.

Este boletín es fundamental para toda aquella persona que realice funciones de auditoría ya que nos va guiando en el procedimiento a seguir para lograr un óptimo resultado en nuestra revisión.

(36) RUIZ DUENAS, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. México. Ed. Trillas, 1978. P. 27.

Cabría agregar a los términos empleados por el autor, los de calidad y oportunidad de los servicios.



eficacia, efectividad, calidad y oportunidad.

5.2 EFECTIVIDAD DE LOS SISTEMAS DE CONTROL.

El auditor público debe realizar un examen y evaluación de las transacciones que procesan los sistemas de control, con el propósito de verificar que los procedimientos, políticas, mecanismos y registros que los integran, sean efectivos.

5.3 EXAMEN DE LOS OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS DE CONTROL.

Los sistemas de control comprenden el plan de organización, así como todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración para salvaguardar sus recursos, obtener suficiente información oportuna y confiable, promover la eficiencia operativa y asegurar la observancia de leyes, normas y políticas en vigor.

5.4 PREVENCIÓN DE ERRORES E IRREGULARIDADES.

Los sistemas de control establecidos por la administración, deben contener procedimientos, mecanismos y políticas que prevengan o minimicen cometer errores o irregularidades.

5.5 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.

Como resultado del examen y evaluación de los sistemas de control, el auditor público deberá hacer las recomendaciones necesarias para mejorar el diseño y funcionamiento de los elementos de los mismos.

6. SEXTA - SUPERVISIÓN DEL TRABAJO DE AUDITORÍA.

El personal debe ser cuidadosamente supervisado.

6.1 RESPONSABILIDAD DE QUIEN DIRIGE LA FUNCIÓN.

El directivo de mayor jerarquía en un grupo de auditores, no puede supervisar personalmente todas las labores que supone la ejecución de la auditoría; le es indispensable delegar parte de esa tarea en el rango de supervisores que dependen de él, sin embargo le incumbe la responsabilidad de la totalidad del trabajo.

6.2 SUPERVISIÓN DEL TRABAJO SUBALTERNO.

Los auditores públicos con mayor experiencia, conocimiento técnico y capacidad profesional, deberán instruir y dirigir adecuadamente a sus subordinados respecto del trabajo que se les haya asignado en cumplimiento del programa de auditoría y los deberán ayudar a desarrollar sus conocimientos, habilidades y capacidades.

6.3 INTENSIDAD DE LA SUPERVISIÓN.

El grado de supervisión que se ejerza sobre el personal de auditoría, dependerá tanto de los conocimientos y capacidad profesional de los ayudantes o personal subalterno, como del grado de dificultad que tenga la auditoría.

6.4 CAMPOS DE SUPERVISIÓN.

La supervisión debe abarcar la verificación de:

La adecuada planeación de los trabajos; la ejecución del trabajo conforme al programa de auditoría; la correcta formulación de papeles de trabajo; el debido respaldo de las observaciones y conclusiones; el adecuado cumplimiento de los objetivos de auditoría; los requisitos de calidad de los informes de auditoría en cuanto a precisión, claridad y objetividad y que se formulen en términos constructivos, convincentes e inteligibles; el cumplimiento de las Normas Generales de Auditoría Pública y de los procedimientos de auditoría de aplicación general.⁽³⁷⁾

7. SÉPTIMA - OBTENCIÓN DE LA EVIDENCIA.

El auditor público deberá realizar con la amplitud que estime necesaria, las pruebas que le permitan obtener evidencia suficiente y competente que fundamente objetiva y razonablemente sus conclusiones y recomendaciones.

7.1 OBJETO DE LA EVIDENCIA.

La finalidad de la evidencia en auditoría, es obtener suficientes elementos de juicio que permitan al auditor llegar a un grado razonable de convencimiento acerca de la realidad de los hechos y situaciones observados.

7.2 CALIDAD DE LA EVIDENCIA.

La evidencia es de calidad cuando cumple con los requisitos básicos de suficiencia, competencia, relevancia y pertinencia. Los papeles de trabajo deberán

(37) MOCK, Theodore y TURNER, Jerry. Evaluación y Juicio del Auditor en relación con el Control Interno Contable. México: IMCP, 1993. Pp. 40-41.

Cuando el auditor debe apartarse de las Normas Generales de Auditoría Pública, deberá dejar constancia con los papeles de trabajo y en sus informes, de las razones de tal variación.

mostrar los detalles de la evidencia y revelar la forma en que se obtuvo.

7.3 CRITERIOS PARA LA OBTENCIÓN DE LA EVIDENCIA.

En la obtención de la evidencia, el auditor se guiará por los criterios de importancia relativa y de riesgo probable. La importancia relativa se refiere al significado de la evidencia en el conjunto de información; el riesgo probable, a las posibilidades de error en la conformación y comprobación de la evidencia.

8. OCTAVA - PAPELES DE TRABAJO.

La evidencia se deberá soportar en papeles de trabajo.

8.1 NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PAPELES DE TRABAJO.

El resultado de la aplicación de procedimientos de auditoría debe asentarse en cédulas y documentos que reciben el nombre genérico de "papeles de trabajo".

Los papeles de trabajo atestiguan la labor realizada y constituyen el nexo entre ésta y el informe de auditoría.⁽³⁸⁾ (FIGURA 12).

9. NOVENA - TRATAMIENTO DE IRREGULARIDADES.

El auditor deberá prestar especial atención a aquellas transacciones o situaciones que denoten indicios de irregularidades, haciéndolas del conocimiento de las autoridades competentes.

9.1 DETECCIÓN DE ERRORES E IRREGULARIDADES.

En el desarrollo de cualquier revisión el auditor deberá estar consciente de

(38) BOLETÍN "B". OP. CIT. Pp. 23-27.

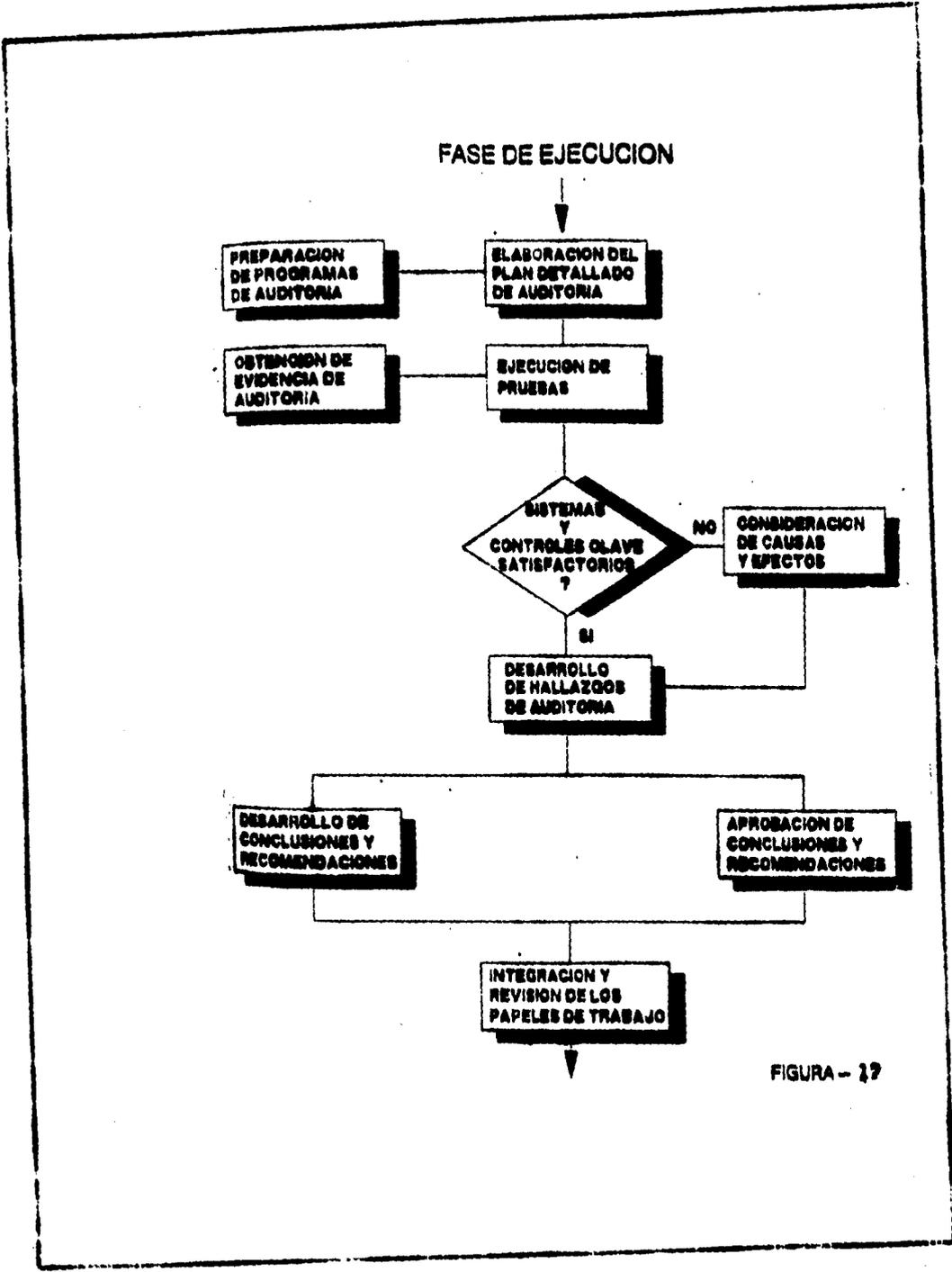


FIGURA - 17

las posibilidades e indicios de su manifestación, atendiendo a las debilidades del sistema de control, los riesgos potenciales sobre los recursos manejados, las particularidades en que se desarrollan las operaciones, las actitudes ante los controles por parte del personal, así como comportamientos irregulares del mismo.

La estrategia del auditor es determinar la probabilidad de que realmente exista una irregularidad importante. (Cuando dicha probabilidad es alta el auditor se vuelve más escéptico acerca de la exactitud y confiabilidad de la evidencia de la auditoría que se ha obtenido).⁽³⁹⁾

9.2 TRATAMIENTO DE ACTOS ILÍCITOS.

El auditor deberá proceder con el debido cuidado profesional al dar seguimiento a los indicios de actos ilícitos para no interferir con las investigaciones y/o procedimientos legales que puedan emprenderse en el futuro. El debido cuidado implica que, cuando sea necesario, el auditor deberá consultar previamente a los asesores legales apropiados y/o a las autoridades a las que compete aplicar las leyes correspondientes.⁽⁴⁰⁾

10. DÉCIMA - EL INFORME DE AUDITORÍA.

Al término de cada intervención, el auditor presentará a la autoridad competente, por escrito y con su firma, un informe acerca de la auditoría

(39) LOEBECK, James y EINING Martha. La experiencia del auditor ante irregularidades importantes: frecuencia, naturaleza y detección. México: IMCP, 1991. Pp. 7-8.

El proceso descrito, comienza con la planeación de la auditoría y su efectividad depende de una planificación adecuada.

(40) IBID. P. 58.

practicada.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS PARA ELABORAR EL INFORME.

- Definir cuál es el propósito del informe final, parcial, de detalle, de panorama, etc.
- A quien se dirige.
- Qué le interesa al o los lectores (no decir lo que ya se conoce) uso de síntesis (permite tener una idea general sin leer el informe).
- Necesidad de seccionar y utilizar índices (así se puede ir, a la sección o información de respaldo que interese).
- Utilización de subtítulos (fijar ideas, ayudan a memorizar).

Un decálogo para preparar un buen informe de auditoría es el siguiente:

- I) Enfatizar los aspectos significativos que mejoren la operación.
- II) Omitir partidas o hechos poco significativos que no requieran la atención de los ejecutivos.
- III) Limitar el informe al mínimo indispensable.
- IV) No esperar que el funcionario conozca tecnicismos.
- V) No hacer críticas que no vayan acompañadas de sugerencias constructivas o que no estén respaldadas por hechos.
- VI) Discutir el informe con todos los responsables que se vean afectados por sus observaciones y recomendaciones.

- VII) En la medida de lo posible, obtener el acuerdo de los funcionarios afectados por las recomendaciones, y en su caso, presentarlas como sugerencias conjuntas.
- VIII) Si no se cuenta con la aprobación de los afectados, cuando menos asegurarse que si hay acuerdo a las circunstancias y hechos que se informan.
- IX) Enviar copia (síntesis) del informe final a todos los encargados de departamentos operativos que se van afectados.
- X) No circular material que no contenga el propio informe.⁽⁴¹⁾

10.1 OBSERVACIONES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Las conclusiones a que llegue al auditor deben circunscribirse primordialmente a la confiabilidad de la información y a la especificación de los actos, hechos y situaciones favorables o cuestionables, que haya observado con relación al objeto de su revisión, asimismo deberán caracterizarse por su relevancia, claridad, concisión y objetividad y daban cuantificarse cuando sea posible. (FIGURA 13).

10.2 DISCUSIÓN CON LOS RESPONSABLES DE LAS ÁREAS AUDITADAS.

Salvo casos de excepción, debidos a la naturaleza de la investigación o a la índole de las observaciones encontradas, como la presunción de actos ilícitos, el auditor discutirá su informe con los responsables de las áreas auditadas antes de

(41) Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Auditoría Operacional. México: IMCP. 1992. Pp. 38-40.

**SIGNIFICADO INTERRELACION Y USO DE LOS TERMINOS:
HALLAZGOS, CONCLUSIONES, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES**

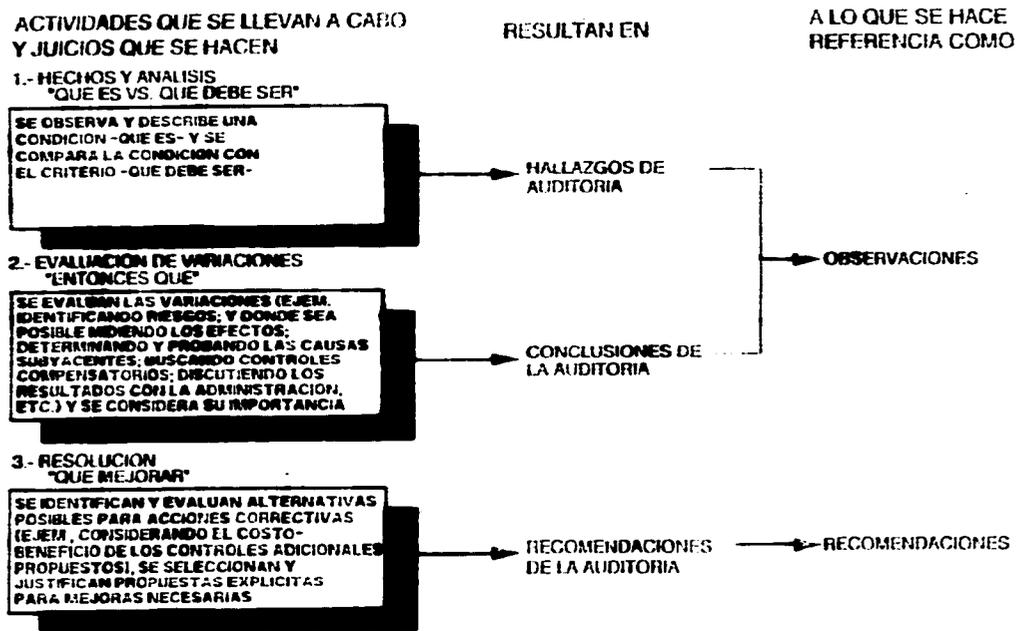


FIGURA-13.

su presentación formal. En esa discusión podrá conseguir pruebas adicionales y elementos de juicio que no se le hayan aportado durante el desarrollo de su trabajo y lo lleven a atemperar o modificar su opinión, en todo caso, le permitirá asegurar, en lo posible, la solidez de la evidencia obtenida, la validez de sus conclusiones, la pertinencia de las recomendaciones y la objetividad e imparcialidad de su informe. (FIGURA 14).

10.3 REPORTES ESPECÍFICOS.

Los informes o reportes específicos que soliciten las instancias competentes, deberá observar las características enunciadas por esta norma.

10.4 RESPONSABILIDAD SOBRE LA OPINIÓN VERTIDA EN EL INFORME.

El auditor es responsable de las conclusiones, juicios y recomendaciones vertidas en sus informes.

11. DÉCIMO PRIMERA - SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES.

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

11.1 OBJETO DEL SEGUIMIENTO.

Siendo el propósito fundamental de la auditoría pública el coadyuvar a la mejora en general de la Administración Pública, la verificación de que las acciones correctivas y de mejora se llevan a la práctica constituye una de las principales responsabilidades de la función del auditor público.

FASE DE INFORMACION DE RESULTADOS

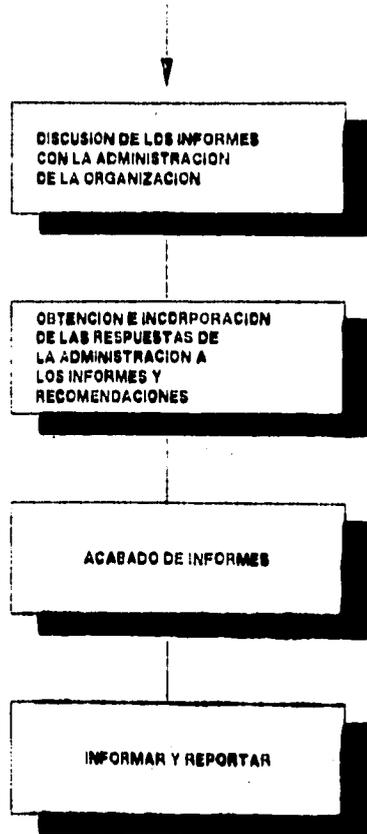


FIGURA- 14

11.2 PROMOCIÓN DE LA TOMA DE ACCIONES.

Si como resultado de las observaciones y recomendaciones contenidas en el informe de auditoría se hace necesario tomar medidas preventivas y correctivas, el auditor debe cerciorarse de que éstas se han puesto en vigor oportunamente.

3.2.3.4 PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS.

La Comisión de Principios de Contabilidad del Instituto Mexicano de Contadores Públicos tiene la función, entre otras, de publicar una serie de boletines, con la finalidad de dar una base más firme tanto a los contadores que producen la información contable como a los interesados en la misma, evitando o reduciendo la discrepancia de criterios que puedan resultar en diferencias substanciales en los datos que presenten.

La contabilidad produce información indispensable para la administración y el desarrollo del sistema económico. El fenómeno económico es sumamente complejo y todavía distamos de haber llegado a establecer un método de medición que lo cuantifique a entera satisfacción. Pero, no es solamente la complejidad del fenómeno económico, también su constante evolución y la multiplicidad agravan los problemas de su adecuada presentación cuantitativa. La historia de la contabilidad nos muestra un incesante progreso de este intento.

La definición de contabilidad parte de que es una técnica. Esto implica la posición teórica de que los principios de contabilidad son guías de acción y no verdades fundamentales a las que se les adjudica poder explicativo y de predicción. Esta posición se refuerza al considerar a la contabilidad como algo

diseñado por el hombre para satisfacer necesidades individuales y sociales que no existen en la naturaleza.⁽⁴²⁾

DEFINICIÓN DE CONTABILIDAD FINANCIERA.

La contabilidad financiera es una técnica que se utiliza para producir sistemática y estructuradamente información cuantitativa expresada en unidades monetarias de las transacciones que realiza una entidad económica y de ciertos eventos económicos identificables y cuantificables que la afectan, con objeto de facilitar a los diversos interesados el tomar decisiones en relación con dicha entidad económica, esto implica que la información y el proceso de cuantificación deben cumplir con una serie de requisitos para que satisfaga adecuadamente las necesidades que mantienen vigente su utilidad.⁽⁴³⁾

Las características fundamentales que debe tener la información contable son utilidad y confiabilidad. Además, la información contable tiene, impuesta por su función en la toma de decisiones, la característica de la provisionalidad.

La utilidad como característica de la información contable es la cualidad de adecuarse al propósito del usuario. Estos propósitos son diferentes en detalle para cada usuario pero todos tienen la comunidad de interés económico en la entidad económica. Dada la imposibilidad de conocer al usuario específico y sus necesidades particulares, se presenta información general.

(42) Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. México: IMCP, 1994. Pp. 17-18.

Al producir información contable que sea útil para los diferentes intereses representada, la contabilidad adopta el criterio de equidad para dichos intereses.

(43) IBID. P. 20.

3.2.3.5 MUESTREO ESTADÍSTICO APLICADO A LA AUDITORÍA.

Las Normas Generales de Auditoría Pública en su norma segunda indica que el auditor debe mantener su competencia técnica con la actualización en los adelantos en materia de Normas, Procedimientos y Técnicas aplicables a la Auditoría Interna y en las demás disciplinas afines a la función. Y uno de los instrumentos con que cuenta el auditor público para realizar el trabajo de auditoría es el empleo de métodos de muestreo, los cuales le brindan la oportunidad de reducir la cantidad de datos por revisar detalladamente para la obtención de evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente.⁽⁴⁴⁾

DEFINICIÓN.

El muestreo en auditoría consiste en la aplicación de un procedimiento de cumplimiento o sustantivo a menos de la totalidad de las partidas o transacciones (muestra) que permiten al auditor obtener y evaluar la evidencia de alguna característica de las transacciones y que, le permite llegar a una conclusión en relación a tal característica.

La técnica de selección para muestreo en auditoría está basado en la selección aleatoria, que es la que asegura que todas las partidas dentro del universo tienen la misma posibilidad de ser seleccionadas, por ejemplo, mediante el uso de tablas de números al azar.⁽⁴⁵⁾

(44) SECOGEF. Muestreo Estadístico aplicado a la auditoría. México: SECOGEF, 1994. P. 7.

La generalización del uso del muestreo y la aceptación que técnicamente tienen sus razonamientos derivan de las siguientes ventajas: economía, oportunidad y minuciosidad.

(45) Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Normas y Procedimientos de Auditoría. México: IMCP, 1993. Pp. 5020-4.

Para aplicar este método se debe asegurar el auditor de que ninguna configuración particular de la población modifique el carácter aleatorio de la muestra.

PRINCIPIOS SOBRE MUESTREO.

El auditor debe seguir algunos principios al usar el muestreo:

- Basar sus opiniones sólo en las poblaciones de donde se extrajeron las muestras, tomando en cuenta que la muestra debe ser representativa del conjunto, y
- Permitir que cada elemento de la población tenga una probabilidad igual de ser seleccionada.

No es conveniente aplicar el muestreo a todas las situaciones, los métodos de muestreo estadístico son más efectivos en aquellas áreas donde es valiosa la evaluación de cierto tipo de información en términos matemáticos.⁽⁴⁶⁾

CONDICIONES PARA EL USO DEL MUESTREO ESTADÍSTICO.

Deben reunirse tres requisitos para garantizar que las condiciones a que se llegue con base en el muestreo estadístico sean válidas: Masividad, Homogeneidad, Que la muestra sea seleccionada al azar.

PLANES DE MUESTREO.

Se les denomina planes de muestreo que se emplean para alcanzar objetivos específicos de auditoría. Entre los planes más utilizados en las labores de auditoría se encuentran:

- Muestreo de atributos.
- Muestreo de suspensión o continuación.
- Muestreo de variables.

(46) Muestreo Estadístico... OP. CIT. P. 8.

- Muestreo de descubrimiento.

- Muestreo dirigido.

La determinación del método por utilizar estará en función del objetivo específico que se pretenda alcanzar con la revisión.⁽⁴⁷⁾

EVIDENCIA EN PAPELES DE TRABAJO.

El auditor al explicar el muestreo deberá señalar en papeles de trabajo lo siguiente:

La descripción del sistema de muestreo elegido; la descripción del sistema seguido para seleccionar las partidas individuales que integran la muestra; la descripción de los procedimientos de auditoría aplicados a las partidas que integran la muestra, y los resultados obtenidos de la aplicación de los procedimientos de auditoría.⁽⁴⁸⁾

3.2.3.6 DIAGRAMAS DE FLUJO.

Atendiendo específicamente a la actuación de los Órganos Internos de Control, se considera importante mencionar que en el documento Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, expedido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, que indica los lineamientos generales que deben observar dichos órganos al efectuar sus revisiones en las Dependencias y Entidades, se hace referencia a la conveniencia de usar uno de los métodos con que cuenta el auditor para registrar en papeles de trabajo la información necesaria para el examen y evaluación de los sistemas de control que

(47) IBID. P. 27.

(48) Normas y Procedimientos de Auditoría. OP. CIT. Pp. 5020, 12-13.

es el método gráfico. Este método consiste generalmente en la elaboración de Diagramas de Flujo o Flujogramas, que permitan conocer en resumen el procedimiento que se desea examinar. Los Flujogramas permiten al auditor conocer como fluyen y se procesan las transacciones que va a auditar, así como su interrelación con los diversos integrantes de la organización.⁽⁴⁹⁾

DEFINICIÓN.

El Diagrama de Flujo es un modelo gráfico que muestra en forma ordenada y secuencial, las operaciones que integran un procedimiento, el flujo de información y documentación que se involucra en él y las unidades organizacionales encargadas de llevarlo a cabo.⁽⁵⁰⁾

OBJETIVOS.

- Visualizar la forma en que se interrelacionan los diferentes componentes del área por auditar.
- Mostrar gráfica y simplificada, los procesos y procedimientos principales del área por auditar.
- Indicar la secuencia de operaciones conjuntamente con las unidades administrativas o elementos de la organización que intervienen en su ejecución.
- Conocer los documentos que fluyen en el área por auditar.
- Servir de guía para la comunicación entre el auditor y el personal del área

(49) SECOGEF. Diagramas de Flujo. México: SECOGEF, 1994. P. 5.

La conveniencia de diagramar es que se constituya en una herramienta técnica para el auditor con el desarrollo de su trabajo.

(50) IBID. P. 7.

por auditar.⁽⁵¹⁾

PREPARACIÓN DE LOS DIAGRAMAS DE FLUJO.

Las etapas básicas que el auditor deberá considerar para la elaboración y utilización de los Diagramas de Flujo son:

Obtención de la información, formulación del Diagrama, validación del contenido de la diagramación, análisis del Diagrama⁽⁵²⁾, identificación de deficiencias y oportunidades de mejora.

3.3 LIMITACIONES Y RESTRICCIONES EN SU QUEHACER.

Mediante la auditoría pública como parte del "Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública", la SECODAM conoce la gestión de la Administración Pública Federal y a través de sus resultados y las recomendaciones que de ella derivan, contribuyen a la mejora de la gestión operativa, financiera y sustantiva del Gobierno y en consecuencia, al bienestar de la población.

La naturaleza integral de la auditoría pública exige a las instancias que participan en la misma, la responsabilidad de garantizar que cada auditoría sea ejecutada por personal que en su conjunto posea la capacidad necesaria para ello, que preserve su independencia, que cumpla con las normas aplicables a la auditoría pública y que se sujete a un programa de capacitación, de autoevaluación y de revisión externa.

(51) IBID. P. 13.

(52) IBID. P. 30.

NORMAS Y LINEAMIENTOS QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

A partir de 1983, la entonces SECOGEF inició el proceso normativo tendiente a crear las condiciones que permitieran a los Órganos Internos de Control efectuar sus acciones de manera integral y articulada. Paralelamente se realizaron acciones de supervisión, evaluación y asistencia técnica a efecto de dotarlos de los elementos necesarios para el mejor desempeño de su función y promover su instrumentación acorde a las características de la Dependencia o Entidad.

La realización de las acciones antes señaladas, ha permitido avanzar en el propósito de fortalecer el control en las diversas instancias de decisión de la Administración Pública Federal, creándose las condiciones necesarias para iniciar la etapa de consolidación tendiente a proporcionar mayor consistencia a las funciones de control y auditoría que llevan a cabo los Órganos Internos de Control.

Para dar cumplimiento a lo anterior y de acuerdo con las atribuciones que le confiere el Artículo 32 Bis, Fracciones I, II y IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SECODAM utiliza boletines para comunicar y difundir las normas, pronunciamientos, lineamientos y otras disposiciones.⁽⁵³⁾

Dichos boletines tienen la siguiente clasificación:

(53) Manual de Auditoría Pública. OP. CIT. P. 36.

BOLETÍN "A" CARÁCTER Y OBLIGATORIEDAD DE LAS NORMAS.

Establece que las normas, pronunciamientos y otras disposiciones contenidas en los boletines, serán de observancia obligatoria para los Órganos Internos de Control.⁽⁵⁴⁾

BOLETÍN "B" NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA PÚBLICA.

Las normas generales de auditoría pública, son los requisitos de calidad relativos a la personalidad de los auditores públicos, al trabajo que desempeñan y a la información periódica que reportan tanto al titular de las Dependencias o Entidades como a la SECODAM.

BOLETÍN "C" NORMAS GENERALES PARA LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

Las normas para regular la organización y funcionamiento de los Órganos Internos de Control, establecen el concepto, naturaleza, atribuciones, objetivos y funciones a cargo de estos Órganos, así como las relaciones que deben guardar con otras instancias.

El boletín "C" a su vez, está integrado por los siguientes boletines:

- "C-001" - Establece el "Marco de Actuación de las Unidades de Contraloría Interna en las Dependencias del Sector Central".⁽⁵⁵⁾
- "C003" - Establece el "Marco de Relación entre los Órganos Internos de

(54) SECOGEF. Boletín "A" Carácter y Obligatoriedad de las Normas. México: SECOGEF, 1990. P. 37.

La observancia del carácter obligatorio de las normas permite dar uniformidad a las tareas de control y auditoría, además de establecer los niveles de calidad que deben cumplirse en el desarrollo de las mismas.

(55) SECOGEF. Boletín "C-001", Normas de Actuación de las Unidades de Contraloría Interna en las Dependencias del Sector Central. México: SECOGEF, 1989. Pp. 6-10.

Control de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades".⁽⁵⁶⁾

- "C003" - Establece el "Marco de Relación entre los Órganos Internos de Control de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades".⁽⁵⁷⁾

- "C-004" - El "Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Entidades Paraestatales".⁽⁵⁸⁾

- "C-005" - Establece las Disposiciones Jurídico-Administrativas aplicables a las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal.⁽⁵⁹⁾

BOLETÍN "D" BASES GENERALES DEL PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORÍA. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN.

Establece criterios generales que norman las funciones de planeación y ejecución del control y auditoría en la Administración Pública Federal, aplicable a los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades y contiene básicamente los siguientes boletines:

100 RECURSOS HUMANOS, 210 ADQUISICIONES, 220 INVENTARIOS Y ALMACENES, 230 OBRA PÚBLICA, 240 ACTIVOS FIJOS, 250 OTROS BIENES Y SERVICIOS, 260 PRODUCCIÓN, 270 COMERCIALIZACIÓN, 310 CONTROL PROGRAMÁTICO PRESUPUESTAL, 320 CUENTAS POR COBRAR, 330

(56) SECOGEF. Boletín "C-002". Marco de Actuación de los Comisarios de las Dependencias de la Administración Pública. México: SECOGEF, 1989.

(57) SECOGEF. Boletín "C-003". Marco de Relación entre los Órganos Internos de Control de las Dependencias, Órganos Internos de Control de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades. México: SECOGEF, 1991.

Estos boletines contienen el concepto, naturaleza, objetivos, atribuciones y funciones.

(58) SECOGEF. Boletín "C-004". Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Entidades Paraestatales. México: SECOGEF, 1992.

(59) SECOGEF. Boletín "C-005". Disposiciones Jurídico-Administrativas aplicables a las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal. México: SECOGEF, 1993.

INGRESOS Y DISPONIBILIDADES, 340 SISTEMA DE PAGOS, 350 CONTROL DE PASIVOS, 360 EJERCICIO PRESUPUESTAL, 400 SISTEMA DE INFORMACIÓN Y REGISTRO, 500 SEGUIMIENTO, 600 DENUNCIAS Y RESPONSABILIDADES, 700 OTRAS INTERVENCIONES, 710 PROCESO DE DESINCORPORACIÓN, 800 REVISIONES A UNIDADES ADMINISTRATIVAS, 900 REVISIONES A PROGRAMAS SUSTANTIVOS.⁽⁶⁰⁾

BOLETÍN "E" BASES GENERALES DEL PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORÍA. LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL INFORME.

Establece los criterios generales que norman el proceso de información de las funciones de auditoría, aplicable a los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en cumplimiento a las Normas Generales de Auditoría Pública.

En la aplicación de sus programas anuales de control y auditoría, los Órganos Internos de Control realizan cortes trimestrales informando a la actual SECODAM de los resultados obtenidos en el período mediante:

- a) Un Informe Ejecutivo en el que se describe la naturaleza, objetivos y el alcance de la auditoría, un resumen de las principales observaciones y logros detectados y una opinión del titular del Órgano Interno de Control con respecto a la situación general de la auditoría.
- b) El Reporte de Observaciones Relevantes que como su nombre lo indica,

(60) SECOGEF. Boletín "D" Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Lineamientos Generales para la Planeación y Ejecución. México: SECOGEF, 1991.
El contenido de los boletines serie "D" cubre básicamente: el propósito, alcance y los objetivos de los mismos.

contiene las observaciones más importantes detectadas en las auditorías.

- c) El Reporte de Seguimiento de Medidas Correctivas, que consigna el seguimiento de las recomendaciones derivadas de las observaciones relevantes.⁽⁶¹⁾

OTRAS DISPOSICIONES.

Los boletines "F", han sido utilizados para normar la "Participación de los Órganos Internos de Control en el Control y Seguimiento del Gasto Público".

Orientan y promueven un riguroso control de los recursos públicos en un marco de estricta disciplina presupuestal que permita elevar la eficiencia, productividad y aplicación honesta de los recursos, en estricto apego a las políticas, programas y presupuestos establecidos.

Los lineamientos contenidos en estos boletines, permiten a los Órganos Internos de Control contar con mayores elementos para precisar las tareas, procesos, sistemas y actividades susceptibles de incurrir en desviación presupuestal, al tiempo que permiten sustentar la toma de decisiones del titular y reforzar las acciones de control y evaluación de la gestión pública.⁽⁶²⁾

(61) SECOGEF. Boletín "E" Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Lineamientos Generales para el Informe. México: SECOGEF, 1990.

Dicho informe es dirigido al titular de la Dependencia o Entidad, marcando copia a la SECODAM y es firmada por el titular del Órgano Interno de Control.

(62) SECOGEF. Boletín "F-008" Participación de los Órganos Internos de Control en el control y seguimiento del gasto público. México: SECOGEF, 1992.

Estipulan los lineamientos que, con carácter eminentemente preventivo guían las acciones de los Órganos Internos de Control en materia de gasto público.

RELACIÓN CON LAS NORMAS DEL INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS, A.C. Y DEL INSTITUTO MEXICANO DE AUDITORES INTERNOS, A.C.

Las normas generalmente aceptadas emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. y por el Instituto Mexicano de Auditores Internos, A.C., mantendrán su vigencia para efectos de la aplicación de la auditoría pública, en tanto no se opongan a las de auditoría pública, toda vez que son en esencia las mismas ya que rigen el actuar de la profesión; sin embargo, presentan ciertas diferencias que tienen su razón de ser en los distingos que implican la naturaleza y el alcance de la responsabilidad profesional que asuma el auditor en cada caso al incorporar en el de la auditoría pública, la dimensión social que atiende al interés general. Estas normas aunque de aplicación generalizada para la profesión de contadores públicos, deberán ser observadas por todas las personas que practiquen auditoría pública independientemente de su profesión.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. y el Instituto Mexicano de Auditores Internos, A.C., han adoptado normas de observancia obligatoria que rigen la actuación profesional del auditor en sus respectivas esferas de competencia. En abril de 1981, la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, autoridad entonces facultada para dictar los preceptos de auditoría pública, emitió por primera vez las "Normas Básicas de Auditoría Gubernamental" cuya aplicación implicó la aclaración de su contenido y alcance y fue así como la Dirección General de Control de la entonces SECOGEF, en febrero de 1986, emitió el

Bolstín "B" que contenía las "Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental" aplicable al quehacer de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

En 1991, se vio la necesidad de ampliar el alcance de su contenido, puntualizar su aplicación y complementar algunas de dichas normas con la finalidad de fortalecer la actividad de auditoría pública. Así, la oficina del C. Secretario emite las "Normas Generales de Auditoría Pública", aplicables a todas las instancias que en forma directa o indirecta, realicen tal actividad en la Administración Pública Federal, constituyendo un valioso marco de referencia para el control, la fiscalización y la evaluación de la gestión pública.⁽⁶³⁾

La serie de normas deberán ser observadas por todas las instancias que en forma directa o indirecta realicen actividades de auditoría pública a Dependencias, Órganos Desconcentrados, Entidades, programas, actividades y fondos federales de la Administración Pública Federal.

3.4 INTERRELACIÓN QUE GUARDA LA CONTRALORÍA INTERNA CON OTROS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, LA COORDINADORA SECTORIAL (SEP) Y LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

La coordinación que establezcan y la colaboración que entre sí se brindan las diversas instancias para realizar auditoría pública, en programas de interés común o tareas con iguales objetivos, es fundamental para reducir al mínimo la duplicidad de trabajos y será una forma práctica de auditar Dependencias,

(63) Manual de Auditoría Pública. OP. CIT. P. 89.

Entidades, programas u operaciones gubernamentales.

La coordinación y colaboración se puede dar en forma:

- a) Horizontal, cuando se trate de trabajos de auditoría a una misma Dependencia o Entidad, entre Auditores Gubernamentales, Auditores Externos y/u Órganos Internos de Control de Dependencias y Entidades (Boletín C-003).
- b) Vertical, cuando se trate de trabajos de auditoría relacionados con programas u operaciones que atañen a todo un sector y donde intervienen Dependencias y Entidades coordinadas, o bien el Gobierno Federal o Estatal.

Los auditores podrán apoyarse en el trabajo de otros hasta donde sea factible, una vez que hayan comprobado que dicho trabajo se efectuó con la independencia y calidad necesarias mediante la aplicación de pruebas apropiadas u otros métodos alternos.⁽⁶⁴⁾

Sobre el particular la Contraloría Interna de la Universidad Pedagógica Nacional establece la coordinación necesaria tanto interna como con la Unidad de Contraloría Interna de la SEP y con la SECODAM a efecto de garantizar en la gestión, la estricta aplicación de la normatividad vigente.

(64) IBID. P. 73.

3.4.1 BASES DE RELACIÓN ENTRE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA UPN Y LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal se relacionan directamente conforme a lo siguiente:

- Para contribuir a la modernización de la gestión pública, el mejoramiento de la atención al ciudadano, la vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y la institucionalización de la evaluación en el quehacer gubernamental.
- Para establecer las bases de coordinación que promuevan la participación concertada y conjunto de los diversos instrumentos, mecanismos y procedimientos.
- Para unificar y homogeneizar los criterios en la interpretación y aplicabilidad de las normas, instrumentos y mecanismos de control que operan.
- Para mejorar la comunicación e intercambio de experiencias, a fin de que los canales, de información sean fluidos, ágiles, oportunas y congruentes.⁽⁶⁵⁾

(65) Boletín "C-003". OP. CIT. P. 7.

3.4.2 BASES DE RELACIÓN ENTRE LA UNIDAD DE CONTRALORÍA INTERNA DE LA SEP Y LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA UPN.

Los Órganos Internos de Control de las Dependencias se relacionarán con los Órganos Internos de Control de los Órganos Desconcentrados conforme a lo siguiente:

- Para complementar la normatividad emitida por la SECODAM e instrumentar los mecanismos para su aplicación.
- Para promover las relaciones en términos participativos y complementarios, sin que ello represente una relación jerárquica subordinada.
- Para consolidar el intercambio de experiencias e información en el trabajo, que garantice un mejor desarrollo de las funciones de control y evaluación acorde con las normas que expide la SECODAM y las complementarias que para el efecto se hubiesen concertado.
- Para unificar y homogeneizar los criterios en la aplicabilidad e interpretación de la normatividad, instrumentos y mecanismos de control y evaluación.
- Para coordinar apoyos sin que ello, constituya un canal intermedio de supervisión o de duplicidad en las acciones que realizan dichos Órganos.
- Para ejercer intervención directa en las áreas sustantivas de los Órganos Desconcentrados, cuando el titular de la Dependencia lo solicite, previa

opinión de la SECODAM, debiendo establecer la relación a través de los Órganos Internos de Control correspondientes.⁽⁶⁶⁾

3.4.3 BASES DE RELACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA UPN.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se relaciona directamente con los Órganos Internos de Control conforme a lo siguiente:

- Al establecer, actualizar y difundir el marco normativo que regula su funcionamiento.
- Al mantener una relación directa y funcional en todo lo que se refiere a las atribuciones y actividades que deban realizar.
- Al ser la instancia responsable de la concertación, cuando se requiere la emisión de normas adicionales, modificar lineamientos establecidos e instrumentar nuevos procedimientos que en materia de control sean requeridos, para elevar la eficiencia de la gestión pública a nivel sectorial.⁽⁶⁷⁾

(66) IBID. P. 10.

(67) IBID. P. 9.

CAPÍTULO IV

EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA POR LA SECODAM, A LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

CAPÍTULO IV

EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA POR LA SECODAM, A LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Siendo el dictamen el documento formal suscrito, en el cual se establecan la naturaleza, alcance y resultados del examen realizado a las diferentes áreas de la Universidad Pedagógica Nacional, su importancia es fundamental, pues resulta ser el único documento que al público reciba como resultado de su trabajo.

Es por ello que debe ser preparado en estricto apego a la normatividad vigente, así como el sustento técnico necesario en cada caso, para facilitar en cierta medida, la uniformidad deseable en la emisión de opiniones e informes, es por ello que el auditor debe vigilar que sean técnicamente adecuados y que la redacción de su dictamen sea clara y precisa en beneficio de los usuarios de su trabajo.⁽⁶⁸⁾

4.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS INFORMES DE LABORES PRESENTADOS A LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO POR LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL.

La información puede proceder de fuentes naturales o de fuentes técnicas o automáticas. A su vez pueden ser simples, cuando se transmiten como se reciben; o complejas cuando son elaboradas para darles una presentación con más carga de conocimientos, lo que a su vez puede representar una mejora

(68) Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Manual de Informes del auditor. México: IMCP, 1993. P. 15.
Ya se habían manejado algunas características relativas a los informes de auditoría, este manual sólo refuerza los conceptos ya vertidos.

cualitativa o una mejora cuantitativa.

La información es el ingrediente esencial en la formación y toma de decisiones. El montaje de un sistema de información, que aupa cubrir los aspectos de captura, almacenamiento, interpretación, tratamiento, recuperación, utilización y diseminación de la información en su aspecto de datos o informaciones y tanto en un aspecto digital como cualitativo y gráfico.⁽⁶⁹⁾

Toda información tomada desde un punto de vista activo (recibir información para hacer algo) implica una decisión que evalúe el conocimiento aportado por el hecho informativo y una acción a realizar de acuerdo con esa decisión. Existe además una iteración que termina el círculo engrazando otra vez la acción con la información.

El mensaje y su señal portadora que puede ser cuantificada representa en el sistema que recibe la información un dato, este dato, que puede ser cuantitativo o cualitativo puede ser cuantificado de una forma o de otra y aparecer entonces como una o varias variables cada una de las cuales tomará un valor. Un sistema hace referencia a todo conjunto de sucesos y objetos en relación los unos con los otros, a la organización definitiva de la información que le es añadida y a los medios de adquisición, almacenamiento, transformación, transmisión, control y tratamiento de esta información de una manera u otra.

El final del establecimiento del sistema de información se resolverá en la

(69) RINCÓN VEGA, José M. *La informática como instrumento de la gestión*, España: Deusto, 1979. P. 71.
Esta teoría va acorde a las funciones de la Contraloría Interna, ya que ahí fluye un gran cúmulo de información, por lo que es necesario el diseño de un sistema de información.

ayuda que el mismo pueda proporcionar a las decisiones; para que estas a su vez obliguen al sistema correspondiente a ejecutar sus acciones. Es decir, el sistema de información ayudará a determinar y tomar decisiones.⁽⁷⁰⁾

4.1.1 NORMAS Y LINEAMIENTOS PARA EL INFORME.

4.1.1.2 LAS NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL.

Las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental se refieren en la Norma Novena al Informe de Auditoría y nos dice que al término de cada intervención, el auditor interno gubernamental presentará en este caso al Rector de la Universidad por escrito y con su firma un informe acerca de la auditoría practicada.⁽⁷¹⁾

PRONUNCIAMIENTO 9.1 Se nos dan a conocer los atributos de calidad que deben caracterizar y contener el informe y son los siguientes:

Oportunidad, Integridad, Competencia, Relevancia, Objetividad, Convicción, Claridad, Utilidad.⁽⁷²⁾

PRONUNCIAMIENTO 9.2 Contenido del Informe de Auditoría.

En lo general el informe debe contener expresamente la opinión acerca de los actos, hechos o situaciones observadas, cuidando el apego a los atributos de calidad ya mencionados.

(70) IBID. Pp. 79-80.

(71) Manual de Auditoría Pública. OP. CIT. P. 36.

(72) IBID. P. 39.

PRONUNCIAMIENTO 9.3 Observaciones, Conclusiones y Recomendaciones.

Las observaciones deben caracterizarse particularmente, por su relevancia, claridad, concisión y objetividad y cuantificarse cuando esto sea posible. Las conclusiones deben ser objetivas e indubitable, y las recomendaciones precisas, claras y orientadas a la eliminación de irregularidades y deficiencias, y a evitar su recurrencia.

PRONUNCIAMIENTO 9.4 Discusión de las conclusiones y recomendaciones con los responsables de las áreas auditadas.⁽⁷³⁾

PRONUNCIAMIENTO 9.5 Reportes específicos.

Establece que los informes o reportes específicos que solicite en este caso el Rector de la Universidad a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo deben observar las características enunciadas en esta Norma Novena.

PRONUNCIAMIENTO 9.6 Responsabilidad sobre la opinión vertida en el informe.

La objetividad de los resultados y conclusiones depende del profesionalismo del auditor y se da por hecho que éste asume la plena responsabilidad sobre las conclusiones, juicios y recomendaciones vertidas en su informe.⁽⁷⁴⁾

4.1.1.3 BOLETÍN "E".

El Boletín "E" contiene las normas y lineamientos para el informe, en cuanto a su elaboración, presentación y envío, referentes básicamente a dar a conocer

(73) IBID. P. 13.

(74) IBID. P. 45.

los principales logros obtenidos y desviaciones encontradas, así como a la atención que a las mismas se está dando. Un objetivo importante de este Boletín es la unificación de los criterios existentes sobre el particular a nivel de la Administración Pública Federal.⁽⁷⁵⁾

Es así que con el propósito de asegurar la adecuada cobertura de los aspectos prioritarios de la Universidad Pedagógica Nacional, prever oportunamente los recursos necesarios a informar a los niveles directivos con la debida anticipación acerca de los trabajos por realizar es necesario conformar un programa anual de intervenciones en donde se considera para su elaboración el siguiente procedimiento:

- 1.- Identificar las áreas, recursos, programas, unidades administrativas y operaciones que deben ser revisadas, considerando los criterios de importancia relativa, riesgo potencial y calidad de los controles.

Asimismo debe asegurarse la incorporación de los requerimientos específicos del Rector de la Universidad, del Órgano de Gobierno, de la Comisión Interna de Administración (CIA), del Comité de Control y Auditoría (COCOA) y de la SECODAM.

- 2.- Precisar los objetivos que se pretenden alcanzar en el desarrollo del programa.
- 3.- Definir el alcance de cada revisión tomando en cuenta la disponibilidad de recursos, personal que intervendrá, objetivos,

(75) IBID. P. 53.

lineamientos y periodo de ejecución.

4. Identificar las revisiones definidas en el catálogo de codificación y enlace de revisión, con el flujo de operación, registro contable y área que va a ser revisada.
- 5.- Agrupar las revisiones en los siguientes subprogramas: auditoría por flujo de operación, de programa, de seguimiento, a unidades administrativas, a programas sustantivos.

El Resumen del Programa Anual de Control y Auditoría, tiene como propósito programar en forma calendarizada, las auditorías que se prevé realizar en el transcurso de un año (enero-diciembre). Este documento incluye una conciliación entre el total de semanas-hombre destinadas a funciones de control y auditoría y la fuerza total de trabajo que integra al Órgano Interno de Control.

En el caso de las funciones de Quejas y Denuncias y Responsabilidades, se refiere al tiempo que la Contraloría Interna emplea en los trámites respectivos, con motivo de las auditorías practicadas y que no generan observaciones relevantes.

El Programa Anual de Auditoría Detallado, está orientado a dar a conocer el contenido de las auditorías que se desarrollan, así como el alcance, áreas, operaciones, sistemas, recursos, programas y actividades por revisar, además del periodo en que se efectuarán.

4.1.1.3.1 DEFINICIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL.

El informe de auditoría interna gubernamental se define como:

“El documento formal por medio del cual el órgano interno de Control da a conocer los resultados obtenidos como producto del trabajo de auditoría”.⁽⁷⁶⁾

Su contenido permite al Rector de la Universidad, así como a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y al propio Ejecutivo Federal conocer el resultado del manejo de los programas y recursos que le han sido encomendados.

4.1.1.3.2 OBJETIVOS.

Los objetivos por alcanzar con el informe de auditoría interna gubernamental son:

Informar, Convencer y Obtener Resultados.

Si el informe de auditoría cumple con los objetivos citados, se convierte en un documento efectivo que permite que los resultados contribuyan al mejor funcionamiento de la Universidad.

Para alcanzar los objetivos del informe, es necesario que a través de él se desarrollen en el lector las siguientes actitudes:

(76) SECOGEF. Sistema de información Periódica. México: SECOGEF, 1990. P. 30.

Sobre este tema la SECODAM dicta un curso en sus instalaciones, propio para el personal que se encarga de reportar los informes trimestrales.

OBJETIVO DEL INFORME	ACTITUD POR DESARROLLAR
INFORMAR	TOMA DE CONCIENCIA
CONVENCER	ACEPTACIÓN
OBTENER RESULTADOS	DISPOSICIÓN A LA ACCIÓN

4.1.1.3.3 ESTRUCTURA DEL INFORME.

El informe de auditoría interna gubernamental se integra por tres documentos, los cuales forman parte del Sistema de Información Periódica, y son:

- Informe Ejecutivo.
- Reporte de Observaciones Relevantes.
- Reporte de Seguimiento de Medidas Correctivas.

El Informe Ejecutivo constituye el principal documento y consigna de manera resumida y consolidada por tipo de revisión los resultados de las intervenciones.⁽⁷⁷⁾

REPORTE DE OBSERVACIONES RELEVANTES.

Después de haber concluido cada una de las revisiones, se deberá elaborar un Reporte de Observaciones Relevantes, que consignará las principales deficiencias y desviaciones encontradas en las intervenciones, caracterizándose las mismas por su relevancia, claridad, concisión y objetividad.

(77) IBID. Pp. 46-47.

Se presenta como un anexo del Informe Ejecutivo, con el propósito de proponer la inmediata intervención del Rector de la Universidad, a partir del conocimiento de observaciones relevantes, de sus causas y efectos y de las recomendaciones propuestas.⁽⁷⁸⁾

REPORTE DE SEGUIMIENTO DE MEDIDAS CORRECTIVAS.

Siendo el propósito fundamental de la Contraloría Interna el coadyuvar a la mejora en general de la administración de la Universidad Pedagógica Nacional, la verificación de que las acciones correctivas y preventivas se lleven a la práctica constituye una de las principales responsabilidades de la función.

Con motivo de estas acciones el Contralor Interno comunica a través de este documento el estado que guarda la implementación de las medidas propuestas como resultado de las observaciones detectadas, en las auditorías, así como si dichas medidas están siendo atendidas oportuna y adecuadamente.⁽⁷⁹⁾

4.2 PRINCIPALES RESULTADOS.

Ante la falta de ejecución de tareas de inspección, evaluación y control en ejercicios anteriores a 1990, la Contraloría Interna ha venido llevando a cabo un intenso programa de trabajo, con la implementación de diferentes acciones y el desarrollo de la operación del Sistema Integral de Control a efecto de acrecentar la interacción ordenada de los instrumentos, programas y acciones de que dispone la Universidad, para que, con la participación correspondiente de las

(78) IBID. P. 49.

(79) IBID. P. 54.

áreas y unidades que la integran, se promueva sistemáticamente la elevación de los niveles de eficiencia y eficacia, buscando cada vez más incidir favorablemente en el mejoramiento de la calidad de la gestión, para tal efecto.

Se viene desarrollando en coordinación con la Dirección de Planeación y con la participación de las áreas de la Institución el reforzamiento de la capacidad de respuesta, dirigida a corregir y prevenir desviaciones, dentro de un marco de orden legal, que permita a través de indicadores, verificar en tiempo y alcance, el cumplimiento de las metas establecidas. Dicha mecánica de trabajo se apoya a través del programa de "revisiones Indirectas de Inspección y Control"; en donde se recopila sistemáticamente información que refleja las condiciones en que se desarrollan los servicios.

A) EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SUSTANTIVOS.

Se ha buscado permanentemente el establecimiento de procedimientos y mecanismos que promuevan el fortalecimiento de la eficiencia; por lo que se vienen desarrollando revisiones a los servicios sustantivos de esta Universidad. Verificando que se enmarquen dentro del proceso de modernización, mediante un enfoque preventivo de control, poniendo particular atención a las causas que originan desfazamientos o desviaciones a la normatividad y tratando de evitar su recurrencia. De tal forma que el seguimiento a los servicios contemple entre otros aspectos, la eficacia programática y presupuestal, así como la administración de los Recursos Humanos, Materiales, Financieros y Técnicos necesarios para el desarrollo de los servicios.

B) CONTRALORÍA SOCIAL.

Sobre este renglón se ha avanzado en la promoción y coordinación entre las diferentes áreas que conforman la Universidad, buscando eficientar las acciones que permitan tomar decisiones con la oportunidad requerida, atendiendo principalmente el enfoque de prevención, en apoyo a las áreas revisadas. Lo anterior se realiza motivando la difusión de aspectos normativos mediante la presentación de propuestas o sugerencias que sirvan de apoyo a la toma de decisiones y buscando que se tome en cuenta la participación de la comunidad universitaria en el mejoramiento de los servicios con perspectiva social.

C) SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN.

Se ha venido promoviendo la adecuada operación del sistema ante las diferentes áreas de la Universidad, responsables de emitir los reportes respectivos dentro de la periodicidad establecida.

La Universidad Pedagógica Nacional lleva a cabo un programa de regularización en el envío oportuno de formatos del Sistema Integral de Información para dar cumplimiento a la normatividad establecida y buscando atender los requerimientos específicos de información en la UPN.

Asimismo se han establecido al interior de la UPN las acciones aplicables al proceso y control del propio Sistema Integral de Información, con el fin de lograr progresivamente su eficientización.

D) PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORÍA.

El referido programa busca lograr una participación por prioridades, esto es considerando en primer lugar, a las áreas centrales de administración y su mayor responsabilidad en cuanto al volumen e importancia de los recursos que se manejan, para lo cual se atenderá a los siguientes criterios:

- A) Cuidar que en el programa se contemplen los servicios sustantivos de la UPN y programas prioritarios.
- B) Efectuar auditorías dando prioridad en aquellas Unidades de la UPN que anteriormente se hubieran revisado y presentaran deficiencias e irregularidades graves.
- C) Realizar auditorías de seguimiento en aquellas unidades que por sus características de control interno es necesario brindarles una atención adicional.
- D) Dar seguimiento a la atención de observaciones, de las auditorías realizadas desde el inicio de la gestión en septiembre de 1989, independientemente de que no estén contempladas en el actual Programa Anual de Control y Auditoría.
- E) Realizar intervenciones en aquellas áreas que por el volumen de recursos económicos que manejan resulta recomendable que se les practique revisiones con mayor frecuencia.
- F) Realizar periódicamente auditorías en las áreas que administran y ejercen

el presupuesto autorizado.

G) Dar un enfoque principal a las áreas y/o servicios expuestos a mayor riesgo potencial, así como de aquellas áreas en que debe destacarse la calidad de sus controles internos.

REPORTE DE CUMPLIMIENTO.

Para la consecución de sus objetivos, la Contraloría Interna ha puesto especial atención en la cobertura de visitas de auditoría en diferentes unidades UPN, así como a las áreas que conforman la Unidad Ajusco, buscando contribuir y apoyar el esfuerzo que realizan las mismas, en la prestación de los servicios a través de recomendaciones que incidan positivamente en una cada vez más eficaz, eficiente oportuna y transparente administración de los recursos asignados a la Institución.

Trimestralmente se reporta a la SECODAM sobre los avances alcanzados conforme al Programa, especificando las revisiones terminadas, las anticipadas, las adicionales y las que se encuentran en proceso, habiéndose conseguido hasta el momento un balance positivo en los últimos 4 ejercicios, esto a pesar del reducido número de integrantes de la Contraloría Interna que es de 15.

E) PROGRAMA DE ATENCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

En el desarrollo de este programa se busca fortalecer los servicios de la Institución mediante una participación Social de la Comunidad Universitaria

atendiendo las quejas, denuncias, sugerencias o inconformidades que se presentan.

Siendo fundamental una participación social en la mejoría de los servicios y de conjunción de esfuerzos, se promueve la vigilancia del cumplimiento estricto de las responsabilidades de los servidores públicos en el manejo eficiente y oportuno de los recursos presupuestales.

ACCIONES FUNDAMENTALES.

Recepción y Atención de Sugerencias, Quejas, Denuncias e Inconformidades.

- Se vigila que se de cumplimiento a la normatividad establecida para su atención respectiva.
- Se busca desarrollar las condiciones para identificar con la oportunidad necesaria inconformidades respecto a los diferentes servicios que se proporcionan en la Universidad, con el fin de establecer los ajustes y/o adecuaciones en los sistemas, procedimientos, políticas y en general la actualización a los controles internos que propicien la superación de la calidad de los servicios de la Institución.
- Se procura contar con los elementos de apoyo para precisar las causas y los mecanismos utilizados en los casos en que se hayan cometido irregularidades.
- Se busca disponer de los instrumentos de apoyo que contribuyan a la

modernización de los servicios ofrecidos por la Institución.

- Se prevé disponer de información estadística que apoye adicionalmente la medición de los Sistemas de Control Interno.
- Con el desarrollo de este programa se busca fortalecer sistemáticamente la operación del Sistema Integral de Control de la Institución y así reforzar la capacidad de respuesta dirigida a la superación de los servicios.

F) OBSERVACIONES RELEVANTES.

La Contraloría Interna en apoyo a la mejoría de los servicios y al cumplimiento de los objetivos, como resultado del Programa Anual de Control y Auditoría, y de acuerdo al seguimiento de atención de las observaciones resultantes de las auditorías realizadas en Unidades UPN y Áreas Centrales tiene observaciones relevantes en diferentes rubros.

G) ADQUISICIONES Y OBRA PÚBLICA.

La Contraloría Interna ha participado en los concursos de licitación pública de adquisiciones, verificándose que los mismos se lleven a cabo con estricto apego a la normatividad vigente.

Por otra parte se ha promovido que las adquisiciones de los bienes muebles se lleven a cabo contando con la autorización necesaria, lo cual mediante el desarrollo de los procesos de inspección y al tener participación directa en el Comité de Adquisiciones de la UPN. En dicho Comité se ha procedido al análisis de los concursos de licitación celebrados por la Administración de la UPN, dando

prioridad a las acciones tendientes a vigilar que se observe el marco legal que regula las adquisiciones.

H) ENTREGA RECEPCIÓN DE OFICINAS.

Al separarse del cargo todo servidor público adscrito a esta Institución, dentro de los niveles de mandos medios y superiores, así como del personal que aún teniendo un nivel inferior en el desempeño de sus funciones haya manejado fondos o valores, debe rendir información por escrito de los asuntos de su competencia y recursos asignados para el ejercicio de su función y entrega respectiva al servidor público que lo sustituya, esto conforme a lo dispuesto en la normatividad establecida.

I) PROGRAMA DE CAPACITACIÓN.

Se informa que se ha asistido con regularidad a los diferentes cursos impartidos por la SECODAM.

J) SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

La Contraloría Interna ha venido promoviendo en forma permanente a través de las recomendaciones que se derivan de las revisiones de auditoría, la aplicación y/o desarrollo de procesos de modernización, capacitación y simplificación administrativa, como elementos fundamentales que coadyuven al logro de los objetivos de la Institución.

Asimismo en cuanto a la Modernización y Simplificación Administrativa se ha venido recomendando a través de las diferentes acciones a Unidades y Áreas

que conforman la Universidad la aplicación y/o desarrollo de procesos de Modernización y Simplificación administrativa para lo cual se proponen acciones que coadyuven al logro de tal objetivo.⁽⁸⁰⁾

4.3 FORMAS Y MEDIOS DE CONTROL UTILIZADOS POR LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO PARA LOGRAR QUE SE CUMPLA CON LOS PROGRAMAS ESTABLECIDOS.

El control permite establecer que los objetivos han sido alcanzados en las condiciones óptimas necesarias, en tal virtud y dada la importancia que la Contraloría Interna representa en la promoción de la eficacia y productividad en la Universidad Pedagógica Nacional, como elemento operativo fundamental del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la SECODAM ha instrumentado las medidas necesarias para lograr que dicha instancia observe estrictamente las normas y lineamientos que regulan su funcionamiento, operando en óptimas condiciones y manteniendo una integración, funciones y recursos de acuerdo a lo siguiente:

- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo evalúa la instrumentación de los Órganos Internos de Control, mediante la aplicación de una guía de autoevaluación. Asimismo, y de acuerdo a la normatividad vigente, emite opinión sobre los candidatos a ocupar la titularidad de los Órganos Internos de Control de Dependencias y Entidades.

(80) DÁVILA GUZMÁN OP. CIT. Pp. 6-18.

- Se realizan revisiones a los Órganos Internos de Control, dando cumplimiento al compromiso de fortalecer las acciones de control y supervisión.
- Son revisados los informes emitidos por los auditores externos referentes a las evaluaciones a Dependencias y Entidades.
- Se difunden las Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría situación que permite a los Órganos Internos de Control que elaboren y presenten sus programas anuales de auditoría enfocados a cubrir los aspectos prioritarios y de mayor relevancia en Dependencias y Entidades.⁽⁸¹⁾

Asimismo, como resultado de la ejecución de los programas, se reciben y analizan los informes remitidos por la Contraloría Interna, los cuales contienen la conclusión de las auditorías llevadas a cabo. Derivado de lo anterior, se analizan las acciones desarrolladas por las diversas áreas operativas para solucionar los aspectos detectados a través de las auditorías realizadas por la Contraloría Interna, y se promueva la implementación de soluciones.

Para promover la implantación de medidas correctivas observadas en las auditorías, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo participa en el Comité de Control y Auditoría y, por otra, del cumplimiento de las observaciones de auditoría en las reuniones trimestrales de autoevaluación con los titulares de

(81) SECOGEF. Informe de Labores 1990. México:SECOGEF, 1990. P. 34.

Anteriormente definimos el control ahora aquí se muestra como se aplica en la práctica.

las Dependencias y Entidades.⁽⁸²⁾

Se pone especial atención en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de racionalidad y disciplina presupuestales, contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En materia de comunicación social, se ha logrado poner en práctica un programa que transparente a los servidores públicos el actuar del Gobierno Federal, en lo tocante al control y evaluación gubernamental, difundándose la normatividad respectiva.⁽⁸³⁾

De esta manera se busca evitar que los ingresos del erario sean desviados para fortalecer la imagen de los funcionarios en turno.

Se hace promoción de las políticas adecuadas para que todos los servidores públicos que de acuerdo a la normatividad vigente deban hacerlo, presenten con oportunidad y veracidad su declaración de situación patrimonial, incluyendo las declaraciones iniciales y de conclusión del cargo.

A través del Sistema Integral de Control y Gestión, la SECODAM controle el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los programas y compromisos adquiridos.⁽⁸⁴⁾

Citemos un ejemplo: el 8 de junio de 1994 el Ejecutivo Federal giró instrucciones a la titular de la entonces SECOGEF, relativo a que todos los titulares de las Dependencias y Entidades deberían elaborar su memoria de

(82) IBID. P. 35.

(83) IBID. P. 55.

(84) IBID. P. 60.

gestión comprendiendo el sexenio 1988-1994.⁽⁸⁵⁾

Su objetivo principal era efectuar una entrega integral de los procesos prioritarios, sustantivos y administrativos.⁽⁸⁶⁾

SUS RESULTADOS.

- Transparencia de la gestión pública.
- Consolidación de acciones para garantizar el cumplimiento óptimo de programas a fin de efectuar un proceso ordenado de transmisión del Poder Ejecutivo Federal.
- Cultura de rendición de cuentas.
- Eficientar el periodo de transición gubernamental.⁽⁸⁷⁾

4.4 SANCIONES QUE APLICA LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA.

Aspecto importante de la función de control es, sin duda alguna, la responsabilidad de los servidores públicos que es normada por su ley correspondiente. Este ordenamiento parte del principio de prevenir que los servidores públicos realicen las funciones con legalidad, lealtad y honradez en el manejo y aplicación de fondos públicos locales o federales, con imparcialidad,

(85) Época No. 14. 13-06-94. México. P. 14.

(86) SECOGEF. Acuerdos Presidenciales para la transición de la Administración Pública Federal 1988-1994. México: SECOGEF, 1994. Pp. 7-12.

El acuerdo del 24 de agosto de 1993 establece: la elaboración del Programa de mediano Plazo para el cierre de la Administración Pública federal 1988-1994; la integración de los expedientes denominados "Libros Blancos" y la evaluación trimestral de los recursos federales aplicados en programas realizados con los estados de la federación.

(87) IBID. Pp. 15-21.

economía y eficiencia; asimismo, se trata de regular los procedimientos para resolver las denuncias que formulan los particulares sobre irregularidades o desviaciones de los servidores públicos, cuya conducta implique responsabilidad.

La responsabilidad se tipifica en dos niveles: política y administrativa. La primera, se presenta cuando los servidores públicos que gozan de fuero y en el desempeño de las funciones a su cargo, realicen actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos.

Incurrir en la responsabilidad administrativa los servidores públicos, cuando en ejercicio de la función que tengan asignada, no observen las prescripciones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Las sanciones por responsabilidad política son:

- a) Destitución, que consiste en la separación del cargo o la suspensión de la relación laboral entre la institución y el servidor público.**
- b) Inhabilitación, es la prohibición temporal al servidor público para desempeñar empleo, cargo o comisión al servicio del Estado.**

Las sanciones por responsabilidad administrativa son:

- a) Amonestación, es la advertencia que se hará al servidor público sobre las consecuencias de la infracción cometida.**
- b) Suspensión del empleo, es la privación de ejercicio del derecho a desempeñar el empleo, cargo o comisión conferido y a percibir remuneración.**

- c) **Multa**, es el pago de dinero que en concepto de retribución debe hacer el servidor público en favor del Erario del Estado, por la infracción cometida.
- d) **Arresto**, es el confinamiento de los servidores públicos, el cual será en las instalaciones con que cuente para este fin el Estado.
- e) **Destitución**, separación de cargo, empleo o comisión impuesta como sanción por las instancias correspondientes.
- f) **Destitución por inhabilitación**, cuando se le separa del cargo y se le prohíbe desempeñar otro puesto, empleo o comisión, lo cual puede ser por tiempo determinado o en forma total.⁽⁸⁸⁾

Cabe hacer mención sobre el particular que todo acto u omisión que entrañe un daño al Erario Federal, por dolo o descuido, da origen al levantamiento de una acta administrativa en que se consten dichos actos u omisiones y al correspondiente pliego de observaciones o de responsabilidades y en su momento, a una denuncia formal al Ministerio Público Federal para la restitución del daño y la determinación y persecución del delito en que haya incurrido el responsable; a los pliegos emitidos se les da seguimiento administrativo independientemente a la acción penal con que se proceda en contra de las personas involucradas.

Dichas responsabilidades son denunciadas por particulares o por servidores

(88) PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. 2 Funciones y Especialidades. México: INAP, 1988. Pp. 126-130.

A partir del levantamiento y entrega del pliego preventivo de responsabilidades al interesado, es una buena política, el otorgarle un período de gracia cuya amplitud dependerá de las características de la responsabilidad que se le haya fincado.

públicos, directa o indirectamente ante las Contralorías Internas de las Entidades o en su momento ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o ante la Contaduría Mayor de Hacienda.

Cuando en el desarrollo de una auditoría el auditor determina una responsabilidad, se sugiera que de ser posible, haga el levantamiento de las actas administrativas, se posponga hasta la fecha más cercana al cierre de la intervención, con lo cual se tiene el beneficio de no alarmar al personal de la dependencia auditada, obteniendo una mayor colaboración del mismo para el desarrollo de nuestras actividades.

En muchas ocasiones, no es posible que el auditor obtenga evidencia documental suficiente para apoyar las situaciones detectadas, razón por la cual, el levantamiento de actas administrativas le son de mucha utilidad, ya que puede obtener declaraciones por parte de los empleados y funcionarios de la entidad que se audita que al quedar por escrito, sirven para continuar las actuaciones y en algunos casos, cuando la situación lo amerita, servir de elemento de prueba en procedimientos que pudieran seguirse en los campos legal y penal.

Es común encontrar situaciones en las que se detecten responsabilidades por afectación al patrimonio, cuando esto ocurre el auditor deberá:

- 1.- Preparar la documentación de apoyo necesaria.
- 2.- Apoyar la responsabilidad con documentación que reúna las siguientes características:

Ser original, con firmas autógrafas y obtener de la máxima autoridad el refrendo de su contenido.

3.-Formular actas (en su caso), de apoyo a la responsabilidad, donde se hagan constar declaraciones de personal que aporte pruebas al caso.

4.-Formular acta, con las declaraciones del responsable.

Ahora bien, como se puede observar, el aspecto más importante de este tipo de responsabilidades, está representado por el levantamiento de un documento llamado pliego preventivo de responsabilidades. Este documento sólo puede ser levantado y tramitado por la Contraloría Interna en este caso, ya que es la única facultada para ello. El pliego preventivo de responsabilidades, cuando no es aclarado o solventado por los responsables, se convierte en definitivo, característica con la cual las autoridades competentes lo pueden recuperar siguiendo las vías legales (penal y judicial en su caso).

Cuando se levanta responsabilidad a un empleado contratado bajo el régimen de base, se deberá solicitar la intervención de un representante sindical.⁽⁸⁹⁾

Sobre este último punto cabe reflexionar en el sentido, de quizá más que sanciones, se deben prever las acciones indebidas cometidas por servidores públicos, para lo cual el sistema educativo mexicano debería contemplar la educación valoral como parte de su currícula donde se incluyan aspectos tales como: metodologías para el desarrollo moral, la ética, el bien común, formación valoral, etc., quizás de esa manera se podrían inculcar valores desde la infancia

(89) ADAM ADAM. OP. CIT. Pp. 66-68.

que propiciaran una conducta honesta en los adultos.

Cabe mencionar que México no es el único país donde se cometen acciones indebidas, sin embargo, las mismas varían de acuerdo a las realidades culturales, económicas, políticas y sociales de cada país notándose que la educación valoral se ha dejado de lado y se ha tratado de enfatizar otros aspectos de la vida académica en la búsqueda de una educación de calidad, por otra parte si esta educación no incluye la formación valoral no puede haber educación de calidad. Este aspecto se considera esencial ya que si se carece de una formación valoral, entonces el individuo carece de las bases en que se fundamentan las aptitudes que lo sitúan en la posición de exigir ética en los procesos de desarrollo social, político, económico y cultural.

Los puntos coincidentes, dentro de las posibles soluciones a la problemática de la educación valoral, se centran principalmente en la concepción de una formación valoral que comprenda tres aspectos fundamentales: a) el aspecto cognoscitivo, ya que el individuo debe, en primer lugar, aprender cómo seguir un proceso de razonamiento crítico (argumentación) sobre una situación que posee implicaciones éticas o morales; en otras palabras, el individuo debe entender la situación y razonar sobre qué es lo que se debería hacer en esa situación. b) el aspecto afectivo, dado que, para que un juicio moral se transforme en una acción responsable, es necesario que la persona en sí misma aprenda a sentir el compromiso de actuar en base a su propio razonamiento moral, es decir, el juicio moral por sí solo no implica un sentido de responsabilidad hasta que la persona

siente que ese juicio le atañe a él o a ella personalmente y c) el aspecto conductual, porque en un sentido de responsabilidad que no se traduce en una acción es incompleto, y la persona necesita aprender cómo actuar en respuesta a su propio juicio moral. Tener el sentido de responsabilidad por sí solo no es suficiente, es necesario actuar con apoyo en ese sentido.

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

- 1.- En virtud de que el funcionamiento de los Órganos Internos de Control en México, se encuentran en su fase de plena formación y desarrollo, el administrador público dada su formación académica debe intervenir en forma directa en su quehacer, así como en la implantación de medidas político-administrativas a fin de contribuir a la obtención de mejores resultados.
- 2.- Conforme a las características de la Universidad Pedagógica Nacional, el costo-beneficio esperado es difícil de determinar ya que la Institución presta un servicio educativo a la población estudiantil magisterial primordialmente de México, y si bien el costo invertido sí es cuantificable, no así el beneficio, el cual no es tangible en cuanto a resultados obtenidos.
- 3.- De acuerdo a las características de los elementos del costo es recomendable la implantación de un sistema de seguimiento a los egresados de la Universidad, en relación al índice de deserción y su ocupación una vez que abandonan las aulas.
- 4.- Con base en el sistema instrumentado preparar información periódica y oportuna, para que las autoridades de la Universidad cuenten con elementos veraces que los apoyen en sus decisiones para la buena dirección de la Institución.

En cuanto a la Contraloría Interna es procedente que para un adecuado

desarrollo de su función se tomen en consideración los siguientes aspectos:

- 5.-Reforzamiento del liderazgo de la Contraloría Interna, a través de reuniones de confrontación entre el Contralor Interno y los titulares de todas la áreas de la Universidad.**
- 6.-Los cambios constantes de los titulares del Departamento de Auditoría y Seguimiento (Jefe de Departamento y Coordinador), genera inconsistencias en los sistemas de trabajo ya establecidos, por lo que es aconsejable instrumentar un mecanismo que propicie la continuidad de las tareas en forma equilibrada, sobre todo en ausencia de algún titular.**
- 7.-Le función de líneas de autoridad y responsabilidad y la determinación de las funciones y obligaciones de cada actividad, hará que la Contraloría Interna a través de su organización administrativa, logre los fines deseados.**
- 8.-Se requiere que las personas pertenecientes a la Contraloría Interna adopten una nueva conciencia (actitudes y valores), de su función hacia la comunidad universitaria a la que sirven.**
- 9.-Dadas las tareas de la Contraloría Interna: técnicas, complicadas, independientes y específicas, es recomendable propiciar en el personal una capacidad adaptativa, innovadora y creativa.**
- 10.-Es conveniente que entre las metas que se fije le Contraloría Interna se incluyan las siguientes:**

- El mejoramiento en la competencia interpersonal.
- Una transferencia de valores, que haga que las necesidades y perspectivas personales lleguen a ser consideradas como legítimas.
- Desarrollo de una creciente comprensión entre los grupos de trabajo y, entre los miembros de cada uno de estos, a fin de reducir las tensiones.
- Desarrollo de una administración por equipos más eficaces, o sea la capacidad de los grupos para trabajar con más competencia.
- Desarrollo de métodos racionales y abiertos de solución de conflictos. En vez de los usuales métodos burocráticos de acuerdos y promesas no cumplidas.
- Desarrollo de un sentido de responsabilidad y control ampliamente compartidos.

Lo anteriormente expuesto, nos hace ver que es necesario que se den una serie de profundos cambios en el modo de organizar el trabajo y las relaciones humanas, por lo que es imprescindible participar en el desarrollo y creación de sistemas de trabajo más humanos y democráticos. Esto no obstante que la Contraloría Interna ha venido desarrollando sus funciones con estricto apego a la normatividad vigente y a las metas que se ha fijado, por lo que puede considerarse satisfactorio su desempeño a partir de 1989, año en que inicia sus actividades como tal: sin embargo, muchas veces el reducido número de personal

con que cuenta el área, en comparación con el alto volumen de trabajo, propicia que si bien, se cumpla en tiempo con los objetivos establecidos, esto se logra muchas veces con una gran presión que es desgastante para todo el personal; esta situación nos lleva a la necesidad de proponer como una alternativa implementar un sistema de trabajo que permita cumplir en tiempo, pero sin tanto desgaste anímico para el personal.

CONCLUSIONES

Se puede decir que 1990 es el parteaguas en el funcionamiento de la Contraloría Interna de la Universidad Pedagógica Nacional, ya que es a partir de ese año cuando inicia sus funciones como lo mandan los diversos lineamientos emitidos para la creación, funcionamiento y control de los Órganos Internos de Control.

La acción inicial que se aplicó fue la de ampliar la cobertura de visitas de auditoría a todas y cada una de las áreas centrales y Unidades UPN; posteriormente se atendió exhaustivamente a un programa de seguimiento sobre las observaciones generadas de esa primera etapa de revisión; actualmente las actividades que se vienen desarrollando, se desprenden del Programa Anual de Control y Auditoría registrado ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en apego a las normas de los Órganos Internos de Control; y para la consecución de los objetivos de la Contraloría Interna, se ha puesto especial atención al desarrollo de los procesos de control y auditoría en las diferentes áreas académicas y administrativas, buscando contribuir y apoyar al esfuerzo que realizan las mismas en la prestación de los servicios, a través de recomendaciones que incidan de manera positiva en la administración eficaz y eficiente de los recursos asignados.

Hasta el momento el balance es positivo en cuanto a los resultados obtenidos ya que se ha venido cumpliendo en tiempo y forma con todos los requerimientos inherentes a su funcionamiento, lo cual a pesar de que la

Contraloría Interna cuenta con un reducido número de integrantes, 15 en total.

Sin embargo aún con buenos resultados siempre existen puntos susceptibles de mejorar, si es que queremos superarnos, en este sentido cabe reflexionar sobre 2 aspectos que dada su relación intrínseca con el desarrollo de la presente investigación debemos considerar como prioritarios, en consecuencia necesarios para el mejor desarrollo de las actividades de la Contraloría Interna, dichos rubros son los siguientes:

1.- Considerando que la administración pública es esencialmente una realidad viva y activa, un cuerpo social o un mecanismo consagrado a la gestión de los objetivos de la sociedad, se propone como grandes ejes temáticos entorno de los cuales debe la Contraloría Interna de la Universidad Pedagógica Nacional agruparse para de esa manera reforzar el cabal cumplimiento de su cometido:

- La administración educativa y el contexto económico, político y social.**
- El marco normativo, las políticas educativas y su ejecución.**
- La problemática de los recursos: humanos, financieros, materiales y técnicos, incluyendo los sistemas de información y problemas.**
- Los procesos de gestión y los actores educativos.**
- La innovación educativa.**
- La problemática de la evaluación de los planes y políticas sectoriales.**

Lo anterior debido a que los procesos puestos en marcha de las actuales

políticas educativas pone énfasis en el análisis y estudio de las estructuras organizativas, las relaciones de poder y toma de decisiones y de los medios y recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, de ahí que la Contraloría Interna deba poner especial interés en su estudio y posterior aplicación, ya que al formar parte de una institución de enseñanza superior dedicada al magisterio, se hace imprescindible que maneje a la perfección todos los factores que atañen al ámbito educativo.

2.- Existe cierta resistencia a abordar los problemas burocráticos, a pesar de que se han sufrido las consecuencias de aparatos y servicios administrativos poco adecuados, y de que se reconoce la interrelación que existe entre los problemas administrativos y las políticas y logros educativos, esto como consecuencia muchas veces de la complejidad que ha caracterizado a las funciones gubernamentales, intensificada por la vasta trama de normas, reglamentos y esquemas de control, mismos que los Órganos Internos de Control deben cuidar porque las Dependencias y Entidades apliquen y cumplan cabalmente, ya que trae como consecuencia que muchas veces esta forma burocrática de desempeñar sus funciones de las Contralorías Internas, les impida visualizar de una manera integral el avance en el cumplimiento de las metas y objetivos, es decir su productividad, así como la calidad y cobertura de los bienes o servicios que producen o prestan, lo que se debe reflejar en un beneficio social, esto debido a que por lo regular al presentar el informe resultado de la auditoría las observaciones se manejan desde una perspectiva aislada, es decir sin

interrelaciones una con la otra dentro del área revisada, así como con las demás que conforman la Dependencia o Entidad, de tal forma que su utilidad puede ser relativa al no contemplarse el bien que se presta a la sociedad, lo cual es el fin último.

Por lo anterior es conveniente que se trate de romper con esa estructura burocratizada, ya que de alguna manera viene limitando la aplicación del procedimiento administrativo que por un lado fortalezca la vigencia del estado de derecho y por otra proteja el interés público. Ante tal situación cabría reconsiderar el cambio de los términos de eficacia y eficiencia por los de calidad, oportunidad y beneficio en la prestación del servicio público de que se trate, más aún en este caso que se trata del servicio educativo donde la calidad de la educación que se brinda debe ser el objetivo primordial.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS

- A. H., Hanson. La Empresa Pública y el Desarrollo Económico. México: INAP, 1978.
- ACLE TOMASINI, Alfredo y VEGA J., Manuel. La Empresa Pública desde fuera, desde dentro. México: INAP, 1986.
- ADAMS, Alfredo y BECERRIL, Guillermo. La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal. México: IMCP, 1989.
- ANDER-EGG, Ezequiel. Técnicas de Investigación Social. Barcelona: Ed. Humanitas, 1975.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México: Porrúa, 1980.
- CASTRO VÁZQUEZ, Raúl. Contabilidad Gubernamental. México: IMCP, 1993.
- COCINA MARTÍNEZ, Javier. El Sistema de Implantación de Normas de Contabilidad Financiera en México. México: IMCP, 1990.
- CHUAYFETT CHEMOR, Emilio. Formas Legales de Control Administrativo de las Empresas Públicas. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- DÁVILA GUZMÁN, Miguel Ángel. Auditoría Comprehensiva, un Moderno Concepto en la Auditoría Gubernamental. México: IMCP, 1991.
- DUEÑAS, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. México: Trillas, 1978.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Introducción a la Administración Pública de México.

México: INAP, Tomo II.

- FERNÁNDEZ ARANA, José Antonio. Auditoría Administrativa. México: Ed. Diana, 1990.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Raúl. Metodología de la Investigación. México: Trillas, 1977.
- FLORES CABALLERO, Romeo. Administración y Política en la Historia de México. México: INAP, 1981.
- FLORES, Cipriano. La Administración Capitalista del Trabajo. México: UNAM, 1989.
- GALVÁN ESCOBEDO, José. Tratado de Administración General. México: Trillas, 1988.
- GREENE, James. Control de la producción. Sistemas y Decisiones. México: Ed. Diana, 1971.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. Las Categorías del Desarrollo Económico en la Investigación Social. México: UNAM, 1970.
- GONZÁLEZ ORTIZ, Beauregard. La Administración Pública Norteamericana. México: Ed. Fontamara No. 35, 1987.
- GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México: INAP, 1979.
- HERSEY, P. Y K. H. Blanchard. La Administración y el Comportamiento Humano. México: Editora Técnica, 1978.
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Auditoría Operacional. México:

IMCP, 1992.

- Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Manual de Informes del Auditor. México: IMCP, 1993.
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Normas y Procedimientos de Auditoría Pública. México: IMCP, 1993.
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. México: IMCP, 1994.
- ISOARD y JIMÉNEZ DE SANDI, Carlos. Auditoría de las operaciones del gobierno. México: FCE, 1979.
- JUÁREZ MEJÍA, Goldolfo. La Sectorización de la Administración Pública Federal. México: INAP, 1978.
- LEAL, Juan Felipe. México: Estado, Burocracia y Sindicatos. México: Ed. El Caballito, 1986.
- LIMOEIRO, Miriam. La Construcción de Conocimientos. México: Ed. Era, 1977.
- LOEBBECK, James y EINING, Martha. La Experiencia del Auditor ante irregularidades importantes: Frecuencia, naturaleza y detección. México: IMCP, 1991.
- LOZANO, Arturo. Notas Introdutorias al Estudio de los Sistemas de Información para la Administración. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 1985.
- MELIRKOFF, Ramón W. El Problema Político de la Administración Pública. Venezuela: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas

y Sociales, 1979.

- **MERINO MAÑÓN, José.** El Control Legislativo del Sector Paraestatal. México: Ed. LI Legislatura, 1981.
- **MOCK, Theodore y TURNER, Jerry.** Evaluación y Juicio del Auditor en Relación con el Control Interno Contable. México: IMCP, 1993.
- **NAVARRO DE FLORES, Ma. Victoria (Compiladora).** Empresas Públicas y Sistemas de Control Gubernamental en América Latina. México: INAP, 1984.
- **NORIEGA CHÁVEZ, Blanca Margarita.** Crisis y Descentralización educativa en México. México: Universidad Pedagógica Nacional, 1992.
- **PANIAGUA BRAVO, Víctor Manuel.** Sistema de Control Presupuestario. México: IMCP, 1993.
- **PARDINA, Felipa.** Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. México. Ed. Siglo XXI, 1973.
- **PICHARDO PAGAZA, Ignacio.** Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I Bases y Estructura. Tomo II Funciones y Especialidades. México: INAP, 1988.
- **PINEDA, J. Manuel y ZAMORA ARREOLA, Antonio.** Guía para Elaborar Proyectos de Investigación. México: Universidad Pedagógica Nacional, 1992.
- **RINCÓN VEGA, José M.** La Informática como Instrumento de la Gestión. España: Ed. Deusto, 1978.
- **RUIZ MASSIEU, José Francisco.** Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. México: Ed. Limusa, 1981.

- RODRÍGUEZ VALENCIA, Joaquín. Auditoría Administrativa. México: Ed. Trillas, 1987.
- ROJAS GUTIÉRREZ, Francisco. Objetivo, Funciones y Organización de la Contraloría General de la Federación. México: SECOGEF, 1983.
- ROJAS SORIANO, Raúl. Métodos y Técnicas de Investigación en las Ciencias Sociales. México: UNAM.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Bogotá: Ed. Linotipo, 1979.
- Secretaría de Educación Pública. Normas Fundamentales. México: SEP, 1980.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Administración Pública Paraestatal. México: SECOGEF, 1983.
- TERRY, F. George. Principios de Administración. México: Ed. CECSA.
- UVALLE BERRONES, Ricardo. El Gobierno en Acción. México: FCE, 1984.
- VALADÉS, Diego. Introducción al Derecho Mexicano. México: UNAM, 1981.
- WEBER, Max. Economía y Sociedad. México: FCE, 1972.

REVISTAS

- Época. "La transición de la Administración Pública Federal 1988-94". 1994.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica". 1992.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Auditoría Pública". Año 1, No. 1. 1991.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "La auditoría

gubernamental en el control y evaluación de la Administración Pública Federal".
1988.

DIARIOS OFICIALES

- **Diario Oficial de la Federación. Decreto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional. Agosto-1978.**
- **Diario Oficial de la Federación. Decreto de creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 29 de diciembre de 1982.**
- **Diario Oficial de la Federación. Acuerdo que dispone las acciones concretas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para instrumentar la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellos...7 de agosto de 1984.**
- **Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que Titulares de Dependencias y Entidades deben rendir informe y entregar recursos. 2 de septiembre de 1988.**
- **Diario Oficial de la Federación. Acuerdo para establecer disposiciones para la entrega recepción del despacho de asuntos...Guía para elaborar acta administrativa entrega-recepción. 5 de septiembre de 1988.**
- **Diario Oficial de la Federación. Manual de Organización General de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.**
- **Diario Oficial de la Federación. Instructivo para la operación del Comité de Adquisiciones. 3 de mayo de 1990.**
- **Diario Oficial de la Federación. Ley General de Educación. 13 de julio de 1993.**

- Diario Oficial de la Federación. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. 26 de marzo de 1994.

LEYES

- Porrúa. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Porrúa, 1994.
- Porrúa. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. México: Porrúa, 1991.
- Porrúa. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, 1994.
- Porrúa. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: Porrúa, 1994.
- Porrúa. Ley General de Planeación. México: Porrúa, 1992.
- Porrúa. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. México: Porrúa, 1994.
- Porrúa. Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. México: Porrúa, 1990.
- Porrúa. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. México: Porrúa, 1994.
- Porrúa. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México: Porrúa, 1993.

BOLETINES

- SECOGEF. Boletín "A". Carácter y Obligatoriedad de las Normas. México: SECOGEF, 1990.

- SECOGEF. Boletín "B". Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental. México: SECOGEF, 1990.
- SECOGEF. Boletín "C-001". Marco de actuación de las Unidades de Contraloría Interna, en las Dependencias del Sector Central. México: SECOGEF, 1989.
- SECOGEF. Boletín "C-002". Marco de Actuación de los Comisarios de las Dependencias de la Administración Pública. México: SECOGEF, 1989.
- SECOGEF. Boletín "C-003". Marco de Relación entre los Órganos Internos de Control de las Dependencias, Entidades y Órganos Desconcentrados. México: Porrúa, 1990.
- SECOGEF. Boletín "C-004". Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Entidades Paraestatales. México: SECOGEF, 1992.
- SECOGEF. Boletín "C-005". Disposiciones Jurídico-Administrativas aplicables a las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal. México: SECOGEF, 1993.
- SECOGEF. Boletín "D". Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Lineamientos Generales para la Planeación y Ejecución. México: SECOGEF, 1991.
- SECOGEF. Boletín "D-500". Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Seguimiento. México: SECOGEF, 1991.
- SECOGEF. Boletín "D-900". Examen y Evaluación de los Sistemas de Operación, Información y Control. México: SECOGEF, 1991.
- SECOGEF. Boletín "E". Bases Generales del Programa Anual de Control y

Auditoría. Lineamientos Generales para el Informe. México: SECOGEF, 1991.

- SECOGEF. Boletín "F-003". Lineamientos Específicos de Control y Fiscalización. México: SECOGEF, 1992.
- SECOGEF. Boletín "F-008". Participación de los Órganos Internos de Control en el Control y Seguimiento del Gasto Público. México: SECOGEF, 1990.
- SECOGEF. Boletín "G-001". Lineamientos que regulan el funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría. México: SECOGEF, 1993.

CURSOS

- Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público. SECOGEF. 1991.
- Auditoría de Obra Pública. SECOGEF. 1991.
- Auditoría de Servicios Personales. SECOGEF. 1991.
- Auditoría Interna Gubernamental. SECOGEF. 1991.
- Auditoría Pública. SECOGEF. 1992.
- Diagramas de Flujo. SECOGEF. 1994.
- Examen y Evaluación del Control Interno. SECOGEF. 1991.
- Muestreo Estadístico aplicado a la auditoría. SECOGEF. 1994.
- Papeles de Trabajo. SECOGEF. 1994.
- Sistema de Información Periódica. SECOGEF. 1994.
- Supervisión del trabajo de auditoría. SECOGEF. 1993.

OTRAS FUENTES

- Colegio de Licenciados en Administración. Diccionario de Ciencias Políticas y

- Administración Pública**. México: Colegio de Licenciados en Administración, 1980.
- SECOGEF. **Acuerdos Presidenciales para la transición de la Administración Pública Federal**. México: SECOGEF, 1994.
 - SECOGEF. **Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público**. México: SECOGEF, 1985.
 - SECOGEF. **Informe de Labores 1990**. México: SECOGEF, 1991.
 - SECOGEF. **Manual de Auditoría Pública**. México: SECOGEF, 1993.
 - SECOGEF. **Programa General de Trabajo**. México: SECOGEF, 1992.
 - SEP. **El Fortalecimiento de las Relaciones de Coordinación entre los Órganos Internos de Control del Sector Educativo**. México: SEP, 1991.
 - SEP. **Lineamientos y Formatos para la Substanciación del Procedimiento Administrativo Disciplinario de Quejas y Denuncias**. México: SEP, 1991.
 - SEP. **Memoria de Actividades de la Primera Reunión de los Titulares de los Órganos Internos de Control del Sector Educativo**. México: SEP, 1991.
 - SEP. **Manual de Organización de la Unidad de Contraloría Interna de SEP**. México: SEP, 1990.
 - SEP. **Manual de Auditor Interno. Supervisión y Auditoría**. México: SEP, 1990.
 - Universidad Pedagógica Nacional. **Informe de Autoevaluación Primer Semestre de 1994 de la Contraloría Interna**. México, UPN, 1994.
 - Universidad Pedagógica Nacional. **Manual de Organización y Políticas de la Contraloría Interna de la UPN**. México: UPN, 1988.