



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

7
2el.

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION



FACULTAD DE CONTADURIA
Y ADMINISTRACION

OCT 20 1997

COORDINACION DE
EXAMENES PROFESIONALES

0/2235/97

**CONTABILIDAD Y AUDITORIA GUBERNAMENTAL,
Y LA FISCALIZACION EN MEXICO.**



**SEMINARIO DE INVESTIGACION
CONTABLE**

**ALVARADO MIRANO, ELSY GUADALUPE
BELTRAN VIGUERAS MITZY ANGELICA
LAGUNA OLIVOS MARIA ENRIQUETA**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D.F.

1997





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO.**

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION.

**CONTABILIDAD Y AUDITORIA GUBERNAMENTAL, Y LA
FISCALIZACION EN MEXICO.**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE.
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

LICENCIADO EN CONTADURIA.

PRESENTAN:

**ALVARADO MIRANO ELSY GUADALUPE.
BELTRAN VIGUERAS MITZI ANGELICA.
LAGUNA OLIVOS MARIA ENRIQUETA.**

**ASESOR DEL SEMINARIO:
C.P. ALFREDO ADAM ADAM**

AGRADECEMOS:

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO Y FACULTAD
DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION:**

Por darnos la oportunidad de finalizar nuestros estudios profesionales y obtener un título profesional.

A LA C.P. SUSANA AMAYA MARTINEZ:

Por el apoyo que desinteresadamente nos brindó durante la elaboración de nuestro seminario de investigación.

AL C.P. ALFREDO ADAM ADAM.

Por aceptar guiamos durante el desarrollo de nuestro seminario de investigación.

Un viaje de mil millas comenzó con un solo paso .

CONTABILIDAD Y AUDITORIA GUBERNAMENTAL, Y LA FISCALIZACION EN MEXICO.

PAGINAS

INTRODUCCION.....	I
1. Estructura Orgánica del Gobierno Federal.....	1
1.1 División de Poderes.....	1
1.1.1 Poder Legislativo.....	2
1.1.2 Poder Ejecutivo.....	6
1.1.3 Poder Judicial.....	10
1.2 Administración Pública Federal.....	10
1.2.1 Administración Pública Central.....	13
1.2.1.1 Características Fundamentales de este Sector.....	15
1.2.1.2 Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.....	16
1.2.1.3 Consejería jurídica.....	19
1.2.2 Administración Pública Paraestatal.....	20
1.2.2.1 Características Fundamentales de este Sector.....	20
1.2.2.2 Organismos Descentralizados.....	22
1.2.2.3 Empresas de Participación Estatal.....	25
1.2.2.3.1 Organismos Nacionales de Crédito.....	26
1.2.2.3.2 Organismos Auxiliares Nacionales de Crédito.....	28
1.2.2.3.3 Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.....	31
1.2.2.4 Fideicomisos.....	32

2. Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública.....	35
2.1 Contabilidad Gubernamental.....	35
2.1.1 Antecedentes.....	35
2.1.1.1 Antecedentes a Nivel Mundial de la Técnica Contable...35	
2.1.1.2 Antecedentes a Nivel Nacional de la Técnica Contable..40	
2.1.2 Conceptos.....	44
2.1.2.1 Concepto de Contabilidad General.....	44
2.1.2.2 Concepto de Contabilidad Gubernamental.....	46
2.1.3 Evolución de la Contabilidad Gubernamental en México.....	47
2.1.4 Diferencias de la Contabilidad General y Contabilidad	
Gubernamental.....	65
2.1.4.1 En cuanto a su Normatividad y Ambito Legal.....	65
2.1.4.2 En cuanto a Control y Registro Presupuestal.....	70
2.1.4.3 En cuanto a sus Principios de Contabilidad.....	71
2.1.4.4 En cuanto a los Propósitos de la Información.....	80
2.1.4.5 En cuanto a la Reexpresión de Cifras de los Estados	
Financieros.....	81
2.2 Cuenta Pública.....	82
2.2.1 Generalidades.....	82
2.2.2 Concepto de Cuenta Pública.....	84
2.2.3 Objetivos de Cuenta Pública.....	86
2.2.4 Estructura y Contenido de la Cuenta Pública.....	87
2.2.5 Marco Legal de la Cuenta Pública.....	88
2.2.6 Utilidad de la Cuenta Pública.....	95

3. Auditoría Gubernamental.....	97
3.1 Antecedentes.....	97
3.1.1 Antecedentes a Nivel Mundial.....	97
3.1.2 Antecedentes a Nivel Nacional.....	101
3.2 Conceptos.....	106
3.2.1 Concepto de Auditoría General.....	106
3.2.2 Concepto de Auditoría Gubernamental.....	107
3.3 Objetivo de Auditoría Gubernamental.....	109
3.4 Tipos de Auditoría.....	110
3.5 Normas Básicas de Auditoría Gubernamental.....	113
3.6 Técnicas de Auditoría Gubernamental.....	117
3.7 Papeles de Trabajo.....	124
3.8 Informe de Auditoría Gubernamental.....	128
4. Fiscalización.....	131
4.1 Generalidades.....	131
4.1.1 Generalidades a nivel Mundial.....	131
4.1.2 Generalidades a nivel Nacional.....	133
4.2 Antecedentes de Fiscalización.....	135
4.3 Concepto de Fiscalización.....	138
4.4. Objetivos de Fiscalización.....	139
4.5 Marco Legal.....	140
4.6. Control Legislativo y Ejecutivo de la Administración Pública	
Federal.....	141
4.7 ASOFIS.....	145

5. Entes Fiscalizadores.....	149
5.1 Contaduría Mayor de Hacienda.....	149
5.1.1 Antecedentes.....	149
5.1.2 Aspectos Generales.....	152
5.1.3 Aspectos Legales.....	153
5.1.4 Estructura Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.....	156
5.1.5 Objetivos y Características.....	163
5.1.6 Funciones y Atribuciones Específicas.....	165
5.1.7 Documentos que Produce.....	172
5.1.8 Documentos que recibe.....	181
5.2 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	183
5.2.1 Antecedentes.....	183
5.2.2 Aspectos Generales.....	186
5.2.3 Aspectos Legales.....	188
5.2.4 Estructura Orgánica.....	190
5.2.5 Objetivos y Características.....	196
5.2.6 Funciones y Atribuciones.....	198
5.3 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	202
5.3.1 Antecedentes.....	202
5.3.2 Objetivos Generales.....	204
5.3.3 Funciones y Atribuciones.....	206
5.3.4 Administración General de Auditoría Fiscal Federal.....	209
5.4.Comparativo. Semejanzas y Diferencias entre los Entes Fiscalizadores.....	212

6. Organismos de Fiscalización en Estados Unidos y Canadá.....	219
6.1 Organo Superior de Fiscalización en Estados Unidos.....	219
6.1.1 Generalidades.....	219
6.1.2 Antecedentes de la GAO.....	222
6.1.3 Marco Constitucional.....	224
6.1.4 Oficina General de Auditoría (GAO).....	28
6.1.5 Objetivos de la GAO.....	233
6.1.6 Actividades de la GAO.....	233
6.2 Organo Superior de Fiscalización en Canadá.....	236
6.2.1 Generalidades.....	236
6.2.2 Constitucional.....	238
6.2.3 Tribunal de Hacienda del Secretariado Canadiense.....	241
6.2.4 Responsabilidades.....	242
6.2.5 Organización.....	243
APENDICE.....	251
Decreto que Reforma al Artículo 74 Constitucional.....	253
Iniciativa de Ley para la creación de un Organismo Superior de	
Fiscalización.....	255
Cuadro 1.....	283
Cuadro 2.....	285
Cuadro 3.....	287
Cuadro 4.....	289
Cuadro 5.....	291
Cuadro 6.....	293

Cuadro 7.....	295
CONCLUSIONES.....	297
BIBIOGRAFIA.....	301

INTRODUCCION.

El desarrollo del presente tuvo como objetivo efectuar acciones de investigación, y análisis detallado de diversos tópicos de singular relevancia en el ámbito gubernamental, tales como: La Contabilidad Gubernamental y el sistema de registro contable de las operaciones efectuadas por el Gobierno Federal, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; la Auditoría Gubernamental, la Fiscalización Superior en México; Los órganos encargados de efectuar dichas acciones a nivel internacional y la Iniciativa de Ley emitida por el Ejecutivo Federal en materia de creación de un órgano de fiscalización en México, entre otros.

Asimismo, nuestro principal interés fue el de producir un documento que considerara estos temas, a fin de que sirviera como materia de consulta y guía para aquellos estudiantes que se iniciaran en el aprendizaje de los mecanismos, sistemas, normas y procedimientos implementados en el Sector Público para el registro y control de las operaciones efectuadas por la Administración Pública Federal.

El Gobierno Federal está representado por lo Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), cada uno de estos poderes

tiene funciones y atribuciones distintas las cuales están plenamente especificadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de estas funciones y atribuciones está la de ejercer la Administración Pública Federal la cual es realizada por el Poder Ejecutivo con el fin de distribuir los recursos públicos de toda la Nación para el bienestar social.

La Administración Pública Federal está dividida en: a) Administración Pública Centralizada misma que está integrada por el Presidente de la República, la Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Conserjería Jurídica; b) Administración Pública Paraestatal que está constituida por organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

La Contabilidad Gubernamental en México ha sufrido cambios a través del tiempo, desde los aztecas hasta nuestros días; algunos de los sistemas contables que se han desarrollado en el presente siglo han sido como por ejemplo: el Sistema Centralizado creado en 1935, el cual consistió en que una sola entidad llevaba la contabilidad del Gobierno Federal; el Sistema Descentralizado se instituye en 1977, en el que se establece la descentralización en cada una de las dependencias y entidades ampliando su información de tipo presupuestaria, patrimonial

y económica; y el actual Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG) implantado en 1985, considerado un mecanismo de registro completo, ya que trata un esquema de contabilidad de tipo descentralizado, es decir, se integra por subsistemas como son: el subsistema de recaudación, egresos, deuda pública y fondos federales, utilizando las cuentas de enlace, ya que estas permiten la vinculación de entre dos o más subsistemas

Además este sistema informa la situación patrimonial de cada dependencia o entidad y en general de la situación del Estado. La información que genera es de tipo financiera, presupuestal, programática y económica debiendo ser confiable, oportuna y útil; para elaborar los informes de que dispone la Ley.

Uno de los elementos con que cuenta el SICG es el Catálogo de Cuentas el cual establece una clasificación ordenada y detallada de las cuentas que se usan con mayor frecuencia para el registro de las operaciones del Gobierno. Otro elemento es la Guía Contabilizadora en la que clasifica el tipo de operación, señalando el concepto, documento fuente, asiento contable y la vinculación que existe con los subsistemas.

También se mencionan algunas diferencias de la Contabilidad Gubernamental y la Contabilidad del Sector Privado; en cuanto a la Normatividad, se refiere a sus Leyes que regulan a cada Sector; en cuanto al Control y Registro Presupuestal, mientras en el Sector Privado es optativo, en el Sector Público es obligatorio; en cuanto a los Principios de Contabilidad, en el Sector Privado se rige por los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, y en el Sector Público se rige por los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental; en cuanto a los Propósitos de la Información, en el Sector Privado el propósito es el cumplimiento de las obligaciones y la toma de decisiones, y en el Sector Público esta destinada a evaluar el origen y destino de los recursos públicos, el resultado de la gestión financiera y la toma de decisiones; en cuanto a la Reexpresión de Cifras de los Estados Financieros, en el Sector Privado la reexpresión de las cifras de los Estados Financieros se utilizan los criterios definidos en el Boletín B-10 y sus documentos de adecuaciones emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y en el caso del Sector Público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, emitió reglas particulares denominadas Normas de Información Financiera.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal es un documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal, es presentada anualmente por el Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados en cumplimiento constitucional, en el que se muestran los resultados de la gestión financiera realizada y los logros obtenidos en el desarrollo económico y social del país.

Dentro de los objetivos fundamentales de la Cuenta Pública se encuentran: el informar a los gobernados la forma de como y en qué se gastaron los recursos públicos, así como también el que los gobernados representados por la Cámara de Diputados puedan evaluar el desempeño del Gobierno ejerciendo una acción fiscalizadora.

La Auditoría al igual que la Contabilidad ha sido practicada desde tiempos muy antiguos, con el objeto de revisar los registros contables. En nuestro país, desde el tiempo de los aztecas se ejercía la auditoría, el incumplimiento de los tributos lo sancionaba el caxplixtle; en época de la colonia también se tenía que pagar el diezmo al Virrey-Iglesia (clero), el incumplimiento pasaba a manos de la Santa Inquisición; en 1524 la Nueva España crea Tribunales para revisar los tributos que habrían de pagarse a Hernán Cortés, en época de la

Independencia, la Constitución establece la Contaduría Mayor de Hacienda para examinar y glosar las cuentas de la Hacienda Pública Federal, ratificándose en la Constitución de 1917 que actualmente esta vigente; finalmente en 1981, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación actualmente llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Debido a la naturaleza de la Auditoría Gubernamental de examinar y evaluar la gestión de la Administración Pública Federal, esta ha ido evolucionando y modernizándose a través del tiempo, por lo que se desarrollaron varios tipos de auditoría como son las auditorías financieras, operacionales, de resultados de programas, de legalidad a las unidades, programas, y actividades de las dependencias o entidades de la administración pública; también pueden ser parciales realizando un solo tipo de auditoría, o integrales haciendo varios tipos de auditorías. Dependiendo del tipo de auditoría que se aplique es el tipo de información que resulte de esta, para los fines para los que fue realizada. Además la Auditoría Gubernamental se regula por las Normas Básicas de Auditoría Gubernamental y por las Técnicas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En México la fiscalización la realiza la Contaduría Mayor de Hacienda con facultades exclusivas para revisar al Poder Ejecutivo; órgano que depende directamente del Poder Legislativo.

En los últimos años, la CMH ha intensificado su relación con entes homólogos a través de organismos tales como la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); y la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS).

En los dos primeros casos se trata de Entes Internacionales con los que México ha profundizado, su relación a fin de mejorar la gestión pública interna, situación que ha prosperado y que como resultado de los avances en la materia, La Contaduría Mayor de Hacienda recibió el 2 de octubre de 1995, el premio JORG KANDUTSCH, máximo reconocimiento que otorga cada tres años la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Para este reconocimiento se presentaron candidaturas de catorce países, entre los que destacan: Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos de Norte América, Japón, Países Bajos y Reino Unido.

En el tercer caso se destaca la participación de la Contaduría Mayor de Hacienda con las 32 Contadurías Mayores del país fortaleciéndose las relaciones de comunicación, coordinación y asesoramiento recíproco; para lo anterior se ha establecido como política prioritaria el respeto irrestricto a la independencia y soberanía tanto de las entidades federativas como de sus respectivos Organismos de Fiscalización Gubernamental.

Es importante mencionar que la Presidencia de la ASOFIS está a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Los compromisos de trabajo que se han tenido en esta materia han permitido el contacto con otras importantes entidades de fiscalización superior como la Contraloría General de los Estados Unidos (GAO), La Auditoría General de Canadá (OAG).

Considerando todo lo anterior, podemos señalar que no obstante la profunda labor realizada en la presente tesis, los tópicos abordados son aun más extensos de lo que aquí tenemos la oportunidad de presentar; no obstante, reiteramos nuestro deseo de que este trabajo

pueda despertar en los lectores la inquietud apasionante de conocer más al respecto.

1. ESTRUCTURA ORGANICA DEL GOBIERNO FEDERAL.

1.1 DIVISION DE PODERES.

La Constitución de un Estado representa, a través del contenido de sus leyes, los anhelos de una nación. Todos los anhelos, propósitos e ideales de una nación quedan, por lo tanto, expresados en sus leyes.

En el caso particular de nuestro país, se cuenta con la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en la que queda manifestada la soberanía del pueblo y se le designa como una República representativa, democrática y federal. Así pues, de acuerdo con el artículo 41 de este ordenamiento supremo, la soberanía se ejercerá por el pueblo a través de los tres Poderes de la Unión

En relación a la División de Poderes, el título tercero, capítulo I, artículo 49, determina que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial”.

Cada uno de ellos desempeña las funciones que señala su designación. El Poder Legislativo formula las Leyes por las cuales debe regirse el país, es decir, legisla. En el caso del Poder Ejecutivo hace cumplir las Leyes, por lo tanto, las ejecuta; y el Poder Judicial imparte justicia. (Ver cuadro 1 en el Apendice).

1.1.1 El Poder Legislativo se deposita, de conformidad con el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. (Ver cuadro 2 en el Apendice).

El Congreso de la Unión se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar el segundo período de sesiones ordinarias. En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada período de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica (art. 65

CPEUM). Asimismo, a la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que se manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria, con base en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Toda resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de ley o decreto, las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el presidente de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán de esta forma; "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta; (texto de la Ley o decreto)".

El Congreso expedirá de acuerdo al artículo 70 Constitucional, la Ley que regulará su estructura y funcionamiento interno. Esta Ley no podrá ser vetada, ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación del partido, a

efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Dentro de las facultades que le confieren al Congreso de la Unión establecidas en el artículo 73 Constitucional, está la de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación. Dichas contribuciones serán sobre el comercio exterior, sobre aprovechamientos y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades y seguros, sobre servicios públicos concesionados y explotados directamente por la federación y sobre contribuciones especiales tales, como energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y productos derivados del petróleo, cerillos, fósforos aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y, producción y consumo de cerveza.

La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado por la primera minoría. Para estos efectos los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la primera fórmula de candidatos que

establece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años de acuerdo al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación de acuerdo al artículo 51 Constitucional, serán electos en su totalidad cada 3 años; y con disposición al artículo 52 Constitucional se integrará por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el Sistema de Listas Regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Por cada Diputado propietario, se elegirá un suplente.

La Cámara de Diputados tiene la facultad entre otras; de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. Además tiene el deber de vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, según el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.1.2 El Poder Ejecutivo. De conformidad con el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un sólo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Al respecto, el artículo 81 de la Constitución establece que la elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley electoral. Asimismo, y dentro de las facultades y obligaciones del Presidente establecidas en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran las de:

I. Promulgar y ejecutar, las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerzas Aéreas Nacionales y los empleados superiores de hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aéreas Nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanentemente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que proviene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Designar, con ratificación del Senado al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado; En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos de orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Cámara Permanente;

XVII. Derogado. (D. O. 25 de Octubre de 1993);

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Derogado. (D. O. 28 de Diciembre de 1982.), y

XX. Las demás que confiere expresamente esta Constitución.

1.1.3 El Poder Judicial. El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados del Distrito, y en un Consejo de Judicatura Federal. Las facultades específicas de cada una de estas autoridades se establece en el Capítulo IV del Título Tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2 ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Para poder explicar que es la Administración Pública Federal primero nos ocuparemos de lo que significa la palabra *Estado*, base de la cual se desprende la creación de la Administración Pública.

El Estado es la organización jurídica de una población, asentada en un territorio y con un Gobierno propio.

- **Organización Jurídica.** Significa que la sociedad obedece a un orden fijado por leyes.

- **Población; que obedece las leyes que ella misma se otorga, compone a su vez una comunidad humana, superior al grupo familiar y al regional; por lo común constituye una nación.**
- **Territorio, representa la superficie en donde vive o muere la población. Es el país.**
- **Gobierno propio, significa que el Estado tiene una representación a través de un conjunto de órganos encargados de aplicar las leyes. Los órganos del Estado a su vez, se integran con funcionarios pertenecientes a la población del Estado.**

En base a lo señalado, el Estado es una persona moral que realiza una diversidad de actos jurídicos y materiales tendientes a la conservación y afirmación de su propia existencia, es decir, el bien público. Dicho en otras palabras, la satisfacción de los intereses colectivos por medio de una función administrativa. Dicha función administrativa esta organizada y funciona dentro del Poder Ejecutivo y del cual, se crea la Administración Pública Federal.

La Administración Pública Federal debe entenderse desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del

poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”, y desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerando en sus problemas de su gestión y de existencia propia tanto sus relaciones con otros organismos, como lo son los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.¹

Por lo tanto, en términos generales la Administración Pública Federal puede ser definida como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares del mismo tienden a la satisfacción de los intereses colectivos.

La Administración Pública Federal para su ejercicio se dividirá en: Centralizada y Paraestatal conforme lo dispuesto en la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Para tal efecto, en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone que las leyes determinarán

¹ A. MOLITOR; Administration Public; UNESCO; 1958; Pág. 18.

las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1, establece que la organización de la Administración Pública Federal, será: Centralizada y Paraestatal. (Ver cuadro 3 en el Apendice).

A continuación, y para mayor precisión se indica como se encuentran conformados ambos sectores, de conformidad con la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.2.1. ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL.

La centralización se describe como una relación jerárquica, es decir, es una relación de **dependencia** que implica que ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de jerarquía, desde el Presidente de la República que es el Jefe jerárquico superior de la Administración Pública Federal.

Dentro de nuestro sistema constitucional, el Poder Ejecutivo se distingue por dos elementos: el titular del Poder y el conjunto de órganos que le estan subordinados.

El Presidente tiene en nuestra organización un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Se explica de órgano político por que obedece a la soberanía nacional; ahora bien, por lo que le corresponde como órgano administrativo se explica que en tal carácter se configura al realizar la función administrativa, bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo, es decir, cumple con la voluntad del Legislativo.

Como autoridad administrativa el Presidente de la República ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico, necesarios para mantener la unidad administrativa.

La Administración Pública Central (Unidad Administrativa), se encuentra integrada por dependencias, las cuales coadyuvarán al Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de sus negocios de orden administrativo. Las funciones y atribuciones específicas de algunas dependencias que integran esta, se explicarán con posterioridad.

En el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que en el ejercicio de sus atribuciones y

El Presidente tiene en nuestra organización un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Se explica de órgano político por que obedece a la soberanía nacional; ahora bien, por lo que le corresponde como órgano administrativo se explica que en tal carácter se configura al realizar la función administrativa, bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo, es decir, cumple con la voluntad del Legislativo.

Como autoridad administrativa el Presidente de la República ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico, necesarios para mantener la unidad administrativa.

La Administración Pública Central (Unidad Administrativa), se encuentra integrada por dependencias, las cuales coadyuvarán al Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de sus negocios de orden administrativo. Las funciones y atribuciones específicas de algunas dependencias que integran esta, se explicarán con posterioridad.

En el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que en el ejercicio de sus atribuciones y

para el despacho de sus negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

**Las Secretarías de Estado.
Los Departamentos Administrativos y
La Consejería Jurídica de Ejecutivo Federal.**

1.2.1.1 Características Fundamentales de este Sector

El Sector Central de la Administración Pública Federal se distingue del Sector Paraestatal por las siguientes particularidades:

- a) Dependen jerárquicamente y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo.**
- b) Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del Poder Ejecutivo.**
- c) El titular del órgano es nombrado y removido libremente por el propio Presidente o por un funcionario subordinado a aquél y legalmente autorizado.**

- d) Actúan exclusivamente por facultades legadas por el Presidente.
- e) Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que se puedan ejercer otros recursos.²

**1.2.1.2 Secretarías de Estado y Departamentos
Administrativos.**

Para el despacho del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias, (art. 26 LOAPF):

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretarías de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

² PICHARDO Pagaza, Ignacio; Estructura del Gobierno Federal; Pág.203.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo. y

Departamentos Administrativos.

Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, preeminencia alguna (art. 10 LOAPF).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos como entidades y dependencias facultadas para formular los proyectos de leyes, reglamentos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República, (art. 12 LOAPF).

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia

constitucionales ir firmados por el secretario de estado o jefe del departamento administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares del mismo.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación (art. 13 LOAPF).

Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal, (art. 20 LOAPF).

Estas dependencias podrían contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro de ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, (art. 23 LOAPF).

Son dependencias que le corresponde el despacho de los siguientes asuntos; atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica; y los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.(art. 44 LOAPF)

1.2.1.3 Consejería Jurídica.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, corresponde el despacho de los asuntos siguientes: dar apoyo técnico y jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende; Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal; El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; Participar junto con las demás dependencias competentes en la actualización y simplificación del orden normativo-jurídico, y prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten sin perjuicio de la competencia de otras dependencias.

1.2.2. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

Conforme al artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

**Los Organismos Descentralizados,
Las Empresas de Participación Estatal,
Los Fideicomisos.**

Así pues, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las entidades Paraestatales citadas anteriormente y cuyas funciones y atribuciones se citan con posterioridad

1.2.2.1 Características Fundamentales de este Sector

El Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal, se distingue por las siguientes particularidades:

- a) Tienen personalidad jurídica propia, otorgada mediante ley, o decreto expedido por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.
- b) Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen, básicamente, de la venta de las mercancías y servicios que constituyen el objeto de su actividad. La circunstancia de que sus presupuestos se aprueben por la Cámara de Diputados no altera la validez de esta afirmación.
- c) Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el consejo de administración de la entidad a propuesta, por lo general, del Presidente de la República. El nombramiento y la remoción deben cumplir con los requisitos establecidos en los estatutos constitutivos o en las leyes que rigen las actividades de las sociedades, cuando se trata de entes jurídicos.
- d) Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del Presidente, sino de sus propios órganos de gobierno, consejo de administración, asamblea de accionistas, etc., según el caso.

para el despacho de sus negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

**Las Secretarías de Estado,
Los Departamentos Administrativos y
La Consejería Jurídica de Ejecutivo Federal.**

1.2.1.1 Características Fundamentales de este Sector

El Sector Central de la Administración Pública Federal se distingue del Sector Paraestatal por las siguientes particularidades:

- a) Dependen jerárquicamente y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo.**
- b) Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del Poder Ejecutivo.**
- c) El titular del órgano es nombrado y removido libremente por el propio Presidente o por un funcionario subordinado a aquél y legalmente autorizado.**

- d) Actúan exclusivamente por facultades legadas por el Presidente.**
- e) Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que se puedan ejercer otros recursos.²**

**1.2.1.2 Secretarías de Estado y Departamentos
Administrativos.**

Para el despacho del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias, (art. 26 LOAPF):

- Secretaría de Gobernación.**
- Secretaría de Relaciones Exteriores.**
- Secretarías de la Defensa Nacional.**
- Secretaría de Marina.**
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**
- Secretaría de Desarrollo Social.**
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.**
- Secretaría de Energía.**
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.**

² PICHARDO Pagaza, Ignacio; Estructura del Gobierno Federal; Pág 203.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo. y
Departamentos Administrativos.

Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, preeminencia alguna (art. 10 LOAPF).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos como entidades y dependencias facultadas para formular los proyectos de leyes, reglamentos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República, (art. 12 LOAPF).

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia

constitucionales ir firmados por el secretario de estado o jefe del departamento administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares del mismo.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación (art. 13 LOAPF).

Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal, (art. 20 LOAPF).

Estas dependencias podrían contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro de ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, (art. 23 LOAPF).

Son dependencias que le corresponde el despacho de los siguientes asuntos; atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica; y los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.(art. 44 LOAPF)

1.2.1.3 Consejería Jurídica.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, corresponde el despacho de los asuntos siguientes: dar apoyo técnico y jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende; Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal; El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; Participar junto con las demás dependencias competentes en la actualización y simplificación del orden normativo-jurídico, y prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten sin perjuicio de la competencia de otras dependencias.

1.2.2. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

Conforme al artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

**Los Organismos Descentralizados,
Las Empresas de Participación Estatal,
Los Fideicomisos.**

Así pues, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las entidades Paraestatales citadas anteriormente y cuyas funciones y atribuciones se citan con posterioridad

1.2.2.1 Características Fundamentales de este Sector

El Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal, se distingue por las siguientes particularidades:

a) Tienen personalidad jurídica propia, otorgada mediante ley, o decreto expedido por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.

b) Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen, básicamente, de la venta de las mercancías y servicios que constituyen el objeto de su actividad. La circunstancia de que sus presupuestos se aprueben por la Cámara de Diputados no altera la validez de esta afirmación.

c) Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el consejo de administración de la entidad a propuesta, por lo general, del Presidente de la República. El nombramiento y la remoción deben cumplir con los requisitos establecidos en los estatutos constitutivos o en las leyes que rigen las actividades de las sociedades, cuando se trata de entes jurídicos.

d) Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del Presidente, sino de sus propios órganos de gobierno, consejo de administración, asamblea de accionistas, etc., según el caso.

e) No actúan por facultades delegadas, sino con base en las leyes o disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en el que las entidades actúan.³

1.2.2.2. Organismos Descentralizados.

Conforme al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son Organismos Descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten; Y de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las personas jurídicas cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social.
- III. La obtención o aplicación de los recursos para fines asistencia o seguridad social.

³ PICHARDO Pagaza; Estructura del Gobierno Federal; Pág. 203 y 204.

En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos (art. 15 LFEP):

- I. La denominación del organismo;**
- II. El domicilio legal;**
- III. El objeto del organismo;**
- IV. Las aportaciones y las fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para un incremento;**
- V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;**
- VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables;**
- VII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;**

VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades, y

IX. El régimen laboral a que se sujetaran las relaciones de trabajo.

Los Organismos Descentralizados, deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los Directores Generales o quienes realicen funciones similares en los Organismos Descentralizados, que no soliciten la inscripción aludida dentro de los treinta días siguientes a la fecha de constitución o de sus modificaciones o reformas, serán responsables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (art. 24 LFEP).

Como ejemplos de Organismos Descentralizados:

- Instituto Mexicano de la Radio; (Secretaría de Gobernación),**
- Casa de Moneda de México, (SHCP),**
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos, (Secretaría del Trabajo y Previsión Social).**

1.2.2.3. Empresas de Participación Estatal.

Son instituciones en las que el Gobierno Federal es propietario de más del 50% del capital, teniendo además la facultad de nombrar funcionarios responsables de su operación, así como de vetar acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o del Organismo de Dirección correspondiente. Las empresas de participación estatal también pueden ser de participación minoritaria (menos del 50% del capital) en las cuales solo interviene un comisario o representante que realiza labores de vigilancia.

Son empresas de Participación Estatal Mayoritaria las que determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (art. 28 LFEP).

Como ejemplo de Empresas de Participación Estatal:

- Aseguradora Hidalgo, (SHCP),
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C., (SHCP),
- Nacional Financiera, S.N.C., (SHCP)

1.2.2.3.1 Organismos Nacionales de Crédito.

Son entidades crediticias que funcionan como instrumentos para el fomento de las actividades económicas de mayor prioridad de política de desarrollo. Estos organismos crediticios se encuentran bajo la coordinación y supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley de Instituciones define en su artículo segundo que: "El servicio de la Banca y Crédito solo podrá presentarse por Instituciones de crédito que podrán ser:

- 1. Instituciones de Banca Múltiple,**
- 2. Instituciones de Banca de Desarrollo.**

Se considera servicio de Banca y Crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

Las Instituciones Nacionales de Crédito están constituidas con participación mayoritaria del Gobierno Federal y son dirigidas por él, FOMENTAN y apoyan la creación y consolidación de la estructura productiva de los principales sectores económicos del país:

- 1. Agrícola,**
- 2. Industrial,**
- 3. Servicios.**

Deben contribuir a la integración de las industrias básicas, en general de las actividades económicas fundamentales, aumentando con esto los bienes de capital y/o de consumo según lo estime el Estado.

La Ley de Instituciones de Crédito define a la Banca Múltiple como sociedades anónimas capaces de captar recursos del público a través de certificados de depósito, pagarés, etc. (operaciones pasivas), y con estos recursos obtenidos, otorgar diferentes tipos de crédito (operaciones activas). La Banca Múltiple tiene una función de intermediario financiero en donde se transforman los recursos del público en diferentes tipos de instrumentos de ahorro, además no tienen un destino específico para cada origen de estos recursos. Ponen en contacto a oferentes y demandantes, cumpliendo así su función.

Las Instituciones de Banca de Desarrollo son constituidas como sociedades nacionales de crédito dentro de la Administración Pública Federal. Su capital social esta representado por certificados de aportación patrimonial.

1.2.2.3.2 Organismos Auxiliares Nacionales de Crédito.

Las Organizaciones Auxiliares de Crédito se clasifican en nacionales y privadas; en las primeras interviene directamente el Estado y las privadas están formadas por particulares, de las cuales se constituirán como sociedades anónimas a excepción de las sociedades de ahorro y préstamo.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito señalan como organizaciones auxiliares de crédito a:

1.- Los Almacenes Generales de Depósito tendrán por objeto el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda. Los Almacenes Generales de Depósito se clasifican:

a) Almacenamiento Financiero.

b) En Almacenes Fiscales.

2.- Una empresa de factoraje (factor) compra a un cliente (cedente), que a su vez es proveedor de bienes y servicios, su cartera (clientes, facturas, listados, contrarrecibos), después de hacerle un estudio de crédito. El cedente debe notificar lo anterior a sus clientes para que el pago se haga al factor. El objetivo es lograr liquidez, un aumento en el capital de trabajo. Las empresas de factoraje pueden realizar factoraje financiero o factoraje puro.

3.- Las Arrendadoras Financieras mediante un contrato de arrendamiento se obligan a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a realizar pagos parciales por una cantidad que cubra el costo de adquisición de los bienes, los gastos financieros y otros gastos conexos, para adoptar al vencimiento del contrato, cualquiera de las tres opciones siguientes:

- **Comprar el bien a un precio inferior a su valor de adquisición, fijado en el contrato o inferior al valor de mercado;**

- **Prorrogar el plazo del uso o goce del bien, pagando una renta menor;**
- **Participar junto con la arrendadora de los beneficios que deje la venta del bien, de acuerdo a las proporciones y términos establecidos en el contrato.**

4.- Uniones de Crédito son organismos constituidos como sociedades anónimas de capital variable con concesión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, formadas por un número de socios no menor a veinte, siendo estas personas físicas o morales. Tienen la característica fundamental de tener personalidad jurídica.

Las Uniones de Crédito pueden operar en el ramo agropecuario cuando sus socios se dedican a actividades agrícolas y/o ganaderas. En el ramo industrial cuando se dedican a actividades industriales, en el ramo comercial cuando sus socios se dedican a actividades mercantiles o pueden ser mixtas cuando se dedican a dos o más actividades de los ramos señalados y estas guardan entre sí una relación directa entre sí.

1.2.2.3.3. Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

Las Instituciones de Seguros, son entidades concesionadas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y pueden clasificarse de acuerdo a su constitución en :

- a) Privadas.
- b) Nacionales.
- c) Mutualistas.
- d) Reaseguradoras.

Además pueden dedicarse a una o más de las siguientes operaciones de seguros:

1. Vida,
2. Accidentes y enfermedades y:
3. Daños, en alguno (s) de los siguientes ramos:
 - a) Responsabilidad civil y riesgos profesionales,
 - b) Marítimo y transportes,
 - c) Incendio,
 - d) Agrícola,
 - e) Automóviles,

- f) Crédito, y
- g) Diversos.

Las Instituciones de Fianzas, son empresas que complementan la administración de riesgos en lo que al sector financiero formal compete. Son sociedades anónimas concesionadas también por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar fianzas a título oneroso.

1.2.2.4 Fideicomisos.

El fideicomiso público es un contrato por el cual, el Gobierno Federal, por medio de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de dominio público (previo decreto de desincorporación) o el dominio privado de la Federación, o afecta a fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general, instituciones nacionales de crédito), para fin de realizar un fin lícito de interés público.

El fideicomiso del Estado, el fideicomiso público o del Gobierno Federal, es una de aquéllas instituciones que son utilizadas

con más frecuencia en la práctica en los últimos años y respecto de la cuál, su precisión teórica y legal dista mucho de haberse logrado.

Los elementos del fideicomiso público son los siguientes:

1.- El Fideicomitente, que puede ser:

- a) Gobierno Federal.
- b) Los Gobiernos de Entidades Federativas.
- c) Los Ayuntamientos en los Municipios.

2.- Patrimonio fiduciario, que puede ser:

- a) Bienes de dominio público, previa desincorporación.
- b) Bienes de dominio privado.
- c) Bienes inmuebles.
- d) Bienes muebles.
- e) Dinero en efectivo.
- f) Subsidio.
- g) Derechos.

3.- El Fiduciario; que puede ser cualquier institución de crédito que tenga concesión para realizar operaciones fiduciarias.

4.- Objeto, que pueden ser alguno de los siguientes:

- a) La inversión (se entiende que de fondos públicos).**
- b) Manejo y administración de obras públicas.**
- c) Prestación de servicios.**
- d) La producción de bienes para el mercado.**

5.- Fines de los fideicomisos públicos; los fines concretos que persiguen por los fideicomitentes varían de acuerdo al punto de vista:

- a) De interés público.**
- b) satisfacer necesidades colectivas.**
- c) Mejores rendimientos en la administración pública.**

6.- Duración; la duración máxima puede ser de treinta años, sin embargo, la ley hace la salvedad de que cuando sean instituciones de beneficio o de orden público, su duración puede ser indefinida, (fracc. XVI , art. 45 LB).

Como ejemplos de Fideicomisos tenemos:

- Fideicomiso para la Cineteca Nacional (Secretaría de Gobernación)**
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo, (Secretaría de Turismo)**
- Fondo para el Desarrollo Comercial, (SHCP).**

2. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y CUENTA PÚBLICA

2.1 CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

2.1.1 ANTECEDENTES

2.1.1.1 Antecedentes a Nivel Mundial de la Técnica Contable.

Se puede considerar que en el año 6000 a. C., habían elementos necesarios para considerar la existencia de la actividad contable, por la escritura y los números, así como los elementos económicos indispensables para auxiliar a la contabilidad como son: la propiedad, el volumen de las operaciones, la unidad de valor, etc.

En Egipto, en el año 3623 a. C., por órdenes del Faraón Menach, los escribanos anotaban los hechos de su vida, registrando las entradas y los gastos de su soberano teniendo así un orden en sus cuentas. Los Asirios en el año 3200 a. C., ejercían su contabilidad por contratos, debido a la recolección de impuestos por lo que obligó a los causantes a conservar las evidencias de sus pagos en tabletas de barro.

2. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y CUENTA PÚBLICA

2.1 CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

2.1.1 ANTECEDENTES

2.1.1.1 Antecedentes a Nivel Mundial de la Técnica Contable.

Se puede considerar que en el año 6000 a. C., habían elementos necesarios para considerar la existencia de la actividad contable, por la escritura y los números, así como los elementos económicos indispensables para auxiliar a la contabilidad como son: la propiedad, el volumen de las operaciones, la unidad de valor, etc.

En Egipto, en el año 3623 a. C., por órdenes del Faraón Menach, los escribanos anotaban los hechos de su vida, registrando las entradas y los gastos de su soberano teniendo así un orden en sus cuentas. Los Asirios en el año 3200 a. C., ejercían su contabilidad por contratos, debido a la recolección de impuestos por lo que obligó a los causantes a conservar las evidencias de sus pagos en tabletas de barro.

Los Griegos, llevaban una contabilidad a sus clientes, mostrandola cuando se les demandara; sus conocimientos técnicos y su habilidad hicieron que con frecuencia se les empleara para examinar las cuentas de su Ciudad.

En Roma, no se tiene un testimonio fehaciente sobre la contabilidad; sin embargo encontramos obras de pensadores de aquella época en donde a través de ellos se tiene conocimiento de la práctica contable. Los Romanos llevaron una contabilidad que constaba de dos libros: el "Adversia" llamado así por que se escribía en las dos caras anversas de dos hojas unidas por el centro, en el cual, se realizaban asientos referentes al Arca (caja); y el "Codex" en él se registraba el nombre de la persona, la causa y el monto de la operación. "Accepti" se le denominaba al ingreso o cargo a la cuenta corriente y "Respondi" al débito por el cual respondía el deudor, este era un libro de deudores y acreedores. La Contabilidad Romana llevaba cuenta y razón de los movimientos tanto del numerario, como de las cuentas corrientes; Por lo que llevaban una historia fiel de su Caja y Cuentas Corrientes, es decir, de su patrimonio; así como el activo y pasivo podían ser precisados. La Contabilidad desde el tiempo de la República como del Imperio Romano, fue llevada por plebeyos y éstos llegaron a constituir colegios profesionales.

La Ley Paetelia Papira, 325 a. C., es la Ley más antigua de que se tiene conocimiento, que hacia nacer el derecho y las obligaciones de los asientos contables, bastaba la inscripción del nombre del deudor en el “Codex” del acreedor con el conocimiento del primero y la mención de la cantidad debida para crear la obligación a favor del acreedor.

Durante el Período Románico, el comercio no se suspendió sino que se fue debilitando. La suspensión del comercio casi permanente, quizá hizo que la contabilidad mercantil, se volviera exclusivamente actividad del señor feudal. La práctica contable siguió siendo un testimonio de las operaciones financieras de aquella época, no solo entre reyes y señores feudales sino también en los monasterios que se encontraban dispersos en toda Europa.

En la Edad Moderna, la divulgación de la contabilidad comenzó cuando fué inventada la imprenta (Gutemberg, 1450). En Europa, en la segunda mitad del siglo XV se extendió este método por todas las plazas, en donde los estudiosos difundieron sus conocimientos y los temas más variados.

Fray Lucas de Paciolo, especialista en Teología y Matemáticas fue catedrático en varias universidades como en Roma, Padua,

Florenzia y Asis. En 1494 publicó su célebre obra “Suma de arithmetica, geometria, proportioni et proportionalita” la cual fué editada en 2 partes: la primera en aritmetica y algebra, la segunda en geometría subdividida en 8 secciones, en la última estudió las diversas y numerosas aplicaciones de dicho principio, o sea la contabilidad. Además, consideró que en la contabilidad se requería un conocimiento matemático. Debido al éxito de su libro, particularmente el aspecto contable, se hizo una segunda reimpresión que trató exclusivamente este tema, en 1509 en Venecia.

Una de las grandes aportaciones de la contabilidad se dió, cuando Ludorico Flori (jesuita), publicó en Palermo en 1633 un libro titulado “Trattato del modo di tenere il libro doppio domestico”, en donde se da a conocer la balanza de comprobación y su uso, la forma de saldar los libros mediante la balanza y a analizar los Estados Financieros. Sus conceptos precisos, sus conocimientos, su detallada elucidación de cada uno de los principios de contabilidad y la técnica, contribuyeron a hacer de sus libros, la más alta exposición de contabilidad por más de un siglo y medio.

El expansionismo mercantil en Europa en los siglos XVII y XVIII, hizo que los mercaderes propietarios de barcos, mercancías, etc.,

empezaran a elegir personas para vigilar sus bienes, debido al volumen y grandes distancias que tenían que recorrer; generalmente estas personas fueron contadores independientes.

En la época contemporánea (siglo XIX), la contabilidad sufrió cambios importantes de fondo y forma, que recibieron el nombre de Principios de Contabilidad: a) Especulaciones sobre la naturaleza de las cuentas; constituyendo varias escuelas: personalista, de valor, abstracta, jurídica y positivista; b) Se inicia el estudio de principios tendientes a solucionar problemas con los precios y la unidad de medida de valor; apareciendo conceptos tales como: depreciación, amortización, reservas y fondos.

En Inglaterra en 1844, se estableció que el profesional contable que realiza en forma independiente la contabilidad, debería examinar y certificar los estados financieros de las empresas por acciones que tuvieran la forma de responsabilidad limitada, en 1862 se recomendó a las empresas por acciones y en 1900 se transformó a un requisito legal. Así sucesivamente en cada país se fue reglamentando la actividad contable, dependiendo de las necesidades de cada país, como ejemplo tenemos a Uruguay en 1825, Argentina en 1856, Estados Unidos en 1887, Suecia en 1899 y Suiza en 1916.

2.1.1.2 Antecedentes a Nivel Nacional de la Técnica Contable.

En la Antigüedad los aztecas llevaban cuenta y razón de sus transacciones mercantiles, ya que hacían el cálculo y cuenta de los tributos que imponían a los pueblos sojuzgados.

Después de la Conquista de México, en el año 1519, al fundarse el Ayuntamiento de Veracruz resultó electo como contador de dicha institución don Alfonso de Avila.

En 1522, Carlos V al tener conocimiento de la consolidación de la conquista, de lo que se llamaría más tarde la Nueva España, emitió en Valladolid, una Real Cédula en donde se nombró como Contador Real a don Rodrigo de Alborno; además mencionó la forma en que se debieron registrar las operaciones en el "Libro grande", y para evitar discrepancias, todas las partidas que se registraron fueron firmadas por el Contador y por el Tesorero.

En 1531, en la Ciudad de Ocaña España, se expide una ordenanza "Instrucción de lo que han de hacer los oficiales de la Nueva España", en donde toda recaudación debería depositarse en una arca con

tres cerraduras y cada una con llaves diferentes, una para el Tesorero, otra para el Contador y la última para el Fractor; Debiendo presentarse los tres oficiales para depositar y sacar los caudales; además, conservar en el arca el “Libro Común”, el cual debería ser encuadernado, foliado, y rubricado en cada una de las hojas, así como, anotar en la primera y última hoja el número de hojas útiles firmada por los Oficiales Reales y por el Oficial de Justicia Mayor.

Las operaciones realizadas se registraban por orden cronológico, debiendo explicarlas con todo detalle, el libro se dividía en dos partes: la primera destinada a registrar ingresos o cargos y la segunda para anotar los egresos o data. La ordenanza también mencionaba que cada uno de los Oficiales Reales, llevará un libro para anotar separadamente lo relativo a su oficio que habían de ser conforme a los libros generales y comunes. Posteriormente cada seis meses deberían conciliarse los diferentes libros haciendo un “Tiento de Cuentas” antes de mandar la relación a España.

En 1536, el virrey Antonio de Mendoza en la Nueva España, estableció la Contabilidad en la Casa de Moneda, un ejemplar de esta, se conserva y es considerado como el libro de Contabilidad más antiguo del Nuevo Continente.

En 1592, por la Real Cédula de Felipe II, se creó el Real Tribunal del Consulado en la Ciudad de México, debido a la importancia que adquirió el Comercio en la Nueva España.

En 1604 Felipe III aprobó las Ordenanzas del Consulado de la Universidad de Mercaderes de la Nueva España, que tenían el carácter de supletorias de las de 1592.

Durante la Colonia en la Nueva España, ilustres hombres y mujeres practicaron la actividad contable, tal es el caso de Sor Juana Inés de la Cruz que fue Contadora del Convento de San Jerónimo por nueve años; y el de Don Carlos Sigüenza y Góngora, Contador de la Real y Pontificia Universidad de México.

En 1845, el Tribunal de Comercio de la Ciudad de México instituyó la Escuela Mercantil la cual tuvo que cerrar dos años después. Durante el mandato de Santa Ana, se fundó la Escuela de Comercio. En ese mismo año encomiendan al gran jurisconsulto Teodosio Lares, Ministro de Justicia, la formación de un Código de Comercio conocido como el "Código de Lares", cuya vigencia fue efímera pues continuó en vigor en lo referente a la regulación de los Tribunales Mercantiles, por lo que se derogó en 1855.

En 1868, durante el mandato de Don Benito Juárez se reanuda la actividad docente de nuestra disciplina en la Escuela Superior de Comercio y Administración.

En 1883, se elaboró un nuevo Código de Comercio a nivel federal que entró en vigor en 1889 y que actualmente nos rige con algunas modificaciones.

En 1917, se formó la primera agrupación profesional de Contadores Públicos llamada Asociación de Contadores Públicos.

En 1923, se constituye el Instituto de Contadores Públicos titulados de México con la finalidad de agrupar a los miembros de la profesión.

En 1929, se establece la Facultad de Comercio y Administración en la Universidad y la Antigua Escuela de Comercio y Administración pasa a depender del Instituto Politécnico Nacional.

En 1939, se funda la Escuela Bancaria y Comercial, y en 1944, se expide la Ley Reglamentaria del artículo 4o. Constitucional en la que

se estableció que la Profesión del contador requiere título para su ejercicio.

En 1949, se constituye el colegio de Contadores Públicos de México A. C., para cumplirse con la obligación prevista en la Ley Reglamentaria de los artículos 4o. y 5o. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones.

Desde 1965 hasta la actualidad, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos ha adquirido el carácter de Organismo Nacional, para representar la profesión contable a nivel nacional.

2.1.2 CONCEPTOS

2.1.2.1 Concepto de Contabilidad General.

Para empezar a estudiar la Contabilidad Gubernamental primero mencionaremos la definición de la Contabilidad General.

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 el objeto de facilitar a los diversos interesados el tomar decisiones en relación con dicha entidad económica.⁴

La Contabilidad, es una técnica que nos ayuda a registrar en términos monetarios, todas las operaciones contables que celebra la empresa, proporcionando, además los medios para implantar un control que permita obtener información veraz y oportuna a través de los Estados Financieros, así como una correcta interpretación de los mismos.⁵

Por lo anterior, se concluye que: la Contabilidad es una técnica que produce sistemáticamente información sobre acontecimientos económicos cuantificables e identificables, de las transacciones expresadas en términos monetarios, que realiza una entidad económica, para la toma de decisiones.

⁴ IMCP: Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados; IMCP, Edición 1996; Pág 19.

⁵ NIÑO Alvarez, Raúl y J. de Jesús Montoya Pérez; Contabilidad Intermedia I; Edit. Trillas; 1ª Reimpresión; México, 1995; Pág. 14.

2.1.2.2 Concepto de Contabilidad Gubernamental.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, define a la Contabilidad Gubernamental como: Un conjunto homogéneo de normas, criterios, procedimientos, métodos y conceptos, destinados a captar, clasificar, registrar, resumir, interpretar e informar sobre la actividad económica, financiera, administrativa, patrimonial y presupuestaria, del Sector Público Federal.

Además, es la técnica de registro sistematizado de las operaciones que la Administración Pública Federal efectúa, tanto con los recursos asignados en el Presupuesto como los no considerados por él. La contabilidad de una entidad de Gobierno se organiza también para producir información sobre el ejercicio del gasto, la recaudación del ingreso y el estado que guarda el endeudamiento público sino también, para medir el efecto de las transacciones financieras del Sector Público en los agregados económicos nacionales.⁶

Otro autor, nos dice que la Contabilidad Gubernamental: Es una técnica que se utiliza para registrar las transacciones de la Administración Pública y producir sistemáticamente información

⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subdirección de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, México 1995; Pág. 10.

financiera, presupuestal, programática y económica, expresada en unidades monetarias, para facilitar la toma de decisiones del Gobierno.⁷

Por lo tanto, podemos definir a la Contabilidad Gubernamental como, la técnica que registra sistemáticamente operaciones programáticas, económicas, financieras y presupuestales del gobierno; así como los sucesos que tienen impacto en ella, expresada en unidades monetarias que sirve para clasificar, registrar, interpretar e informar para la toma de decisiones del Gobierno Federal.

2.1.3 EVOLUCION DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN MÉXICO.

En 1824, se expidió la Ley de Centralización de la Administración Hacendaria, con base en la misma Ley se instituyó la Tesorería General de la Federación, la cual se encargó de concentrar y distribuir los caudales públicos; el Departamento de Cuenta y Razón, cuya actividad principal fue de formular los presupuestos y elaborar la Cuenta General de Ingresos y Egresos para presentarla al Congreso. Así mismo, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados, la que tenía la obligación de examinar y glosar la Cuenta Pública cada año.

⁷ CASTRO Vázquez, Raúl, Contabilidad Gubernamental; IMCP, 2ª Ed.; México 1994; Pág. 19.

En 1838, se creó el Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor, bajo la inspección de una Comisión de la Cámara de Diputados.

En 1851, se estableció la partida doble en México pero en 1854 se interrumpió debido a la inestabilidad política e institucional que fue debilitando al país por causa del Plan de Ayutla, promovido en contra del gobierno de Santa Ana; y hasta 1867 se volvió a restablecer la partida doble. En éste mismo año se expidió el Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales Públicos, en la que obligó a detallar con mayor precisión la forma y los aspectos básicos de la Cuenta Anual.

En 1881, La Ley y el Reglamento para la Administración y Contabilidad se modificó al introducir el sistema de pólizas y la glosa, para ejercer un mayor control sobre los recursos públicos. En el Reglamento del 29 de junio del mismo año, se implantaron los libros auxiliares para la revisión de la Cuenta General, estableciendo la formación de una sola cuenta llamada Cuenta de Ingresos y Egresos.

En 1910, se instituyó la Dirección de Contabilidad y Glosa, que ejerció sus actividades en forma separada de la Tesorería de la

Federación; su función principal de esta Dirección, consistió en registrar y contabilizar las partidas sobre el manejo de fondos con el objeto de formular la Cuenta General de la Hacienda Pública Federal.

En 1915, se creó el Departamento de Contabilidad y Glosa, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con atribuciones y funciones de la extinta Dirección de Contabilidad y Glosa.

En 1917, se emitió la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos del Estado, con lo que se modificó la organización hacendaría al crearse el Departamento Autónomo de la Contraloría cuyo objetivo fue llevar la Contabilidad de la Hacienda Pública, vigilar y fiscalizar los recursos del Gobierno en los términos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos; y entre sus funciones principales fueron la formulación de la Cuenta Pública, la glosa de cuentas rendidas, el control de egresos y la inspección fiscal.

En 1932, se modificó la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos del Estado de 1917, anulándose el Departamento Autónomo de Contraloría, por lo que se transfirieron sus funciones a la Secretaría de Hacienda; la mayor parte de éstas actividades se

adicionaron a la Tesorería, sobresaliendo la formulación de la Cuenta Pública Anual.

En 1933, se ordenó que los manejadores de fondos, rindieran sus cuentas diariamente con el propósito de elaborar fácilmente los Estados Financieros. Debido a que este sistema tuvo problemas, en 1934 se emitió una nueva Ley Orgánica, donde se implantó la separación de las funciones de la Tesorería de la Federación.

En 1935, se crea a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Contaduría de la Federación, para la cual se crea su Ley Orgánica misma que elaboraba la Cuenta de Hacienda Pública Federal, además se crearon áreas específicas para el manejo de la Deuda Pública, los Fondos Federales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ejerciendo sus funciones de contabilidad y glosa, mediante el **Sistema Centralizado**, la Contaduría de la Federación, vigilaba y controlaba la ejecución de la Ley de Ingresos, así como el Ejercicio del Presupuesto de Egresos, el cuál consistió en que una sola entidad llevaba la Contabilidad del Gobierno Federal.

Esta información se recibía mensualmente a través de los resúmenes de las operaciones de caja que los manejadores hacían sobre los fondos, bienes y valores una vez que las operaciones eran pagadas.

Existían diversas mesas especiales de "Glosa"; una vez glosada y revisada la información se efectuaban los asientos contables y con base en ellos se elaboraba la Cuenta Pública.

Este sistema implicaba manejar grandes volúmenes de información; por lo que las dependencias y entidades no contaban con información oportuna.

Existieron algunos inconvenientes del sistema como era la duplicidad de actividades durante el proceso de pago y contabilización de los documentos; ya que la revisión efectuada por las dependencias al realizar las operaciones, la repetían los pagadores al efectuar las liquidaciones y posteriormente la Contaduría de la Federación al contabilizarlas.

Así el sistema consideraba únicamente las operaciones pagadas dejando fuera las comprometidas y devengadas.

Una limitación importante del sistema centralizado consistía en que su producto principal, la Cuenta Pública era un instrumentos dirigido solamente hacia la fiscalización.

Desde 1935 hasta 1976, fue el período más largo de estabilidad en lo que se refiere a la Contabilidad Gubernamental. Las desventajas, fueron razones muy importantes para que se dieran cambios en materia de Contabilidad, a través de Disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En 1977, se establece un nuevo sistema de contabilidad llamado Descentralizado, en el cual se solicita para que forme parte en el proceso de planeación y en la medición de resultados. Este sistema permite el desarrollo de la Contabilidad Gubernamental acorde a los requerimientos de la información. Por otra parte la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, modificó radicalmente las prácticas contables del sector público, ya que la descentralización del sistema de contabilidad, se llevo a cabo en las dependencias y entidades ampliándola hacia la información presupuestaria, económica y patrimonial.

Como consecuencia de la reforma administrativa se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano rector de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, quien se encargó de diseñar un sistema de registro contable y normar todas las actividades relacionadas con el sector público; así como las autorizaciones de los catálogos de cuenta para el gasto público de las dependencias y entidades, la consolidación de los Estados Financieros en el Presupuesto de Egresos y la formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El sistema descentralizado se conformó para el registro de las operaciones financieras y presupuestarias, en 4 subsistemas que son: de Ingresos, Egresos, Deuda Pública y Fondos Federales.

La descentralización del sistema contable, se llevo a cabo mediante 3 etapas.

1. Se elaboró un estudio de factibilidad sobre la descentralización en cuanto a las funciones de las unidades administrativas para valorar en forma cualitativa y cuantitativa los recursos técnicos, humanos, financieros, físicos, materiales, volumen de operaciones, y la división geográfica, así como la valuación del personal

que se pensó contratar y reubicar, y midiendo posteriormente su desarrollo en el sistema.

2. Contó con manuales de organización, sistemas y procedimientos para saber el nuevo flujo de la documentación y tipo de información, para entender la desconcentración del presupuesto de cada dependencia.

3. Desarrolló un programa de capacitación permanente para el personal de cada dependencia.

Los Objetivos que persiguió el sistema desconcentrado fueron:

- Qué las dependencias emitieran sus propios Estados Financieros, programáticos, presupuestales, financieros y económicos; así como sus registros auxiliares y patrimoniales e inventarios.
- Facilitó el trámite de la documentación contable y de pago.
- Facilitó el flujo de la información para la toma de decisiones.
- Contó con un sistema de archivo para la documentación comprobatoria y justificativa original de la contabilidad.
- Responsabilizó a las dependencias sobre la veracidad y oportunidad de la información obtenida de ellos.

Este sistema logró un avance en la Contabilidad Gubernamental al derivar información generada por cada centro contable responsable, sin embargo como en todo presentó desventajas, una de ellas era la carencia en un marco conceptual de objetivos generales y específicos, sistemas de operación, normas y procedimientos, sobre todo coordinación entre las operaciones que afectan a dos o más subsistemas, otro fue la extemporaneidad e inconsistencia en la captación de información producida por los cuentandantes.

En 1981 en el sistema descentralizado de Contabilidad Gubernamental se presentó un anteproyecto para resolver desventajas del sistema descentralizado, complementar y actualizar dicho sistema. Hasta 1985 fue implantado el sistema; llamándose Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG); Por lo que se traspaso los saldos del sistema descentralizado al Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, reportando sus avances y teniendo asesoría necesaria para su buen funcionamiento.

El Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, es un sistema de información financiera de carácter monetario que informa de la situación patrimonial de cada dependencia o entidad y en general de la situación del Estado. Es un sistema de medición financiera que se

constituye en una base de datos para elaborar los informes que dispone la Ley y entre los que se encuentran, la cuenta pública, informes trimestrales de la situación económica y finanzas publicas entre otros.

Asimismo, el eje del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, es la aplicación de las cuentas de enlace las cuales permiten la vinculación entre dos o más subsistemas y muestra los importes registrados individualmente en cada una de estas cuentas, así como el subsistema o dependencia con el cual se vincula, para confrontarlos con la información proporcionada por los demás centros contables.

Se denomina integral porque prevé la integración de los subsistemas de Ingresos, Egresos, Fondos Federales y Deuda Pública, y a la vez propone la incorporación de instrumentos y mecanismos de organización, coordinación y sistematización de las partes de todo el proceso operativo; captura, registro, procesamiento y generación periódica de información. A continuación se explica con mayor detalle el tipo de operaciones que se registran en los subsistemas que integran el SICG:

a) Subsistema de Egresos. Este subsistema permite a las dependencias y ramos de apoyo presupuestarios disponer de información oportuna respecto de las operaciones de gasto efectuadas conforme al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación. Su objetivo es proporcionar información confiable y oportuna respecto del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y el registro se encuentra a cargo de las dependencias del Sector Central

b) Subsistema de Recaudación. Se define como el conjunto de normas y procedimientos que regulan la captura, el registro y la producción de información correspondiente a los ingresos obtenidos para la ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación. Su objetivo es informar adecuada, confiable y oportunamente las operaciones relacionadas con la recaudación de ingresos de Ley (excepto financiamientos) para su evaluación financiera y presupuestal; y el registro se encuentra a cargo de la SHCP.

c) Subsistema de Deuda Pública. Incluye el conjunto de normas y procedimientos que regulan el registro y la producción de información correspondiente a ingresos derivados de financiamientos, su amortización, así como el pago de intereses, comisiones y gastos. Su objetivo es de informar adecuada, confiable y oportunamente sobre el

movimiento de la operación de crédito público en cualquiera de sus formas, de manera que sea posible conocer en todo momento el endeudamiento del Gobierno Federal para la toma de decisiones en materia crediticia, así como el costo del servicio de la deuda; el registro se encuentra a cargo de la SHCP

d) Subsistema de Fondos Federales. Este subsistema se encuentra a cargo de la Tesorería de la Federación y es el conjunto de normas y procedimientos que regulan el registro de las operaciones que efectúa la Tesorería de la Federación y sus auxiliares, y la producción de información oportuna y confiable referente al movimiento de fondos y valores del Gobierno Federal, así como aquellos que se encuentren bajo su custodia o administración. Su objetivo, es informar adecuada, confiable y oportunamente sobre los movimientos de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Es conveniente citar que el SICG permite generar información financiera, presupuestal programática y económica de manera confiable, oportuna y útil para retroalimentar los procesos de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del Sector Público permitiendo la toma de decisiones en el ámbito del proceso administrativo, institucional, sectorial, regional y global.

En este sentido, cabe precisar los tipos básicos de información que genera el SICG, así como la utilidad que éste tiene en los 4 ámbitos de la Administración Pública.

Información Financiera, es aquella que muestra la relación entre los derechos y obligaciones de la Dependencia o Entidad, así como la composición y variaciones de su patrimonio en un período o momento determinado.

Información Presupuestaria, es la información relativa al cumplimiento de las actividades presupuetarias, donde se explica detalladamente el ejercicio de la Ley de Ingresos y su composición con las estimaciones originales.

Información Programática, es aquella que facilita el seguimiento del cumplimiento de los programas y metas proyectadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Información Económica, es la información que proporciona los elementos necesarios para medir y evaluar las repercusiones de las políticas de ingresos, gastos y endeudamiento público en el contexto económico y social del país.

El sistema se rige por los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, para dar fluidez y veracidad a las actividades contables de las dependencias y entidades así como para registrar las operaciones presupuestarias, financieras, patrimoniales, económicas y programáticas.

Un elemento importante del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental es el Catálogo de Cuentas; documento que reúne conceptos generales y homogéneos con una ordenación que permite distinguir y formar subagrupaciones de conceptos menos generales y de orden particular. Su objetivo principal es implantar una clasificación ordenada y detallada de las cuentas que se usan con mayor frecuencia en el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental para el registro de las operaciones del Gobierno Federal.

El SICG, cuenta con otro elemento importante, la Guía Contabilizadora, que representa la descripción detallada de las operaciones, distinguida por un número secuencial que la ubica dentro de cada apartado, mencionando los documentos que respaldan la operación realizada, sirviendo como comprobatorios y justificatorios del Gasto; además, señala la periodicidad que tiene la operación durante un ejercicio (frecuente, eventual, anual, etc.), y representa los números

de las cuentas que intervienen en el registro de una operación, indicando el subsistema con el que se enlaza, lo cual, se relacionan las operaciones que afectan a 2 o más subsistemas.

Es decir, se clasifica por tipo de operación, señalando el concepto, documento fuente, asiento contable y la vinculación que existe con otros subsistemas. Así como con el instructivo de manejo de cuentas.

Los Objetivos Generales del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental son:

- **Crear una infraestructura técnica para generar información oportuna y veraz que permita a las dependencias y entidades realimentar el proceso de planeación, programación presupuestación, control y evaluación.**
- **Resolver el problema técnico contable que se presenta en el registro de las operaciones, cuya responsabilidad compete a dos o más subsistemas.**
- **Automatizar los sistemas contables para asegurar exactitud, rapidez y ahorro de esfuerzos en los procedimientos de registros y producción de información.**

- **Lograr una mayor vinculación entre la Contabilidad Patrimonial y la Presupuestal.**

Las Ventajas del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental son:

- **Es un conjunto homogéneo de reglas, procedimientos, normas y conceptos para el registro de todas las operaciones del Sector Público Federal que se relacionan con la contabilidad.**
- **Da soporte técnico-documental a los registros presupuestales.**
- **Los manual del Sistema de Contabilidad respaldan con precisión requerimientos de información para las finanzas públicas.**
- **Apoya al proceso de planeación.**
- **Resuelve el problema técnico-contable para registrar operaciones cuya responsabilidad compete a dos o más subsistemas.**

La obligación de llevar la Contabilidad Gubernamental para el control y registro de las operaciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, queda manifestada en los artículos 39, 42 y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y en las cuales se regula lo siguiente:

Artículo 39. Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Los catálogos de cuentas que utilizarán las entidades a que se refieren las fracciones I a V del artículo 2º. de esta ley serán emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto y los de las entidades mencionadas en las fracciones VI a VIII del mismo artículo serán autorizados expresamente por dicha secretaría.

Artículo 42. La Secretaría de Programación y Presupuesto girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad y, en su caso, rendirle informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. Asimismo, examinará periódicamente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y podrá autorizar su modificación o simplificación.

Artículo 43. Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de

las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que será responsable de Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación en los términos del Párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitirán oportunamente los estados e información a que se refiere el párrafo anterior, al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

El Departamento del Distrito Federal formulará su Cuenta Pública Anual, la que se someterá al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto para los fines señalados en el primer párrafo.

2.1.4 DIFERENCIAS DE LA CONTABILIDAD GENERAL Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

Algunas de las principales diferencias de la Contabilidad del Sector Privado con la Contabilidad Gubernamental son las siguientes:

1. En cuanto a la Normatividad y Ambito legal,
2. En cuanto al Control y Registro Presupuestal
3. En cuanto a los Principios de Contabilidad
4. En cuanto al Propósito de la Información
5. En cuanto a la Reexpresión de cifras de los Estados Financieros

2.1.4.1 En cuanto a su Normatividad y Ambito Legal.

Lo que sustenta a la Contabilidad Privada es la Legislación Civil, Mercantil y Fiscal, por lo que se refiere a la Contabilidad Gubernamental, su sustento es: La Constitución, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año que corresponda, los Reglamentos y las disposiciones específicas para la Administración Pública Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

En La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Primero, Capítulo I; De las Garantías Individuales, en los artículos 25 y 28 mencionan que las funciones del Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas, con el fin de planear, coordinar y orientar la actividad económica nacional; que a continuación se enuncian:

Artículo 25, párrafo segundo y párrafo cuarto:

“El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.

“ El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”.

Artículo 28 . párrafo cuarto:

“El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

En lo que concierne a la Contabilidad Gubernamental en la Constitución; en su título III, capítulo II, sección III, artículo 74, fracción IV se menciona lo siguiente:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre

cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se considera necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que se emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. (En lo que respecta a la revisión de la Cuenta Pública ver más adelante en este Capítulo).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Título II, Capítulo II, artículo 31, fracción XVIII y XXIII; y el artículo 37, fracción VIII y IX dice lo siguiente:

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

Artículo 37. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

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

contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Otros

La Ley Organica de la Contaduría Mayor de Hacienda menciona, establecer entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la SHCP la unificación de las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, normas de auditoría gubernamental y de archivos contables de los libros y documentos justificativos y comprobatorios de ingreso y del gasto público; Además como para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

2.1.4.2 En cuanto a su Control y Registro Presupuestal. .

Mientras que en el Sector Privado éste es optativo, en el Sector público es obligatorio, integral y debe formar parte de la Contabilidad.

2.1.4.3 En cuanto a sus Principios de Contabilidad.

Mientras que en el Sector Privado se manejan por 9 principios emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, en el Sector Público, se utilizan 12 emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominados "Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental".

Lo anterior en virtud de lo dispuesto en el Artículo 84 del Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; el cual indica que el registro de las operaciones y la preparación de los informes financieros en las entidades deberá llevarse a cabo de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamental, generales y específicos, así como con las normas e instructivos que dicte la secretaría.

También en el artículo 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto se establece que la Dirección General de Contabilidad Gubernamental tendrá las siguientes atribuciones.

Fracción II. Establecer previa opinión de las unidades administrativas competentes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, normas de carácter general y técnicas, criterios y metodología en materia de la contabilidad, registros auxiliares y desconcentración de la contabilidad.

Según la Dirección General de Contabilidad dependiente de la Subsecretaría de Evaluación de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, definen los **Principios de Contabilidad Gubernamental** como: Los fundamentos esenciales para sustentar el registro correcto de las operaciones, la elaboración y presentación oportuna de los estados financieros, basados en su razonamiento, eficiencia demostrada, respaldo de legislaciones especializadas y aplicación general de la Contaduría Gubernamental. A continuación se mencionan los principios:

Ente. Se considera ente a toda dependencia gubernamental con existencia propia e independiente que ha sido creada por Ley o Decreto.

La Entidad Pública es un organismo establecido por una legislación específica, la cual determina los objetivos de la misma, su ámbito de acción y sus limitaciones.

La información contable pertenece a entes claramente definidos que constituyen combinaciones de recursos humanos, materiales y financieros con el fin de lograr los objetivos que se establecen en el ordenamiento jurídico que los creó.

Existencia Permanente. Se considera que el ente tiene vida permanente, salvo modificación posterior de la Ley o Decreto que lo creó, en la que se especifique lo contrario.

El sistema contable del ente se establecerá considerando que el período de vida del mismo es indefinido; dicho sistema debe diseñarse de modo que exista una relación cronológica de las actividades financieras sin que deban preverse mecanismos o procedimientos para una eventual extinción o fusión.

Cuantificación en Términos Monetarios. Los derechos, obligaciones y en general las operaciones que realice el ente, serán registrados en moneda nacional.

Las entidades deben presentar los eventos y operaciones que llevan a cabo en moneda nacional. Uno de los objetivos de la contabilidad es mostrar la situación financiera del ente en términos

monetarios; la contabilidad no registra aquellos eventos que no pueden ser valuados en unidades monetarias y que se refieren a valorizaciones subjetivas o cualitativas; sin embargo, algunos de estos eventos por su importancia requieren ser revelados a través de notas en los estados financieros.

***Periodo Contable.* La vida del ente se dividirá en periodos uniformes para efecto del registro de las operaciones y de información acerca de las mismas.**

La necesidad de conocer los resultados de las operaciones y la situación financiera del ente, hace indispensable dividir la vida continua del mismo en periodos uniformes.

En lo que se refiere a la contabilidad de la Hacienda Pública Federal, el periodo relativo es de un año calendario.

***Costo Histórico.* Los bienes se deben registrar a su costo de adquisición o a su valor estimado, en caso de que sean producto de una donación, expropiación o adjudicación.**

Las operaciones y transacciones que la contabilidad cuantifica al considerarlas realizadas, se registran según las cantidades de dinero que se afecten o a la estimación razonable que de ellas se haga.

Los Estados Financieros, bajo este principio, muestran los valores y costos en fechas anteriores y no los actuales según el mercado.

No obstante lo anterior, si la información deja de ser representativa en virtud de los cambios en el poder adquisitivo de la moneda, podrá ser reexpresada aplicando los métodos y lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si la información contiene cifras reexpresadas, esta circunstancia debe hacerse patente con toda claridad.

***Importancia Relativa.* Los Estados Financieros, Presupuestales y Patrimoniales, deben revelar todas las partidas que son de suficiente importancia para efectuar evaluaciones o tomar decisiones.**

La información procesada por el sistema contable y especialmente la presentada en los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, debe incluir los aspectos importantes o significativos del ente susceptibles de ser cuantificables en términos monetarios.

De acuerdo con este principio, es necesario tener en cuenta la relación que guardan entre sí las diversas situaciones que se presentan, para conforme a su monto y naturaleza, darles la aplicación debida. En tales circunstancias, lo fundamental para determinar los límites de las "partidas de poca importancia" será el equilibrio entre la utilidad de la información, el grado de detalle de la misma, la naturaleza de la partida y su monto.

Consistencia. Las políticas, métodos de cuantificación y procedimientos contables deben ser los apropiados para reflejar la situación del ente, debiendo aplicarse con criterio uniforme a lo largo de un período y de un período a otro.

La observancia del principio de consistencia no hace imposible el cambio en la aplicación de los principios, métodos de cuantificación y procedimientos contables, sino que exige que cuando se efectúe un cambio que afecte la comparabilidad de la información, se revele claramente en los estados financieros: su motivo, justificación y efecto.

Base de Registro. Los gastos deben ser reconocidos y registrados como tales en el momento en que se devenguen y los ingresos cuando se realicen.

Por medio de la aplicación de este principio al cierre de cada período, se habrán incluido todos los gastos que sean aplicables al mismo, y los ingresos que se hayan establecido efectivamente.

Los gastos se consideran devengados en el momento que se formaliza la operación, independientemente de la forma o documentación que ampare ese acuerdo.

***Revelación Suficiente.* Los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, deben incluir la información suficiente para mostrar amplia y claramente la situación financiera, presupuestal y patrimonial del ente.**

Es indispensable que los estados arriba señalados muestren la información necesaria relativa a la situación financiera, presupuestal y patrimonial y los resultados de las operaciones del ente. Inclusive, si es necesario, dichos estados se acompañarán de notas explicativas de información, que sea conveniente revelar con el fin de que los usuarios estén suficientemente informados.

***Cumplimiento de Disposiciones Legales.* El ente debe observar las disposiciones legales que le sean aplicables en toda transacción, en**

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

El sistema de contabilidad gubernamental debe hacer posible:

- a) Mostrar que se ha dado cumplimiento a todas las disposiciones legales, y**
- b) Determinar adecuadamente los hechos, exponiendo plenamente su efecto en la posición financiera y los resultados de las operaciones del ente contable.**

Si se presenta conflicto entre las disposiciones legales y los principios de contabilidad gubernamental, se dará preferencia a las primeras. Sin embargo, hasta donde sea posible el sistema deberá permitir la presentación de la posición financiera en forma razonable y los resultados de operación, de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Control Presupuestario. Corresponde al sistema contable el registro presupuestario de los ingresos y egresos comprendidos en el

presupuesto del ente, así como, su vinculación en el avance físico financiero de los proyectos programados.

Es necesario que exista un sistema de registro contable que combinado con la medición del avance físico, proporcione información oportuna y confiable acerca de la ejecución presupuestaria, con la finalidad de evaluar los resultados obtenidos respecto de los objetivos previstos al iniciar el periodo presupuestario.

Asimismo, resulta indispensable que el sistema contable del ente incluya en sus procedimientos, la verificación de la disponibilidad suficiente para cada rubro de gastos, antes de contraer compromisos que afecten al mismo.

Integración de la Información. Cuando se integren informes financieros independientes en uno solo, deben eliminarse las transacciones efectuadas entre las distintas unidades o entes, y los estados financieros no deben reflejar superávit o déficit originados entre ellos.

En la integración de la información se reúnen los datos y cifras de las unidades o entes tal como se aprecian si constituyeran, una sola

unidad económica. La preparación de estados integrados o consolidados, esto último en el caso de las entidades que tienen subsidiarias o filiales, implica la eliminación de cuentas y de resultados originados por las transacciones efectuadas entre las diferentes unidades o entes.

2.1.4.4 En cuanto a los Propósitos de la Información.

En la Iniciativa Privada, el propósito es el cumplimiento de las obligaciones y la toma de decisiones; en tanto en el Sector Público, la información está destinada fundamentalmente a evaluar el origen y destino de los fondos públicos, el resultado de la gestión financiera y la toma de decisiones.

Al respecto, es importante enfatizar que en esta materia existe una necesidad de avance en relación a la Contabilidad de Costos del Sector Público.

La Contabilidad Gubernamental, está diseñada actualmente para controlar y dar un seguimiento eficiente del gasto público, sin embargo, el involucrar costos representa una necesidad de incorporar

parámetros que permitan conocer la eficiencia y eficacia con la que se está manejando una administración.

2.1.4.5 En cuanto a la Reexpresión de Cifras de los Estados Financieros.

De manera particular, y para efecto de reexpresar las cifras de los Estados Financieros, en el Sector Privado se aplican los criterios definidos en el Boletín B-10 y sus documentos de adecuaciones, emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

En el caso del sector público, la SHCP, conjuntamente con la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo, emitió Reglas Particulares denominadas "Normas de Información Financiera" (NIF); y se aplican supletoriamente, el Boletín B-10 del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Normas de Información Financiera. Son disposiciones en las que se señalan las instrucciones anuales para que las entidades paraestatales lleven a cabo la reexpresión de su información financiera, conforme a cuatro distintas metodologías asignadas de acuerdo con las características de cada entidad.

2.2. CUENTA PÚBLICA

2.2.1 GENERALIDADES

Una vez realizado el registro contable de las operaciones efectuadas por las dependencias y entidades del Gobierno Federal, a través del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, se envía esta información a la SHCP, mediante los formatos y normatividad por ella establecida, quien deberá efectuar operaciones denominadas de Cierre Contable a fin de emitir las cifras que serán base para la consolidación de la información financiera, presupuestaria, programática y económica; información que se considera la base para la formulación e integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que es a su vez, el documento que el ejecutivo presenta anualmente a la H. Cámara de Diputados donde se incluye, entre otros, los estados financieros y presupuestarios del Gobierno Federal.

El cierre contable de las cifras financiero-presupuestales de la administración pública en México es realizado por la SHCP, y consiste en traspasar los saldos de las cuentas de enlace contra las cuentas liquidadoras y éstas a su vez a las cuentas de resultados; así como, cancelar entre sí las cuentas de orden presupuestales. El cierre, se inicia

alimentando el sistema de computo con la información analizada y verificada de los cuatro subsistemas que integran el SICG; ésta información debe dar como resultado la correspondencia de los movimientos de cargo y de abono de las cuentas de enlace, para posteriormente cancelar las cuentas del grupo 5000 contra resultados del ejercicio y las de orden presupuestales entre si.

Para lo anterior, servidores de la SHCP, adicionalmente a los formatos y normatividad establecida para efecto del registro contable y presupuestal de las operaciones, sostienen reuniones generales y específicas entre si y con los servidores públicos responsables de las cifras reportadas por las entidades y dependencias del Gobierno Federal a fin de comentar las instrucciones para cierre, asesorar a funcionarios que lo requieran, supervisar y revisar información y su actualización; etc. Así mismo, se comenta con los responsables las observaciones detectadas o se exige en su caso el cumplimiento de información extemporánea ó corrección de posibles deficiencias en registro.

Una vez confirmada la congruencia de las cifras, que los registros entre subsistemas se correspondan, que la aplicación de la norma fue adecuada, que la documentación se emitió con oportunidad al área correspondiente y en los términos establecidos, se realizan

conciliaciones entre subsistemas y se procede al cierre contable, y consolidación para finalmente emitir la Cuenta Pública.

2.2.2 CONCEPTO DE CUENTA PÚBLICA.

La Cuenta Pública, es un informe que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo a los Gobernados, representados por la Cámara de Diputados en cumplimiento de una disposición constitucional.

De conformidad con el Manual de Contabilidad Gubernamental emitido por la SHCP, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a fin de mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país.⁸

Esta información de cuenta pública se presenta dentro de los 10 primeros días del mes de junio del ejercicio inmediato siguiente a la realización de las operaciones.

⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Subdirección de Egresos; Dirección General de Contabilidad Gubernamental; México 1995; Pág. 178.

La Cuenta Pública es el informe que elabora la SHCP en el cual consolida los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, que emana de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁹

Es el Documento que en forma anual prepara el Poder Ejecutivo para ser presentado a la H. Cámara de Diputados, por el cual comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio.¹⁰

Derivado de lo anterior, se concluye que la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados en el cual se muestran los recursos que ingresaron, así como, en qué y cómo se gastaron y si se apegaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto; ¿Qué es la Cuenta Pública?; México 1991; Págs. 5,7.

¹⁰ ADAM Adam Alfredo y Guillermo Becerril L.; La Fiscalización en México; UNAM; 2ª edición; México 1988; Pág. 48.

2.2.3 OBJETIVOS DE CUENTA PÚBLICA.

Los principales objetivos de la Cuenta Pública son:

a) **Informar a los gobernados, a través de la Cámara de Diputados, sobre la gestión financiera realizada por el Ejecutivo Federal en 1 año; es decir, cómo, cuándo y en qué fueron erogados los recursos financieros bajo su administración.**

b) **Que los gobernados representados por la Cámara de Diputados puedan evaluar el desempeño del Gobierno ejerciendo una acción fiscalizadora; es decir convertirse en herramienta para que la representación popular, Cámara de Diputados, controle el gasto gubernamental, ya que de su examen y revisión puede derivar la solicitud de la documentación comprobatoria que la Cámara de Diputados juzgue pertinente e incluso llevar a cabo visitas, inspecciones y auditorías a las entidades que lo ameriten.**

c) **Debido a la información que contiene este documento es también utilizando por el Ejecutivo en sus tareas de planeación.**

2.2.4 ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CUENTA PÚBLICA.

En la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se consolida información reportada en formatos, tanto para el Sector Central como para el Paraestatal por la SHCP, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

La Cuenta Pública está integrada por I tomo de Resultados Generales, I tomo de Anexo Estadístico e información resguardada en un Banco de Información.

En el tomo de RESULTADOS GENERALES se presentan los aspectos más relevantes de la gestión financiera del Sector Público, con base en información de tipo presupuestal y con un enfoque eminentemente económico.

Asimismo, su contenido muestra un análisis de la evolución macroeconómica, de las finanzas públicas, de ingreso, gasto y deuda; así como, la conciliación de cifras de resultados generales con estados básicos; y estados financieros presupuestarios y económicos, consolidados

En el tomo del ANEXO ESTADISTICO se presenta información global detallada; y en el BANCO DE INFORMACION, se podrá encontrar información individual detallada.

2.2.5 MARCO LEGAL DE LA CUENTA PÚBLICA.

En relación con los aspectos legales de la Cuenta Pública, los siguientes artículos de Ley son los que dan origen a la elaboración de las cuentas y obligan su revisión por parte de la H. Cámara de Diputados:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 74, Fracción IV. De las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Señala la obligación por parte del Ejecutivo Federal de hacer llegar la Cuenta Pública para su revisión a la H. Cámara de Diputados, dentro de los primeros 10 días del mes de junio del año siguiente, solo podrá ser ampliado al plazo de entrega mediante solicitud del ejecutivo, plenamente justificada a juicio de la H. Cámara de Diputados o de la Comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si con base en la revisión surgieran diferencias entre lo presupuestado y lo realmente gastado, o bien no hubiera exactitud o justificación en las erogaciones, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con Ley. (en cuanto al artículo 74 Constitucional existe un Decreto que lo Reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, (Ver apéndice página 253).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 31, Fracción XVIII. A la SHCP corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XVIII: Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Con fundamento en los artículos 1, 3, 14 y 20; contenidos en esta Ley, la Contaduría Mayor de Hacienda, tiene bajo su responsabilidad:

Artículo 1. La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 3. La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría.

Artículo 14. Señala la estructura de la Cuenta Pública, tanto del Gobierno Federal como la del Departamento del Distrito Federal, las que deberán constituirse por los Estados Contables, Financieros y demás operaciones resultantes de la aplicación de las Leyes de Ingresos y el Ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 20. Señala que se verificará el origen y destino de los recursos económicos, determinando el resultado de la gestión financiera, y comprobar si el gasto se ajustó a lo programado en el Presupuesto de Egresos y si han cumplido los programas y subprogramas aprobados, además la revisión abarcará aspectos legales, económicos y contables del ingreso y Gasto Público, comprobando la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos con base en los precios y tarifas autorizados.

Formulación de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y presentación de la misma:

a) Etapas de elaboración y presentación.

- **La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 43, encarga a la SHCP la formulación de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, y el envío al Presidente de la República para someterla a su consideración para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 Constitucional.**

- **Una vez que el Presidente de la República aprueba la Cuenta Pública, mediante oficio de remisión, la hace llegar a la Cámara de Diputados.**
- **Su recepción corre a cargo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, misma que la turna a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.**
- **La Cámara de Diputados a su vez, remite la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Cámara, para que proceda a su exámen y revisión.**
- **La Contaduría Mayor de Hacienda, elabora y rinde a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a su recepción.**
- **De igual forma procede respecto al informe definitivo sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, mismo que debe terminar dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre del año siguiente.**

- **La Cámara de Diputados, en pleno, es la responsable de revisar y discutir la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal. El documento que analiza el cuerpo legislativo es el mencionado Informe Previo.**

b) Revisión por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

- **Al término de la revisión inicial, la Contaduría Mayor de Hacienda formula el Informe Previo, que ordinariamente contiene:**
- **Comentarios sobre si la Cuenta Pública fue presentada de acuerdo con los principios de Contabilidad aplicables al Sector Gubernamental. (Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental).**
- **Los resultados de la gestión financiera.**
- **Opinión relativa sobre si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes y ordenamientos aplicables en la materia, así como a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.**

- **Comentarios sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.**
- **El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares.**
- **El análisis de las desviaciones presupuestales. En el informe definitivo, además, se hará, en su caso, el señalamiento de las irregularidades que se hayan advertido en la realización de las actividades antes mencionadas.**

c) Debate en la Cámara de Diputados.

- **El debate, sin fecha fija, suele realizarse a finales de noviembre o en el transcurso de diciembre del mismo año en que se presenta la Cuenta Pública del año anterior.**
- **Los representantes populares discuten la Cuenta Pública y el Dictamen; las conclusiones de la revisión se formalizan en un acuerdo que ordinariamente se publica en el Diario Oficial de la Federación hacia el mes de diciembre.**

2.2.6 UTILIDAD DE LA CUENTA PÚBLICA

- 1. Comprobar si los resultados de la gestión anual, se ajustaron a los criterios señalados en los presupuestos.**
- 2. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.**
- 3. Verificar el origen y destino de los recursos autorizados y ejercidos.**
- 4. Medir el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas.**
- 5. Realimentar el proceso de planeación y presupuestación.**
- 6. Informar a la población como, cuando y en que forma fueron erogados los recursos financieros.**

3. AUDITORIA GUBERNAMENTAL

3.1 ANTECEDENTES

3.1.1 ANTECEDENTES A NIVEL MUNDIAL

Se tiene conocimiento que los Romanos, en época del Imperio como de la República, su contabilidad era registrada por plebeyos, no así la actividad contable se pudo considerar como antecedente del auditor. Posteriormente los auditores se comisionaban con el objeto de inventariar y revisar los diversos bienes que constituían los patrimonios romanos, por lo que tanto los contadores como los auditores constituyeron sus colegios profesionales.

En la Edad Media se da un acontecimiento muy célebre que es el juego de libros llevados por la Comuna de Génova e Italia se llevo a la usanza de la época, es decir, haciendo uso de los clásicos términos "Debe" y "Haber" utilizando asientos cruzados y llevando una cuenta de Pérdidas y Ganancia, misma en la que se resume el saldo de las operaciones de la Comuna. Este acontecimiento originó que se promulgara un decreto en el año de 1327; motivado por los múltiples

fraudes cometidos con el dinero de la Comuna. También con este motivo tenemos noticias del primer auditor "Maestri Racionali", cuya misión consistía en vigilar y cotejar el trabajo de los Massari y conservar un duplicado de los libros.

En 1551 en Inglaterra, durante el reinado de Eduardo VI, se expide un conjunto de ordenanzas para el mejor gobierno del Hospital de San Bartolomeo el Mayor que constituye un conjunto de breves y precisas reglas de auditoría.

En 1880, los inversionistas Ingleses y Escoceses adquirieron interés en los Estados Unidos, particularmente en el ramo cervecero que por aquella época era una de las inversiones más productiva en Inglaterra, y consideraron prudente mandar a sus propios auditores con el objeto de que vigilaran las empresas del Nuevo Continente; y es así como se establecen en los Estados Unidos las firmas de Price Waterhouse y Peat, Marwick, Mitchell.

Como consecuencia de la Revolución Industrial, surgió el Capitalismo, el cual repercutió en el proceso contable, y de ahí se fue modernizando y perfeccionando ésta técnica.

También ocasionó que se diera una concentración de capital en las llamadas Sociedades Comerciales o Industriales, para que éstas se pudieran allegar de recursos del público inversionista, particularmente para que apoyaran a su crecimiento y expansión, desapareciendo así los pequeños talleres y fabricas comerciales.

Empezó así una época de tibias disposiciones y regulaciones gubernamentales, en la que pedían que los Estados Financieros de las empresas que tuvieran acciones colocadas en el público inversionista, fueran revisados por contadores públicos independientes; originando que cada quien contabilizara como quisiera, como pudiera o como le conviniera; así mismo los auditores también revisaban como querían, como podían y muchas veces sus informes eran presentados a capricho o conveniencia de los dueños o administradores de las empresas, para que las entregaran o mostraran a las autoridades y a los pequeños inversionistas que querían.

Todo esto dio origen a una cadena de fraudes y engaños que, en combinación con pérdidas de mercados y problemas económicos, provocaron la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1929.

Debido a esto en 1933, el Presidente Norteamericano Franklin Delano Roosevelt, para evitar que se volviera a repetir este fenómeno emitió la Ley de Valores de 1933; posteriormente se complemento y amplio, llamándose así Ley Sobre el Intercambio de Valores de 1934, las cuales dispusieron que las empresas que tenían acciones colocadas con el público inversionista, registraran sus operaciones sobre bases consistentes, criterios homogéneos y generalmente que fueran aceptados por la sociedad en la que convergen y por los contadores públicos; y de igual manera, en los Estados Financieros, para que fueran revisados y examinados anualmente por los contadores públicos independientes con base en las normas y procedimientos de auditoría y de aceptación general para la comunidad contable; para que vigilaran el cumplimiento de estas disposiciones, se creo la Comisión para la Vigilancia del Intercambio de Valores.

A falta de una doctrina contable formal, homogénea y de aplicación general y a la falta de pronunciamientos para la práctica estandarizada de la auditoría de los Estados Financieros se convoco a contadores, investigadores, académicos de la Asociación Americana de Contabilidad y al Instituto Americano de Contadores para que recopilaran los estudios e investigaciones que habían aparecido a principio de siglo sobre la materia.

Es así como en 1936, la Asociación Americana de Contabilidad publicó un documento llamado “una declaración tentativa de principios de contabilidad”; y el Instituto Americano de Contadores Públicos también publicó “el examen de los estados financieros”, el cual fue aceptado por la Comisión para la Vigilancia del Intercambio de Valores para que fuera obligatorio.

Esto represento una polémica, ya que ambas organizaciones no podían emitir pronunciamientos cada una por su lado, debido a que llegaron a ser discrepantes y contradictorias. Y en 1938, se fusionaron estos organismos, dando origen al Instituto Americano de Contadores Públicos, el cual, creó al Comité de principios de contabilidad, por lo que este emite “los boletines de investigación contable”.

3.1.2 ANTECEDENTES A NIVEL NACIONAL

En México, los aztecas, dominaron a la fuerza a muchos pueblos o tribus, expandiéndose incluso hasta centroamérica. Los aztecas se mantenían de tributos que les eran entregados por los pueblos sojuzgados, en el caso de detectar el incumplimiento eran reportados por sus calpixque (una especie de recaudadores-audidores).

En la época de la colonia, el sojuzgamiento se dio a través de la religión y la fuerza.; En la que los hacendados y grupos económicos tenían que pagar su diezmo al Virrey-Iglesia, y quien no cumplía con este tributo, los auditores pasaban su reporte ante el Tribunal de la Santa Inquisición; El dominio de éste fue absoluto, por lo que logro una riqueza impresionante.

En 1453, las Cortes Españolas crearon el Tribunal Mayor de Cuentas que tenía como función específica la fiscalización de las Cuentas de la Hacienda Real y que años más tarde sirvió para vigilar que los conquistadores cubrieran el tributo del quinto real, o sea el 20% de las ganancias que se obtenían en oro, piedras preciosas y otros objetos valiosos, obtenidos de la conquista, la cual, era financiada por la corte quien nombraba a un contador para cuantificar ese tributo y un observador que vigilará el proceso.

En 1524 se crea en México el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España que tuvo como objeto inicial la revisión de tributos que habría que pagar Hernán Cortés bajo el procedimientos referido.

Mediante las ordenanzas promulgadas en Burgos el 24 de Agosto de 1605, Felipe III fundó los Tribunales de las Cuentas en

América. con sede en la Ciudad de México. Dicho Tribunal tenía por objeto tomar y finiquitar las cuentas que presentaran los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona.

El 4 de octubre de 1824, se estableció en la Constitución Política, que el Congreso de la Unión tiene la facultad para revisar anualmente las Cuentas del Gobierno Federal. Posteriormente el 16 de noviembre del mismo año se publicó el decreto del Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en la que se suprime el Tribunal Mayor de la Cuenta de la Nueva España, constituyéndose la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual es un órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados con las funciones de examinar y glosar las cuentas de la Hacienda y Crédito Público Federal.

La Ley del 14 de marzo de 1838, se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, el cual se extingue por decreto en 1846.

La consolidación de la Contaduría Mayor de Hacienda se dio con la constitución de 1857. Diez años después, el Poder Ejecutivo expide el reglamento en relación con la Administración y Contabilidad de los Caudales del Gobierno estableciendo con ello las bases para la realización de una función más completa. Esta función subsistió durante

la vigencia de la Constitución de 1857, caracterizándose por ser ajena al Ejecutivo Federal, o sea, externa; y porque la Contaduría Mayor de Hacienda empieza a participar, mediante sugerencias al Ministerio de Hacienda, en cuanto al proceso de corrección de deficiencias e irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

En la Constitución de 1917, se ratifica la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico de la Cámara de Diputados. También se crea el Departamento de Contraloría cuyo objeto era ejercer el control de los egresos públicos, la glosa de cuentas del manejo de fondos, bienes y valores, y la ley de responsabilidades; todo ello como fase previa a la rendición de cuentas del Poder Legislativo. Posteriormente, en 1932, se suprime este Departamento, dejando sus funciones de fiscalización a la Tesorería de la Federación y años más tarde se transfieren nuevamente a diferentes Secretarías de Estado.

En 1937 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que en su artículo 7º disponía “La Contaduría Mayor revisará y glosará la cuenta anual del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, beneficencia pública,

lotería nacional, y demás oficinas que manejan fondos o valores de la Federación”.

A su vez los Estados de la República Mexicana crearon sus propios órganos técnicos dependientes de sus legislaturas locales, su forma es similar al ámbito federal y con igual tipo de funciones, extendiéndose a los municipios y a la propia hacienda estatal.

En 1981, la Secretaría de Programación y Presupuesto emite un documento denominado Manual de Auditoría Gubernamental, el cual logro un notable avance en la materia, y fue aplicado por esa Secretaría a las auditorías internas gubernamentales, que practicaba en las diversas instancias que conformaban la administración del Poder Ejecutivo Federal.

Finalmente en este mismo año, durante el mandato del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en una de sus primeras acciones de gobierno, fue la de concentrar toda la dispersión fiscalizadora y de auditoría (hacia el interior de la Administración Pública) en una sola instancia de revisión y control, creando así la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Por lo que los

Estados de la República Mexicana reestructuraron sus esquemas a los establecidos nuevamente por el Gobierno Federal.

3.2 CONCEPTOS

3.2.1 CONCEPTO DE AUDITORIA GENERAL

Es el examen crítico que realiza un Licenciado en Contaduría o un Contador Público independiente, de los libros o registros de una entidad, basado en técnicas específicas con la finalidad de opinar sobre la razonabilidad de la información.¹¹

La finalidad del examen de estados financieros, es expresar una opinión profesional independiente, respecto a si dichos estados presentan la situación financiera, los resultados de las operaciones, las variaciones en el capital contable y los cambios en la situación financiera de una empresa, de acuerdo con los principios de contabilidad, aplicados sobre bases consistentes.

Así la opinión del auditor, por ser independiente de la administración de la empresa, y el resultado de la aplicación de normas

¹¹ OSORIO Sanchez Israel; Auditoría I; Decimo Séptima Reimpresión; Editorial ECASA; México 1994; Pág. 23.

que controlan la calidad que debe reunir el trabajo e información que emite este profesional, permite incorporar credibilidad al contenido de los estados financieros examinados.¹²

Por lo tanto, la Auditoría es el examen, revisión, supervisión e investigación crítica que se aplica a las transacciones, operaciones y registros financieros, administrativos y operacionales para así determinar la veracidad, confiabilidad y utilidad de la información financiera que se produce.

3.2.2 CONCEPTO DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL.

La Auditoría Gubernamental comprende el examen o revisión de las funciones, actividades y operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, realizadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de evaluar si todo o parte de los estados financieros y presupuestales presentan razonablemente la situación financiera o el ejercicio presupuestal; si los objetivos y metas fueron alcanzados en condiciones de eficacia y eficiencia con relación a los recursos que les asocian, y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.¹³

¹² IMCP. Normas y Procedimientos de Auditoría, Decimo sexta edición 1996, Pág. 1020-4.

¹³ ADAM Adam Alfredo, y Guillermo Becerril L.; op. cit.; Págs. 66 y 67.

Auditoria Gubernamental. comprende el examen de las operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de opinar si los Estados Financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetos y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.¹⁴

La Auditoría Gubernamental vigila y revisa el correcto funcionamiento de los fondos y valores del gobierno federal para promover el adecuado uso de los recursos federales y evitar irregularidades.¹⁵

Por lo que podemos concluir que la Auditoría Gubernamental, es la técnica que se encarga de examinar, analizar y evaluar, las operaciones y actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de opinar sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, así como verificar el apego a disposiciones legales con el cumplimiento de objetivos, metas,

¹⁴ SFP; La Auditoría Gubernamental en el Control y Evaluación de la Administración Pública Federal; Editorial; Talleres Gráficos de la Nación; México; Pág. 16.

¹⁵ Ley de la Administración Pública Federal y Ley de Entidades Paraestatales y su Reglamento; Editorial. SISTA S. A. de C. V.; México 1994; Pág. 103.

programas y si los recursos han sido administrados eficaz, económica y eficientemente.

3.3 OBJETIVOS DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL

1. Verificar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ajusten sus actos a las disposiciones legales, normas y políticas aplicables en el despacho de los asuntos de sus respectivas competencias.

2. Comprobar la asignación, utilización y el uso de los recursos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, bajo criterios de economía, eficiencia y eficacia.

3. Analizar si el control Interno coadyuva a comprobar la razonabilidad de la información financiera es confiable, oportuna y útil para la adecuada toma de decisiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

4. Proponer las acciones que fueren necesarias así como las observaciones, sugerencias y recomendaciones; a fin de corregir las desviaciones o deficiencias encontradas y promover el mejoramiento de

la eficiencia y logro de sus objetivos en las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

5. Verificar que las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en cuanto a los recursos asignados, ha cumplido en tiempo, lugar y calidad en los objetivos y metas establecidos en sus programas; y que sean congruentes con los procesos aprobados de planeación, programación y presupuestación.

6. Evaluar el cumplimiento de los objetivos social y económico, metas y programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

3.4 TIPOS DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL

La Auditoría Gubernamental comprende la realización de auditorías financieras, operacionales, de resultados por programas, y de legalidad a las unidades, programas y actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales se pueden dividir en:

1. Por su ámbito:

a) Auditoria Interna. Es la auditoría que realiza el personal adscrito a la propia dependencia o entidad. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno, que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión, y propiciando en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de las metas y objetivos asignados.

b) Auditoría Externa. Es la practicada por profesionales independientes a la dependencia o entidad, con el objeto de emitir un juicio sobre la situación que guarda el área auditada.

2. Por su tipo:

a) Auditoría Financiera. Es aquella que comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros con objeto de determinar si la información financiera que se produce es confiable, oportuna y útil.

b) Auditoría Operacional. Este tipo de auditoría comprende el examen de la eficiencia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas operativos y los sistemas de información.

c) Auditoría de Resultado por Programas. Esta auditoría analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y las metas establecidas, en relación con el avance del ejercicio presupuestal.

d) Auditoría de Legalidad. Este tipo de auditoría tiene como finalidad revisar si la dependencia o entidad, en el desarrollo de sus actividades, ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que les sean aplicables. (Leyes, reglamentos, decretos, circulares, etc.)

3. Por su contexto:

a) Auditoría Integral. Cuando en una sola revisión concurren los cuatro tipos de auditorías (financiera, operacional, de resultado de programas y legalidad), se le denominará auditoría integral.

b) Auditoría Parcial. Será aquella en la que no se practiquen todos los tipos de auditorías.

4. Por su aplicación:

a) Auditoría a Unidades. Se entenderá por unidad, aquella área que tiene asignado un programa o conjunto de programas encaminados al logro de determinados objetivos y metas de la dependencia o entidad.

b) Auditoría por Programas. Comprende la revisión del conjunto de funciones y actividades que integran un programa específico asignado a una o varias unidades.

c) Auditoría de Actividades. El alcance que comprende este nivel está circunscrito a la revisión de aquellos aspectos que se identifiquen con el objeto específico a examinar y que sean diferentes a unidades o programas.¹⁶

3.5 NORMAS BÁSICAS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL.

I. Normas generales, estas normas establecen el ámbito y competencia de la auditoría, así como las cualidades que debe reunir el

¹⁶SPP: La Auditoría Gubernamental en el Control y Evaluación de la Administración Pública Federal; Editorial Talleres Gráficos de la Nación; México 1992; Págs. 16 - 20.

personal encargado de realizarlas; las normas correspondientes a este grupo son las siguientes:

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, ser independiente desde el punto de vista organizacional, y mantener una actitud independiente.

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.

Cuidado y Diligencia Profesionales. El debido cuidado y diligencia profesionales en la realización de la auditoría y en la preparación del informe relativo, comprometen al auditor público a acatar las reglas de ética profesional y al cumplimiento de las normas generales de auditoría pública.

II. Normas para la realización del trabajo, estas normas determinan las bases sobre las que deberán actuar los auditores en la ejecución del trabajo; las normas que pertenecen a este grupo son:

Planeación. Previamente a la ejecución del trabajo de auditoría, el auditor deberá realizar una investigación para definir sus objetivos, alcances, procedimientos, recursos, tiempos y oportunidad de los mismos y precisarlo en los correspondientes programas.

Examen y Evaluación de los Sistemas de Control. El auditor público deberá efectuar un adecuado examen del control interno operativo y contable establecido.

Supervisión del Trabajo de Auditoría. El personal debe ser cuidadosamente supervisado.

Obtención de Evidencia. El auditor público deberá realizar, con la amplitud que estime necesaria, las pruebas adecuadas para obtener evidencia de calidad que fundamente objetiva y razonablemente, sus conclusiones y recomendaciones

III. Normas relativas al informe de auditoría, estas normas definen los aspectos que debe observar el auditor para emitir las observaciones, conclusiones y recomendaciones que resulten de su examen; las normas que conforman este grupo son:

Papeles de Trabajo. La evidencia se deberá documentar en papeles de trabajo.

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.

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 practicada.

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.¹⁷

¹⁷ SECODAM; Manual de Auditoría Pública; México 1992; Págs. 91-115.

3.6 TECNICAS DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL.

Para efecto de la Auditoría Gubernamental, las técnicas de auditoría se han clasificado convencionalmente de acuerdo a sus características particulares y métodos de verificación en los siguientes grupos:

1.- Técnicas Documentales.

a) Técnica de Estudio General. Consiste en obtener los datos básicos que le permiten al auditor tener un panorama general de la unidad, programa o actividad sujeta a examen.

Los aspectos que deben contemplarse en el estudio general son entre otros los siguientes:

- 1. Estructura orgánica,**
- 2. Fundamento legal,**
- 3. Objetivos y metas,**
- 4. Políticas sistemas y procedimientos.**

El estudio general es el punto de partida de la auditoría y tiene por objeto orientar y fundamentar la aplicación de las otras técnicas.

b) Técnicas de Análisis. Consiste en separar las operaciones o situaciones a examinar en los elementos o partes que la integran, con objeto de estudiar cada uno de sus componentes y conocer con una mayor claridad y comprensión los aspectos sujetos a revisión. Esta técnica puede aplicarse a los aspectos financieros, operacionales, de resultados de programas y de legalidad.

Dentro del aspecto financiero, el análisis se aplica a las cuentas o rubros genéricos que integran los estados financieros. Los análisis básicamente se efectúan sobre los saldos y movimientos.

En relación al aspecto de resultado de programas, la revisión da énfasis a la eficacia y congruencia alcanzada en el avance financiero y en el logro de las metas y objetivos establecidos, llevando a cabo la separación de sus elementos con el fin de comprender cada uno de los procesos que la integran.

Dentro del aspecto operacional, el análisis se enfoca a la estructura organizacional, a los sistemas operativos y a los sistemas de

información, dividiendo el proceso en sus elementos para identificar los puntos específicos que lo forman.

En lo referente al aspecto de legalidad, el examen deberá realizarse a la luz de las disposiciones legales, normas y políticas aplicables a la unidad, programa o actividad sujeta a examen, comprobando el efecto que cada uno de estos ordenamientos tiene.

c) Técnica de Confirmación. Implica la obtención de constancia escrita sobre la autenticidad de las transacciones, operaciones, hechos y circunstancias del aspecto de auditado a través de fuentes independientes que lo conocen y tienen relación con ello.

Esta técnica puede dividirse de acuerdo a sus características en: confirmación positiva y negativa.

Se considera confirmación positiva cuando por medio de una solicitud se pide al confirmante conteste si esta conforme con los datos requeridos. Este tipo de confirmación se divide en directa o indirecta. Directa cuando en la solicitud de conformación se suministran los datos pertenecientes a fin de que estos se verifiquen. Indirectamente cuando

no se proporciona dato alguno, solicitando se proporcionen de sus propias fuentes.

La confirmación negativa cuando en la solicitud se pide al confirmante conteste únicamente en el caso de no estar conforme con los datos que se le envían.

d) Técnica de Declaración o Certificación. Tiene como finalidad que cuando la importancia de los datos recabados así lo ameritan, se prepare un escrito del resultado de las investigaciones en memorandos, actas, cuestionarios, resúmenes, etc., firmando de conformidad las personas que tuvieron una participación directa o indirecta con el área auditada, autenticando de esta manera la información expuesta.

Esta técnica es importante en la labor de la Auditoria Gubernamental, ya que otorga una base importante de los acontecimientos detectados en la revisión.

La declaración o certificación. Su objetivo fundamental es preparar un escrito del resultado de las investigaciones cuando la importancia de los datos lo ameriten.

e) Técnica de Conciliación. Tiene como objeto establecer la concordancia de dos conjunto de datos separados, siempre y cuando las fuentes independientes de información se originen de una misma base. La conciliación habrá de efectuarse a una fecha o período determinado, dependiente del objetivo particular de la auditoría.

f) Técnica de Revisión Selectiva. Consiste en efectuar un examen selectivo conforme a los objetivos y alcances que se han propuesto, dependiendo del volumen de operaciones y transacciones que maneja el área a revisar.

El grado de revisión por pruebas selectivas que se emplean en el desarrollo de la auditoría debe ser suficiente, de tal manera que los resultados que se obtengan satisfagan la labor del auditor. La selectividad comúnmente esta basada en la elección de una muestra al azar, puede aumentarse o disminuirse de acuerdo al criterio del auditor y a los resultados que se van obteniendo.

En el método estadístico, una muestra adecuada de las partidas homogéneas debe ser representativa del grupo universo a examinar.

g) Técnica de Comprobación. Para la adecuada aplicación de esta técnica debe tenerse plena seguridad sobre la autenticidad de los documentos. Asimismo, es importante determinar si las operaciones y transacciones son previamente autorizadas y realizadas por el área auditada en función de sus objetivos.

h) Técnica de Cálculo. Consiste en verificar la exactitud de los datos numéricos o cálculos realizados, con objeto de asegurarse de que las operaciones son efectuadas correctamente.

Es necesario puntualizar que esta técnica solamente prueba la exactitud aritmética, por lo que se requieren técnicas adicionales que determinen la validez de las cifras sujetas a examen.

2.- Técnica Verbal.

a) Técnica de Entrevista. Es la técnica verbal por medio de la cual se obtiene información complementaria que sirve más como apoyo que como evidencia directa del examen que se realiza, su aplicación se hace a través de entrevistas formales o informales con el personal que labora en el área auditada.

3.- Técnicas Visuales.

a) Técnica de Inspección. Se refiere a la realización del examen físico y visual de bienes materiales, tales como activos, obras, documentación, etc., para constatar su existencia y autenticidad.

b) Técnica de Observación. Consiste en el examen de ciertos hechos o circunstancias, principalmente los relacionados con la forma de realización de las operaciones sujetas a revisión. Por medio de esta técnica, el auditor puede darse cuenta de manera abierta o discreta de cómo desarrolla sus funciones el personal del área auditada.

Esta técnica se considera la más general dentro de la auditoría y su aplicación es de utilidad en casi todas las fases del examen.

c) Técnica de Comparación. Establece la relación que existe entre dos o más conceptos, determinando su similitud o diferencia. Este tipo de técnica permite confrontar diferentes aspectos, con el fin de determinar el grado de semejanza o variación que existe.

d) **Técnica de Rastreo.** Consiste en seguir una operación o transacción desde su inicio hasta su culminación, pasando por cada una de sus fases.¹⁸

3.7 PAPELES DE TRABAJO.

Los papeles de trabajo, son el conjunto de cédulas y documentos fehacientes que contienen los datos e información obtenidos por el auditor en su examen, así como la descripción de las pruebas realizadas y los resultados de las mismas, sobre los cuales sustenta la opinión que emite al suscribir su informe.

La importancia que revisten los papeles de trabajo está relación con la información que contienen, la calidad profesional del auditor que los elabora, la facilidad que presentan para la supervisión, así como la interpretación que de los mismos se hace, en virtud de que constituyen la base de la opinión que se emite sobre el aspecto auditado.

Existen dos clases de papeles de trabajo.

a) Los que se elaboran con motivo del período sujeto a revisión,

¹⁸ SPP, op. cit.: Págs. 35-39.

b) Aquellos cuya elaboración viene a constituir el archivo permanente que sirve de consulta, mediante su actualización, para futuras revisiones.

Los papeles de trabajo deben de ser planeados con todo cuidado antes y durante el curso de la auditoría, en base al objetivo que se persigue y tomando en consideración el tipo de auditoría a efectuar.

Las cédulas que integran los papeles de trabajo se clasifican como sigue:

1. Cédula Sumaria. Es la que presenta u conjunto o grupo de cuentas, programas, actividades, metas, etc.

2. Cédula Analítica. Es aquella que describe las partidas que han sido revisadas y comprobadas en cualesquiera de los tipos de auditoría que se practica, ya sea financiera, operacional, de resultado de programas o de legalidad, mostrando su razonabilidad o deficiencia mediante una marca explicativa de auditoría.

3. Cédula de Discusión de las Recomendaciones. En la que se describe con toda objetividad las recomendaciones que como resultado

de la auditoría sirven a la dependencia o entidad para mejorar sus sistemas operativos o de administración. En esta cédula, además de mostrar claramente las conclusiones y recomendaciones a que ha llegado el auditor, debe señalar, en su caso, los puntos de vista que al respecto tienen los funcionarios y que difieren con los sustentados por el auditor, a efecto de que el supervisor o el titular del órgano de auditoría interna opine sobre la razonabilidad de ambos puntos de vista.

Si se considera que los puntos sustentados por el auditor son los correctos, se debe tener una entrevista con los funcionarios de la dependencia o entidad, con la finalidad de convencerlos o en su defecto de convencerse respecto a la procedencia o improcedencia de las recomendaciones.

De toda esta secuencia debe quedar evidencia muy clara en los papeles de trabajo, a efecto de que las recomendaciones que se incluyen en la cédula de seguimiento han cubierto todos los pasos de investigación y concertación, y de común acuerdo con los funcionarios, se reconozca su utilidad para que en la última instancia coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la dependencia o entidad para lograr, con las recomendaciones propuestas, mejoras en sus sistemas, en su operación o en su administración.

4. Cédulas de Seguimiento de las Recomendaciones. Formando parte de los papeles de trabajo, se debe incluir la cédula de seguimiento de recomendaciones que, como anteriormente se mencionó, previamente deben haber sido discutidas con los funcionarios de la dependencia o entidad y que al estar de acuerdo, se hacen responsables de su implantación. En esta cédula deben incluirse, además de los datos que normalmente contienen una cédula, una breve descripción de las recomendaciones que se deben implementar, la denominación del área correspondiente, el nombre y puesto del responsable de su implementación, así como la fecha en que debe ser implementada.

Esta cédula sirve para que en los órganos de auditoría interna lleven un control del seguimiento con el fin de que en las fechas señaladas en estas cédulas se visite al área auditada, a efecto de cerciorarse de su cumplimiento; en caso contrario, debe formularse otra cédula de esta misma naturaleza, en la que, haciendo referencia a la primera, se indiquen las causas por las cuales no se dio cumplimiento.

Para facilitar el ordenamiento y archivo de los papeles de trabajo y su rápida localización, se debe anotar una clave a todos y cada uno de ellos en el ángulo superior derecho con lápiz de color. Esta clave recibe el nombre de índice y, mediante él, se sabe de qué papel se trata

y el lugar que le corresponde en el expediente. Los índices deben tener un ordenamiento lógico y ser flexibles. Los sistemas de codificación usuales son numéricos, alfabético y alfanumérico. Los papeles de trabajo se deben colocar en el orden que se señalan los índices adoptados.

Los papeles de trabajo deben ser integrados siguiendo un orden lógico; especificando que cada cédula deberá llevar una marca que determine el tipo de revisión y prueba efectuada, dichas cédulas serán archivadas en un legajo de auditoría el cual tiene una confidencialidad absoluta.¹⁹

3.8 INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL

La última parte del proceso en la ejecución de la auditoría, la constituye el informe a través del cual se dan a conocer los resultados que se obtuvieron del examen realizado. El informe de auditoría debe contener las observaciones y conclusiones correspondientes a efecto de que se formulen las recomendaciones tendientes a mejorar, en general, las operaciones realizadas por la dependencia o entidad.

¹⁹ SPP, op. cit.; Págs.41-48.

Para que el informe de auditoría cumpla su objetivo es necesario que, además de las conclusiones y recomendaciones propuestas, se logren la aceptación e implementación de las recomendaciones sugeridas, para que posteriormente se pueda informar si efectivamente se aplicaron dichas medidas.

El titular y funcionarios de las dependencias y entidades requieren de información confiable que les facilite el cumplimiento de las atribuciones que tienen encomendadas. Es por ello que el auditor gubernamental, a través del informe de auditoría debe hacer del conocimiento de dichos funcionarios todos los hechos, conclusiones y recomendaciones derivadas de su examen, para que estos tomen las acciones colectivas necesarias.

Los elementos básicos de cualquier informe de auditoría, son: a quien se dirige; quien lo envía; el objeto del informar; la confiabilidad de la información transmitida, expresada a través de un alcance en la revisión, una limitación a la misma, salvedades, etc.; el mensaje que se desea transmitir; los puntos de vista de quien transmite la información, reflejados en comentarios, sugerencias, etc.

La estructura del informe, tiene una secuencia en la que se observa es la siguiente: Oficio de presentación, dirigido al titular de la dependencia auditada, con la copia para las áreas correspondientes; la Introducción, informando de manera breve el motivo de la auditoría practicada y dentro de este apartado se incluye, los objetivos y metodología, la conclusión y resumen de los hechos relevantes; el alcance de la revisión, se menciona en su caso, las limitaciones respecto a la revisión de los lineamientos, políticas, procedimientos y controles de operación en la dependencia auditada; las observaciones, señalan de manera sucinta las deficiencias encontradas en cada una de las áreas en forma numérica progresiva, para facilitar el seguimiento y; las recomendaciones que de manera invariable, toda observación será completa con una sugerencia pendiente a superar la deficiencia detectada, o bien tratar de optimizar la operación.

Las características del informe de auditoría son:

- 1.- Oportuno y útil.
- 2.- Objetivo.
- 3.- Claro y simple.
- 4.- Conciso.
- 5.- Constructivo.²⁰

²⁰ SPP, op. cit., Pág. 49.

4. FISCALIZACION

4.1 GENERALIDADES

4.1.1 Generalidades a Nivel Mundial.

La Junta de Gobierno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) esta integrada por 160 instituciones de control externo de diversos países como México, Austria, Canadá, Estados Unidos, Japón y Reino Unido, así como otros de Latinoamérica y la Comunidad Europea. En algunas de estas naciones los sistemas de fiscalización funcionan así;

FRANCIA:

La Constitución Francesa considera dentro de su Gobierno como Organos Superiores de Fiscalización a:

a). Tribunal de Cuentas: con funciones de asesoramiento al Parlamento y al Gobierno en el control de la aplicación de las Leyes de Finanzas.

b). Inspector General de Finanzas. Examina documentos no sólo del Gobierno sino también de empresas que reciben recursos públicos. Sus resultados pueden ser públicos o confidenciales.

c). Corte de Cuentas. Verifica cuentas sometidas a contadores públicos certificados; audita cuentas de dependencias y entidades y hace públicas las irregularidades encontradas.

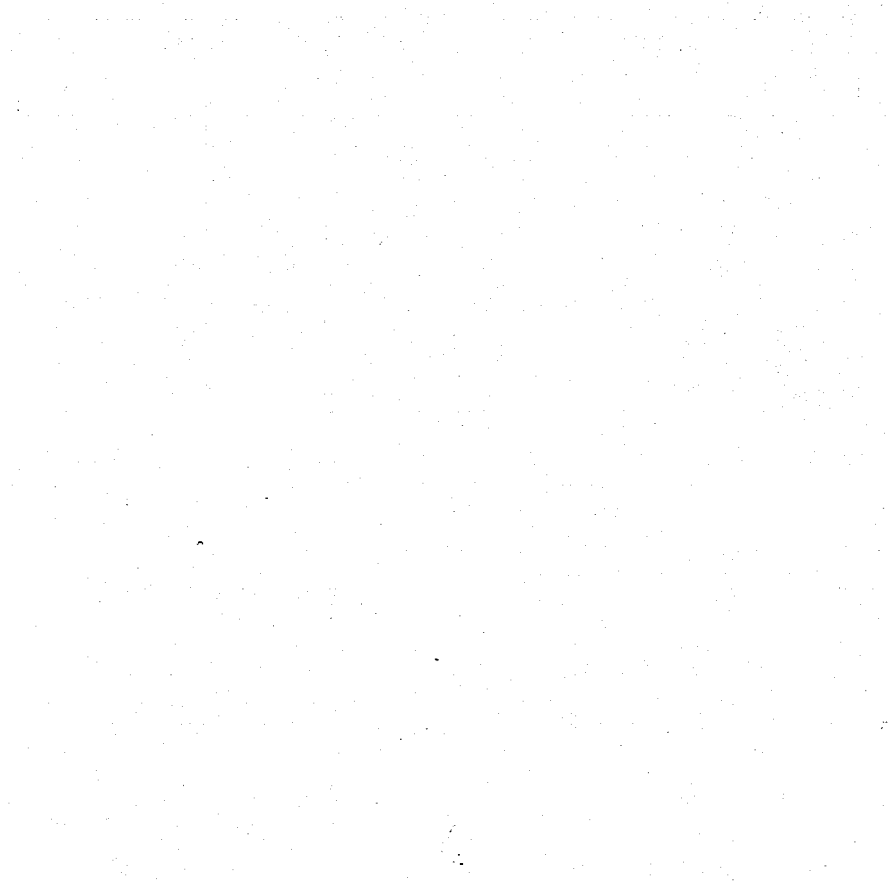
ESPAÑA.

En este país Europeo su Gobierno tiene como Organismo Superior de Fiscalización a:

a) Corte de Auditoría. Controla externa y permanentemente las actividades financieras del Gobierno, incluyendo la administración estatal, las comunidades autónomas, las corporaciones locales, el seguro social y los partidos políticos.

ARGENTINA

País Latinoamericano que realiza su Fiscalización Superior por medio de un órgano técnico que es:



a) **Tribunal de Cuentas de la Nación.** Realiza exámenes y juicios de cuentas a los responsables de bienes y fondos públicos, fiscaliza las empresas estatales a través de auditores o síndicos y presenta al Congreso anualmente una memoria de su gestión. El Tribunal puede dirigirse a funcionarios de cualquier nivel para solicitarles información relativa al manejo de bienes y fondos públicos.

4.1.2 Generalidades a Nivel Nacional

En México, la Fiscalización Superior, se realiza como una atribución especial del Poder Legislativo; dicha fiscalización es aplicada al Poder Ejecutivo, la cual es llevada a cabo por la H. Cámara de Diputados, mediante su Órgano Técnico creado para estos efectos y denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

Por otro lado, existen dos órganos dependientes del Poder Ejecutivo, que son la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera actúa ejerciendo funciones de "auditoría interna", es decir, tiene atribuciones legales para vigilar, las operaciones realizadas por el ejecutivo, función que realiza con la participación de los Organos de Control Interno de cada Dependencia y Entidad, que integran la

Administración Pública Federal. La Segunda es una Dependencia cuyas facultades de inspeccionar y verificar se enfocan al cumplimiento de las obligaciones y deberes fiscales de los contribuyentes, y en materia Gubernamental:

XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del Gasto Público Federal y de los Presupuestos de Egresos.

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como, en forma conjunta con la SECODAM, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.

Es necesario indicar que las Dependencias mencionadas anteriormente se explicarán y analizarán en detalle más adelante en el siguiente capítulo.

4.2 ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN

El 4 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo significado fundamental era el paso de un orden colonial de privilegios del clero y del ejército a un orden nuevo que buscaba establecer un régimen democrático, constituir así un Estado moderno y laico. México recibía como herencia de la colonia y del primer imperio sólo dificultades financieras.

A raíz de la promulgación de la Constitución Política de 1824, la fiscalización se implanta cuando se crea la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico de la Cámara de Diputados encargada de revisar las cuentas públicas del Poder Ejecutivo.

Durante el período histórico que marcan las Constituciones de 1824 y 1857, las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales

estuvieron condicionados por el enfrentamiento entre el centralismo y el federalismo.

La Constitución de 1857 estableció la República Democrática, Representativa y Federal, el sistema fiscal y financiero era caótico, prevaleciendo una concurrencia impositiva que lesionaba a los Estados, sus relaciones fiscales y financieras, se habían convertido en una especie de tablero de ajedrez en el que cada Estado era una casilla con un sistema de hacienda y medidas fiscales propias lo cual provocaba una guerra económica entre los mismos.

En 1891 destaca la Conferencia de Economistas que originó la iniciativa de la Reforma Constitucional para abolir el derecho que colaboraba el fisco sobre ventas y permutas (alcabala).

Durante la República Independiente el país se movió bajo dos tendencias en materia fiscal: una gravando el Gobierno Federal las fuentes de tributación de los estados por la necesidad de obtener recursos para el cumplimiento de sus funciones y por conveniencia económica; Otra, buscando que los estados fortalecieran su hacienda pública, delimitando constitucionalmente sus facultades impositivas, tendencia que no llegó a concretarse. Durante el largo período en el que

gobernó Porfirio Díaz se estableció un sistema fiscal primitivo incipiente y desorganizado basado en la recaudación de los derechos al tránsito de mercancías de estado a estado, al comercio y a la incipiente industria.

Con el triunfo de la Revolución, la Constitución de 1917 mantuvo en lo fundamental las ideas federalistas vigentes en la Constitución de 1857; México adopta como forma de gobierno la República Representativa, Democrática y Federal compuesta de Estados libres y soberanos. La Constitución de 1917 establece un sistema de concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos

La anarquía fiscal que de dicha concurrencia contributiva derivó y motivó la celebración de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933, y 1947. La Primera y la Segunda Convenciones estuvieron orientadas a resolver el problema de la concurrencia contributiva a las prácticas alcabalatorias a partir de la distribución de las fuentes de ingreso en forma exclusiva para la Federación, para los Estados y Municipios. Sin embargo, las conclusiones de dichas Convenciones Fiscales no llegaron a ser incorporadas al derecho pasivo. La tercera Convención Nacional Fiscal propuso un sistema mediante el

cual la Federación y los Estados, si bien no se distribuían entre sí en forma exclusiva las fuentes de gravamen, ambos niveles de gobierno deberían tratar de aprovecharlas en base a una coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos de ambos niveles de gobierno.

Como resultado de la Tercera Convención Nacional Fiscal el país logró avanzar en materia de federalismo fiscal, estableciendo un sistema coordinado entre la federación y los estados.

4.3 CONCEPTO DE FISCALIZACION.

Fiscalización es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones del Gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la Ley.²¹

Fiscalización es el acto que tiene como finalidad constatar el cumplimiento de las obligaciones y deberes fiscales.²²

²¹ ADAM, Adam Alfredo y Guillermo Becerril L.; La Fiscalización en México; UNAM; 2ª Ed.; México 1988; Págs. 7.

²² JIMENEZ González Antonio, Lecciones de Derecho Tributario; Edit. ECASA; 2ª Ed.; México 1985; Pág. 365.

Por lo que podemos concluir que la Fiscalización es el examen y evaluación de las acciones del Gobierno Federal para dar sensatez y cumplimiento a las Leyes y disposiciones legales.

4.4 OBJETIVOS DE LA FISCALIZACION

- **Conocer los resultados de las acciones y obras que realiza el Gobierno Federal.**
- **Informar a las instancias competentes y a la población en general, los resultados de la gestión gubernamental.**
- **Determinar factores y áreas de riesgo en las operaciones que realiza el ejecutivo.**
- **Revisar, determinar e informar sobre los resultados del uso, control del Presupuesto Público, en su caso, determinar responsables respecto a manejos indebidos de los fondos públicos.**
- **Emitir propuestas para establecer y/o modificar normas, técnicas y procedimientos que tengan como finalidad el mejoramiento de las acciones gubernamentales.**

- **Promover en el sector público un ambiente de control que permita la realización eficiente de los programas, metas y objetivos.**
- **Lograr una Administración Pública más eficiente, honesta y ordenada.**
- **Buscar el equilibrio entre los ingresos recaudados y el gasto público.**

4.5 MARCO LEGAL

La facultad de fiscalizar al Poder Ejecutivo se expresa en el artículo 74 Constitucional; el cual prevé dentro del Poder Legislativo la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, siendo de esta forma que el Congreso de la Unión dentro de sus facultades exclusivas (artículo 73, fracción XXIV Constitucional) tiene la de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por otro lado, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene dentro de sus funciones establecidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el control, fiscalización, y evaluación del ejercicio público en el ámbito del Poder Ejecutivo; así mismo, se especifican en su Reglamento Interior.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 31, las diversas funciones que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la cual también cuenta con su Reglamento Interior.

4.6 CONTROL LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La fiscalización de la gestión financiera de las entidades y dependencias de la Administración Pública en México, es realizada principalmente por dos Instituciones de singular relevancia: La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), y la Secretaría de Desarrollo Administrativo (SECODAM).

La Contaduría Mayor de Hacienda, es un Organismo Técnico de Fiscalización Superior, que depende directamente del Poder Legislativo, y como parte de sus principales facultades se encuentran la de evaluar y revisar el desempeño de la administración pública dentro de los marcos constitucionales y de los establecidos por el Congreso de la Unión; para ello la CMH realiza auditorías y evaluaciones económicas, financieras, programáticas, y de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras públicas, de obras públicas y especiales, a fin de cumplir con la

obligación conferida de preparar los Informes Previos y de Resultados sobre la revisión de las Cuentas Públicas que señala su Ley Orgánica, así como, atender los requerimientos específicos de la H. Cámara de Diputados.

Considerando el vínculo directo que tiene la CMH con el Poder Legislativo, sus funciones de fiscalización se ubican en el ámbito de las operaciones realizadas por las entidades o dependencias que conforman los tres Poderes, el Ejecutivo, el propio Legislativo y el Judicial, por lo que la evaluación que realiza se considera externa pues la ejecuta, conservando independencia y hacia el interior de la administración pública.

Por su parte, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es una dependencia del sector central del Poder Ejecutivo cuya actividad revisora se circunscribe al interior del Ejecutivo, razón por la cual se considera que ejecuta un control de tipo interno.

Las auditorías que abarcan prácticamente toda la actividad de los organismos públicos, son por su objeto de diversos tipos: financieras, de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 31, las diversas funciones que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la cual también cuenta con su Reglamento Interior.

4.6 CONTROL LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La fiscalización de la gestión financiera de las entidades y dependencias de la Administración Pública en México, es realizada principalmente por dos Instituciones de singular relevancia: La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), y la Secretaría de Desarrollo Administrativo (SECODAM).

La Contaduría Mayor de Hacienda, es un Organo Técnico de Fiscalización Superior, que depende directamente del Poder Legislativo, y como parte de sus principales facultades se encuentran la de evaluar y revisar el desempeño de la administración pública dentro de los marcos constitucionales y de los establecidos por el Congreso de la Unión; para ello la CMH realiza auditorías y evaluaciones económicas, financieras, programáticas, y de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras públicas, de obras públicas y especiales, a fin de cumplir con la

públicas, de obras públicas y de valuación de programas, principalmente.

Auditorías Financieras. Verifica si los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondieron a los estimados y fueron obtenidos, registrados y controlados correctamente; si los egresos se ajustaron a los presupuestados o, en su defecto, los presupuestos se modificaron de acuerdo con lo establecido al respecto; si las erogaciones están debidamente justificadas y comprobadas, y los recursos se aplicaron con arreglo a los programas y subprogramas aprobados; si los pagos por concepto de deuda pública se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones legales que rigen en materia; y si las transferencias que recibieron las entidades paraestatales se destinaron a los fines para los cuales fueron otorgadas.

Auditorías de Sistemas. Su finalidad es evaluar el conjunto de los sistemas y procedimientos en uso, con objeto de determinar si su diseño es correcto, si se aplican debidamente y, en suma si contribuyen suficientemente al control interno del área, dependencia o entidad correspondiente.

Auditorías de Legalidad. Comprobar si las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal operan de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico por el cual fueron creadas, si sus órganos jurídicos cuidan de que en todos los aspectos de su gestión se observen las disposiciones legales aplicables; y si, como resultado de su propia actuación, dichos órganos han protegido y defendido debidamente desde el punto de vista legal los intereses de la dependencia o entidad a la cual están adscritos.

Auditorías de Normatividad de Obras Públicas. Se practican en dependencias y entidades que realizan gasto de inversión en obras públicas con objeto de evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación aplicable, principalmente por lo que respecta a la contratación de obras y de los servicios relacionados con ellas

Auditorías de Obras Públicas. Se practican con el propósito de comprobar que las obras se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia; que se hayan ajustado a las asignaciones presupuestales aprobadas, a los proyectos respectivos y a las normas generales y específicas de construcción de la dependencia o entidad auditada.

Auditoría de Evaluación de Programas. Se inicia con un análisis general de los resultados programáticos más relevantes de cada uno de los sectores sujetos a revisión y de la estrategia de gasto que se aplicó en ejercicio, con objeto de verificar que sean congruentes con el marco de planeación correspondiente. Posteriormente se seleccionan aquellos programas, subprogramas o proyectos del sector que se consideran de mayor importancia para la evaluación, de acuerdo con los criterios de la Contaduría Mayor de Hacienda ha establecido al respecto, a fin de determinar la eficiencia y eficacia con que fueron ejecutados.

Auditorías Especiales. Son aquellas que se realizan a solicitud expresa de la Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Vigilancia, y pueden incluir uno o más tipos de auditorías o bien revisión de procesos específicos.

4.7 ASOFIS

En México, los Contadores Mayores de Hacienda de las distintas entidades federativas habían discutido durante largo tiempo la posibilidad de formar una asociación encaminada a fortalecer las

relaciones de comunicación, coordinación y asesoramiento recíproco entre las Contadurías Mayores del país.

Este espíritu de cooperación se vio cristalizado en el Tercer Encuentro Nacional de Contadores Mayores, que se celebró en la ciudad de Toluca en junio de 1983, cuando los participantes acordaron por unanimidad constituir la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS).

La ASOFIS agrupa a las 32 Contadurías Mayores del país y ha establecido como política prioritaria el respecto irrestricto a la independencia y soberanía tanto de las entidades federativas como de sus respectivos organismos de fiscalización gubernamental.

La presidencia de la ASOFIS está a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados.

Los objetivos que persigue la ASOFIS son:

- **Promover institucionalmente la coordinación y comunicación constantes entre los organismos superiores de fiscalización de las legislaturas de los Estados y de la Cámara de Diputados.**

- **Fomentar la difusión y el desarrollo técnico de las funciones que tienen a su cargo las Contadurías Mayores de Hacienda del país, como responsables de la fiscalización y el control gubernamentales en la República.**
- **Dotar a sus miembros de mejores elementos, instrumentos y técnicas para desempeñar sus funciones con la mayor eficacia posible.**

En síntesis, la ASOFIS realiza diversas actividades orientadas a propiciar y mantener una comunicación y coordinación permanentes entre sus asociados, difundir las funciones a su cargo y los fines que persiguen, desarrollar sus métodos y procedimientos y apoyar la capacitación y actualización de su personal.

La participación de la Contaduría Mayor de Hacienda en organizaciones nacionales e internacionales preocupadas por mejorar el control de las finanzas gubernamentales y la administración pública en general ha sido decisiva para su desarrollo y le ha permitido cumplir con mayor eficacia las funciones a su cargo.

5. ENTES FISCALIZADORES

5.1 CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

5.1.1 ANTECEDENTES DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene sus antecedente más remotos, en el Tribunal de Cuentas, que se estableció en México en 1605 y funcionó hasta la etapa colonial, con las funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito de las cuentas de la hacienda.

Consumada la independencia, la Constitución de 1824 facultó al Congreso para que revisara anualmente las cuentas del Gobierno Federal; se suprimió el Tribunal de Cuentas y se estableció la Contaduría Mayor de Hacienda el 16 de Noviembre de 1824, como un órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de llevar a cabo esa función revisora.

Posteriormente, durante el siglo XIX y principios del actual, las facultades del Poder Legislativo, en relación con la fiscalización de la hacienda pública, se fueron ampliando y precisando.

Al Poder Legislativo se le atribuyó, desde la Carta Magna de 1824 hasta la que nos rige actualmente, la facultad de aprobar, mediante disposiciones de carácter general, los Ingresos y los Egresos de la Federación.

Históricamente, a la Cámara de Diputados le ha correspondido, conjuntamente con la tarea de legislar, la misión de revisar la cuenta pública, que anualmente presenta el Presidente de la República, a fin de determinar si los egresos y las percepciones obtenidas por el Poder Ejecutivo se ajustan a los preceptos que fundamentan su ejercicio, con el fin de comprobar su exactitud y aplicación.

Por otra parte, en la Constitución de 1917, se establecen como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre otras, las de discutir, examinar y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; así como, revisar la Cuenta Pública del año anterior, expedir la Ley Orgánica de la

Contaduría Mayor de Hacienda, y vigilar por medio de una comisión, el estricto cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas.

En 1936 se expide la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, por medio de la cual se le otorga la facultad para la revisión y explicación de las cuentas anuales del erario federal, así como para practicar visitas de carácter especial, con autorización de la entonces Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.

En los años 1963 y 1976 se reformó dicha Ley Orgánica, en la primera reforma se dispuso que el Poder Ejecutivo remitiera a la Contaduría Mayor de Hacienda los estados de la contabilidad anuales y conservara a disposición de ésta, los documentos comprobatorios originales. En la segunda, se faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda para practicar visitas, realizar auditorías, solicitar información y documentación a las entidades y dependencias del sector público, así como a las empresas privadas y particulares que hubieran participado en el ingreso o en el gasto público federal.

En 1978 se promulga la actual Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y en Agosto de 1988 su Reglamento Interno, documentos que regulan su actividad.²³

²³ CMH: La Contaduría Mayor de Hacienda, México 1995, Pags. 2-3.

5.1.2 ASPECTOS GENERALES DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Mediante decreto del 16 de noviembre de 1824 se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en la cual se estableció por primera vez el Organo Superior de Fiscalización de la Federación, denominándosele Contaduría Mayor de Hacienda, la cual estaría bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

En la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se establece que la Contaduría Mayor es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de las Cuentas Públicas, para lo cual ejerce funciones de contraloría.

Por su carácter externo y posterior, este control se distingue del autocontrol que ejerce el propio Poder Ejecutivo, ya que, por las atribuciones con que se dotó a la Contaduría Mayor de Hacienda, su misión consiste básicamente en examinar los resultados obtenidos por la administración pública, tanto de carácter financiero como programático, en función de los previstos.

El control externo que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda analiza los resultados de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos ante el Poder Legislativo. Dicho control tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y contribuir al mejoramiento de la gestión pública.

Nota: Cuando en el presente capítulo se haga mención de la Cuenta Pública se deberá considerar la reforma al Artículo 74 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Octubre de 1993.

5.1.3 ASPECTOS LEGALES DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, realiza sus diversas funciones apegándose y apoyándose en diversos ordenamientos jurídicos, los cuales tienen como objetivo lograr una Administración de la Hacienda Pública Federal más eficiente, honesta y ordenada.

Leyes y Reglamentos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 73 Constitucional en su Fracción XXIV, faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Actualmente el artículo 74 constitucional prevé dentro del Poder Legislativo la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Para efectos de enlace entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda existe una Comisión, la cual recibe el nombre de Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 29 de diciembre de 1978 se expidió la vigente Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual es la base jurídica que sustenta la acción de esta Dependencia Fiscalizadora; esta Ley Orgánica se encuentra integrada por tres partes:

1) La Orgánica: la cual comprende los tres primeros capítulos que definen y conforman a los órganos que tienen injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias.

2) La Funcional; consta de los capítulos cuarto y quinto, define a la Cuenta Pública y establece la operación, los medios y los elementos de que se vale el Organismo Técnico para ejecutar acciones.

3) La Parte Final; esta parte hace referencia a las responsabilidades y a la prescripción, incluye los capítulos sexto y séptimo, y por los artículos transitorios.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1980 aparece el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual es abrogado por el publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1988, y actualmente se encuentra en vigor. Dicho Reglamento determina el ámbito de competencia y organización de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En el artículo 1o. del Reglamento Interior se establece que la Contaduría Mayor de Hacienda es el Organó Técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; así como las demás atribuciones que expresamente le encomiende la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica, otros ordenamientos legales y reglamentarios y los acuerdos que emita la Cámara de Diputados.

Este Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda señala a través de sus VI Capítulos las facultades, atribuciones y funciones de las diferentes unidades y funcionarios que integran la Contaduría Mayor de Hacienda.

5.1.4 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Contador Mayor de Hacienda. Es el titular de la Institución, quien es designado por la Cámara de Diputados, y es responsable para administrar la función fiscalizadora que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda. (Ver estructura organica, cuadro 4 en el Apéndice).

Al Contador Mayor de Hacienda corresponde originalmente la representación de la Contaduría Mayor de Hacienda y el trámite y resolución de los asuntos de su competencia; dentro de las facultades que no son delegables están las siguientes:

- **Planear las actividades y aprobar los programas de trabajo de la Contaduría Mayor de Hacienda.**
- **Someter a la consideración de la Cámara de diputados el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda.**
- **Proponer el presupuesto mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Comisión de vigilancia para su aprobación.**
- **Rendir a la Cámara de Diputados los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.**
- **Ordenar la Práctica de auditorías, visitas e inspecciones.**

- **Proponer a la Comisión de Vigilancia, en los términos de Ley, el nombramiento y la remoción de personal de la Contaduría Mayor de Hacienda.**
- **Asignar la coordinación de programas específicos al Subcontador Mayor de Hacienda o a otras unidades administrativas.**
- **Expedir el manual de organización general de la Contaduría Mayor de Hacienda.**

Subcontador Mayor de Hacienda. Coordina y supervisa la programación, organización, ejecución y control de las auditorías que practica la Contaduría Mayor de Hacienda y la elaboración de los informes previo y de resultados que se presentan a la Cámara de Diputados. Tendrá las siguientes atribuciones:

- **Acordar con el Contador Mayor de Hacienda, el despacho de los asuntos relacionados con las unidades administrativas de su adscripción.**

- **Desempeñar las comisiones que el Contador Mayor de Hacienda le encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades.**
- **Aportar la información que le corresponda para formular el anteproyecto de presupuesto de la Contaduría Mayor de Hacienda.**
- **Participar en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.**
- **Proponer al Contador Mayor de Hacienda los programas de las auditorías que se practicarán a dependencias y entidades públicas.**

Secretaría Particular. Apoya la labor del Contador Mayor de Hacienda en lo relativo a la toma de decisiones y asuntos relevantes de las funciones y objetivos de la propia institución.

Coordinación de Asesores. Desarrolla diagnósticos de las diferentes actividades que se realizan en la Contaduría Mayor de Hacienda, a fin de promover su eficiencia y fortalecer la toma de decisiones del propio Contador Mayor.

Dirección de Auditoría Interna. Revisa el sistema de control interno de la Contaduría Mayor de Hacienda (objetivos, políticas, procedimientos, sistemas de información, etc.) a fin de promover la eficiencia de sus funciones.

Coordinación General Técnica. Realiza principalmente actividades de investigación, de estudios especiales y de evaluación sobre los aspectos programáticos, informativos, económicos, políticos y sociales, relacionados con el entorno de las auditorías gubernamentales, en la fiscalización del Gasto Público.

Unidad de Proyectos. Coordina las actividades inherentes a las Direcciones de Evaluación de Proyectos Prioritarios y Planeación, y Estudios Especiales.

Dirección General de Programación y Control de Gestión. Opera el sistema de información y documentación sobre fiscalización y control gubernamental, coordina la elaboración de manuales de organización y procedimientos e integra y da seguimiento al programa anual del trabajo de la institución, así como el programa de capacitación.

Dirección General de Sistemas. Proporciona apoyo y asesoría en cuestiones de sistemas de cómputo a todas las direcciones que conforman la Contaduría Mayor de Hacienda.

Dirección General de Análisis e Investigación Económica. Efectúa la revisión y análisis económico-financiero de la Cuenta Pública y actúa como órgano de consulta de la Contaduría Mayor de Hacienda en materia económica.

Dirección General de Evaluación de Programas. Practica auditorías para verificar el cumplimiento de los objetivos programáticos y presupuestales de las dependencias del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central. Practica auditorías en materia de ingresos a las dependencias del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, para comprobar su correcta recaudación y movimiento, de acuerdo a la Ley en la materia.

Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central. Practica auditorías en materia de egresos a las dependencias

del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, para verificar la adecuada asignación de fondos conforme a la ley aplicable y eficiente economía.

Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal. Practica auditorías a empresas paraestatales, para verificar que los resultados presentados por éstas sean los correctos y se hayan realizado con productividad y conforme a la ley que los rige.

Dirección General de Auditoría de Obra Pública. Practica auditorías para verificar que las inversiones en obra pública hayan sido conforme al presupuesto y programas autorizados y se ajusten a la legislación y normatividad aplicables.

Dirección General Jurídica. Proporciona asesoría en materia jurídica, revisa las leyes y reglamentos relacionados con las atribuciones de la institución.

Dirección General de Administración. Se encarga de proporcionar a las unidades administrativas de la Contaduría Mayor de Hacienda, los recursos humanos, financieros y materiales que requieren para el cumplimiento de las funciones encomendadas.

Dirección General de Situación Patrimonial. Actúa como órgano responsable del sistema de registro y seguimiento de la situación patrimonial de los ciudadanos diputados y de los funcionarios, tanto de la Cámara de Diputados como de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como realizar las actividades relativas a la recepción y custodia de las declaraciones de situación patrimonial (Fue creada el 21 de Julio de 1992).²⁴

5.1.5 OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

La Contaduría Mayor de Hacienda es una entidad fiscalizadora superior que cumple una acción desde el exterior de la Administración Pública en contraposición con la verificación y evaluación que se lleva a cabo desde el interior de la propia administración, mediante la actual SECODAM.

El objetivo fundamental de la Contaduría Mayor de Hacienda es la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y de los Ingresos de la Federación y

²⁴ CMH: La Contaduría Mayor de Hacienda; México 1995; Págs. 9-11.

de la del Departamento del Distrito Federal; ejerciendo funciones de control y aplicando técnicas y procedimientos de auditoría.

Así como también ejercer un estricto control externo sobre la Administración Pública Federal y elaborar y rendir a la Cámara de Diputados el Informe Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública.

Características de la C. M. H.

- **La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano de la Cámara de Diputados destinado a realizar una función de control legislativo de las finanzas públicas.**
- **Es el órgano único y exclusivo de fiscalización superior.**
- **La Contaduría Mayor de Hacienda se encuentra instalada en un edificio totalmente independiente al que ocupa la Cámara de Diputados.**

5.1.6 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES ESPECIFICAS DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Funciones:

La Contaduría Mayor de Hacienda es el ente fiscalizador que ejerce una acción desde el exterior de la Administración Pública en contraposición con la evaluación llevada a cabo desde el interior de la propia administración. Es un órgano de la H. Cámara de Diputados destinado a realizar una función de control legislativo de las finanzas públicas.

Dentro de sus funciones más importantes estan las siguientes:

Su función es fiscalizadora y de discusión de la Cuenta Pública para verificar si las operaciones se realizaron con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (DDF).

- **Realiza actividades de investigación de estudios especiales y de evaluación sobre los aspectos programáticos, informativos, económicos, políticos y sociales relacionados con el entorno de las auditorias gubernamentales, en la fiscalización del Gasto Público.**

- **Practica auditorias para verificar el cumplimiento de los objetivos programáticos y presupuestales de las dependencias del Gobierno Federal y del DDF.**
- **Practica auditorías en materia de Ingresos a las dependencias del Gobierno Federal y del DDF, para comprobar su correcta recaudación y movimiento de acuerdo a la Ley en materia.**
- **Practica auditorías en materia de Egresos a las dependencias del Gobierno Federal y del DDF, para verificar la adecuada asignación de fondos conforme a la ley aplicable y eficiente economía.**
- **Practica auditorias a empresas Paraestatales, para verificar que los resultados presentados por éstas, sean los correctos y se hayan realizado con productividad y conforme a la Ley que los rige.**
- **Practica auditorias para verificar que las inversiones en obra pública hayan sido conforme al presupuesto y programas autorizados y se ajusten a la legislación y normatividad aplicables.**

Atribuciones:

Conforme al artículo 1o. de la Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, dentro de las atribuciones más importantes de la Contaduría Mayor de Hacienda están las siguientes:

- Ejercer un estricto control externo sobre la Administración Pública Federal.
- Verificar que las entidades y dependencias comprendidas en la Cuenta Pública, hayan realizado sus operaciones con estricto apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal, ordenando visitas para la práctica de auditorías a los organismos involucrados.

-
-
- **Solicitar informes, revisar libros y documentos para el eficiente desarrollo de su labor.**
 - **Fijar normas, procedimientos, métodos y sistemas internos, para la revisión de la Cuenta Pública.**
 - **Gestionar ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades que en su caso procedan.**
 - **Elaborar y rendir a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.**
 - **Todas las demás que le confiere su propia Ley Orgánica, su Reglamento Interno y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.**

El artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece que para la revisión de las Cuentas Públicas, la Contaduría Mayor de Hacienda ejercerá funciones de contraloría y tendrá las siguientes atribuciones:

1.- Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

- **Realizaron sus operaciones con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes: General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.**
- **Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.**
- **Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas.**
- **Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y formas establecidas por la ley.**

2.- Elaborar y rendir:

- **A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.**
- **A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.**

3.- 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 cualesquiera que sean los fines de su destino.

4.- 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.

5.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, 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 de los programas y subprogramas aprobados.

6.- 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 estimen pertinentes.

7.- Establecer coordinación, en los términos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.

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

9.- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

10.- Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, su Reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

5.1.7 DOCUMENTOS QUE PRODUCE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal formularán anualmente las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal correspondiente al ejercicio del año anterior.

Según el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, las cuentas públicas “...están constituidas por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y el ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la deuda pública federal...”.

Una vez que ha recibido de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Vigilancia las turna para su revisión a la Contaduría Mayor de Hacienda.

El artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda señala: “La revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal precisará el ingreso y gasto públicos, determinará el resultado de la gestión financiera,

verificará si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprobará si el gasto público se ajustó a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados”.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994, establece que “...para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda...”.

Para informar de los resultados de su revisión, la Contaduría Mayor de Hacienda rinde anualmente a la Cámara de Diputados el Informe Previo y el Informe de Resultados.

***Informe Previo:* es fundamentalmente el examen preliminar de la información contable, financiera, presupuestaria y económica contenida en las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3o., fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:**

1.- Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad 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, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal,

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, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares,

6.- El análisis de las desviaciones presupuestales.

La Contaduría Mayor de Hacienda debe presentar el Informe Previo a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública

de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de las cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

El Informe Previo representa un insumo para que las comisiones legislativas y en especial la del Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública cuenten con información adicional para una mejor evaluación de la información que contienen las citadas Cuentas Públicas, así como las conclusiones que se tienen sobre las mismas Cuentas, que en el período de debates (mes de diciembre), se presenta al pleno de la Cámara de Diputados.

El Informe Previo contiene una evaluación macroeconómica de las finanzas públicas y se estructura con los siguientes aspectos:

a) Marco Jurídico.- marcan las disposiciones legales que fundamentan las acciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y la emisión del propio informe.

b) Marco Socioeconómico.- se analiza la situación y evolución de la economía nacional e internacional.

c) Cumplimiento de disposiciones legales.- se comentan las principales desviaciones e incumplimiento de las disposiciones legales que afectan a la entidad.

d) Cumplimiento de Principios de Contabilidad Gubernamental.- se analiza el cumplimiento de los principios por parte de las entidades o dependencias.

e) Análisis Financiero y Presupuestario.- se analiza las principales variaciones del Presupuesto ejercido.

f) Análisis por Entidades.- se analiza la misma información comentada en puntos anteriores.

g) Evaluación de Programas.- se analiza el cumplimiento de objetivos y metas de los principales programas sectoriales.

h) Seguimiento de observaciones y recomendaciones.- se informa a la Cámara de Diputados si las entidades o dependencias cumplieron con recomendaciones de años anteriores.

i) Conclusiones y recomendaciones.- se comentan las principales recomendaciones para mejorar sistemas, procedimientos e irregularidades en el Gobierno Federal.²⁵

***Informe de Resultados:* de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3o. , fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su Informe de Resultados la Contaduría Mayor de Hacienda debe exponer los resultados finales de su revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y, en su caso, las irregularidades que haya detectado en el curso de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas con ese propósito a un grupo seleccionado de entidades y dependencias de Administración Pública Federal.**

La Contaduría Mayor de Hacienda debe presentar su Informe de Resultados a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de la recepción de las Cuentas Públicas.

²⁵ ADAM Adam Alfredo y Guillermo Becerril L.; *La Fiscalización en México*; UNAM; 2ª Edición; México 1988; Pág. 143.

El Informe de Resultados en su estructura comprende un panorama económico y exposición breve únicamente de referencia, para no duplicar información que ya fue presentada en el Informe Previo.

El Informe de Resultados se integra de la siguiente manera:

a) Alcance de la Revisión.- se indican las unidades y entidades seleccionadas para su revisión y que porcentaje de sus operaciones fueron sujetas a proceso de revisión.

b) Resultado de la Revisión y Acciones.- se comentan los resultados observados y las acciones a emprender por la Contaduría Mayor de Hacienda.

c) Seguimiento de Observaciones y Recomendaciones.- se informa sobre el avance en el desarrollo, aclaración y solventación de desviaciones e irregularidades detectadas en la propia revisión y en trabajos anteriores.

d) Oficios de Recomendaciones.- a través de estos documentos se da a conocer los resultados de carácter administrativos que no

representan afectación económica y material al interés del Erario Federal.

e) Oficios de Señalamiento.- documentos a través de los cuales se comunica a diversas dependencias y entidades, la necesidad de aplicación de sanciones administrativas a personal adscrito a las mismas.

f) Pliego de Observaciones.- son documentos oficiales en los que se hace constar situaciones y hechos que por su naturaleza causan daño o perjuicio, cuantificable en dinero, al interés de la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal.

g) Denuncias Penales.- se instrumentan en aquellos casos en que las irregularidades representan un daño o perjuicio estimable en dinero, y además se estima que hubo maquinación, dolo y mala fe.

El Informe debe reunir los siguientes aspectos:

- Precisión**
- Claridad**
- Concisión**

- Oportunidad
- Lenguaje²⁶

5.1.8 DOCUMENTOS QUE RECIBE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Debido al volumen de documentos que recibe la CMH solo se mencionan algunos que se consideran de mayor relevancia

Cuenta Pública.

La Contaduría Mayor de Hacienda recibe para su revisión y por conducto de la Comisión de Vigilancia, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, que el Presidente de la República presenta a la Cámara de Diputados a través de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión .

Informes Trimestrales.

La Contaduría Mayor de Hacienda recibe informes trimestrales del movimiento de la deuda pública y a partir de 1983, también recibe

²⁶ Adam Adam Alfredo y Guillermo Becerril.; op cit.; Pág. 145.

los informes trimestrales del ejercicio del presupuesto de ingresos y egresos del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Documentación Comprobatoria.

Las entidades pondrán a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, que manejen, así como los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento (artículo 16 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Estados Contables y Financieros.

La Contaduría Mayor de Hacienda recibe los estados contables y financieros que forman parte de la Cuenta Pública, comprende el origen y aplicación de recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones del Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal, de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal.²⁷

²⁷ ASOFIS; La Fiscalización Superior en México; México 1984; Págs. 25-27.

Informes de labores del Ejecutivo

En este documento se muestra mes por mes las actividades llevadas a cabo por el Presidente de la República.

5.2 SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

5.2.1 ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA 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.

En 1932, mediante la reforma a la Ley de Secretarías de Estado, se acordó la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación. En virtud de lo anterior, se inició una etapa de dispersión de las funciones de contraloría pública, cuyo primer momento abarcó el

periodo de 1933 a 1974, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas.

De 1959 hasta 1976, se estableció el 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.

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. Actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (A partir de 1992).

La SECODAM, asumió atribuciones de las Secretarías de, Hacienda y Crédito Público, y de la entonces conocida como Comercio, de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito

Federal, así como de las extintas Secretarías, de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndosele conferido además otras nuevas atribuciones hasta completar el esquema de Contraloría 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 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".²⁸

²⁸ SECOGEF: Antecedentes y Acciones, México 1991; Págs. 19-21.

5.2.2 ASPECTOS GENERALES DE LA SECRETARÍA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo asumió facultades más precisas para modernizar la Administración Pública Federal y con ello contribuir a la construcción de un gobierno que actúe con la oportunidad y eficiencia requeridas, de tal suerte que las tareas de la administración pública se conduzcan con esquemas de organización que tiendan a ordenar y agrupar funciones de una misma materia, para evitar la duplicación de funciones que diluyan las responsabilidades y puedan llegar a obstaculizar el quehacer gubernamental.

Entre las atribuciones destaca que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo puede designar a sus delegados ante las dependencias y órganos desconcentrados y comisarios en órganos de gobierno, quienes son los encargados de dar seguimiento a la gestión y control gubernamental.

Los recursos humanos que conducirán de manera adecuada los procesos de descentralización, desconcentración y modernización administrativa, son un asunto de vital importancia para la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo, pues tiene además la responsabilidad de apoyar el desarrollo del personal al Servicio del Estado.

Esta Secretaría mantiene las facultades para organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos.

Asimismo, conserva la facultad de conocer e investigar la conducta de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, además de recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y verificar su contenido.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo también atiende las quejas e inconformidades que presentan los particulares con motivo de convenios y contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo en los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes; además impulsa la participación de la ciudadanía en la vigilancia y control del desempeño gubernamental mediante la contraloría social.

5.2.3 ASPECTOS LEGALES SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

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, vigente a la fecha fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1976, habiendo sido reformada en diversas ocasiones. En lo correspondiente a diciembre de 1982, y que entró en vigor el 1 de enero de 1983, se adiciona el artículo 32 Bis, el cual señala las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

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

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 se encuentran la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la de Obras Públicas, la General de Bienes Nacionales, la de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, y, especialmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala las obligaciones y deberes de los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones, así como la responsabilidad en que éstos puedan incurrir por su incumplimiento, y las sanciones administrativas aplicables.

Por otra parte el artículo 126 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, lo cual se concreta mediante los Convenios Unicos de Desarrollo, en este marco la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo suscribe acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados de la República, para que con la participación de sus Contralorías Estatales, se lleve a cabo en forma descentralizada el control y vigilancia de los recursos federales que se asignan a los Estados para programas de desarrollo regional.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuenta con un Reglamento Interior que determina su estructura y delimita sus funciones por unidades administrativas específicas. El primer Reglamento de esta Secretaría, fue publicado el 19 de enero de 1983, y su reforma el 30 de julio de 1985; el actual Reglamento Interior fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995 y puesto en vigor el 14 de abril del mismo año.

5.2.4 ESTRUCTURA ORGANICA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

Para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará con las siguientes unidades administrativas: (artículo 2 de su Reglamento Interior)

- Secretaría del Ramo.**
- Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública.**
- Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social.**
- Oficialía Mayor.**
- Unidad de Asuntos Jurídicos.**
- Unidad de Desarrollo Administrativo.**

- **Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública.**
- **Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal.**
- **Contraloría Interna.**
- **Dirección General de Comunicación Social.**
- **Dirección General de Auditoría Gubernamental.**
- **Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social.**
- **Dirección General de Atención Ciudadana.**
- **Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.**
- **Dirección General de Inconformidades.**
- **Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.**
- **Dirección General de Administración.**
- **Dirección General de Informática.**
- **Organos Administrativos Desconcentrados.**
- **Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.(Ver cuadro 5 en el Apendice).**

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará, asimismo, con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su Titular, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización General de la Dependencia.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la SECODAM, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, sus unidades administrativas tendrán las siguientes facultades:

Secretario: al frente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo habrá un secretario a quien corresponde originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de aquella.

El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

- **Dirigir y controlar la política de la Secretaría, de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República.**
- **Someter a la consideración y aprobación del Presidente de la República el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración**

Pública Federal, así como encomendar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría la formulación de los programas sectoriales y especiales.

- **Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Presidente de la República, así como realizar su evaluación.**
- **Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Secretaría y presentarlo, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las disposiciones aplicables.**
- **Informar periódicamente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, así como sobre la ejecución y avances del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal.**

Subsecretario: Al frente de cada Subsecretaría habrá un subsecretario, quien tendrá las siguientes facultades:

- **Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos relevantes de las unidades administrativas adscritas a su cargo.**
- **Desempeñar las funciones y comisiones que el Secretario le delegue y encomiende, y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades.**
- **Planear, programar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de las unidades administrativas que le hubieren adscrito.**
- **Dictar las medidas necesarias de mejoramiento administrativo en las unidades que se le hubieren adscrito y proponer al Secretario la delegación en servicios públicos subalternos, de atribuciones que se le hayan encomendado.**
- **Proporcionar la información, datos o la cooperación técnica que le sean requeridos por otras dependencias del Ejecutivo Federal, de acuerdo a las normas y políticas que hubiere expedido y señalado el Secretario.**

Oficial Mayor: Al frente de la Oficialía Mayor habrá un Oficial Mayor, quien tendrá las siguientes facultades:

- **Expedir cuando proceda, certificaciones de documentos que obren en los archivos de la Secretaría.**
- **Someter a la consideración del Secretario, el anteproyecto del presupuesto por programa anual de la Secretaría, incluyendo el de los órganos desconcentrados, con base en los que sean presentados por los titulares de las unidades administrativas correspondientes, así como autorizar las erogaciones, vigilar el ejercicio del presupuesto y llevar su contabilidad.**
- **Someter a la consideración del Secretario, los cambios a la organización interna de la Secretaría que propongan los titulares de las unidades administrativas de la misma, así como la actualización del reglamento interior y de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público de la Dependencia.**
- **Planear y conducir la política de desarrollo del personal, definir los puestos tipo y establecer los perfiles y requerimientos de los mismos.**
- **Controlar las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que realice la Secretaría.**

5.2.5 OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene como objetivo normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública; y en su caso, denunciar las irregularidades de los servidores públicos ante el ministerio público.

Otro objetivo esencial de la SECODAM es prevenir que las acciones de la administración pública se apeguen a las normas establecidas, vigilar que las decisiones de las dependencias y entidades públicas cumplan con el programa de Gobierno del Jefe del Ejecutivo, así como con el Plan Nacional de Desarrollo.

Otros objetivos que tiene la SECODAM son los siguientes:

- **Impulsar la modernización de la gestión pública y atención al ciudadano.**

- **Agilizar los trámites gubernamentales que realiza el ciudadano con el Gobierno.**
- **Alcanzar una Administración Pública Federal; eficiente, eficaz y productiva.**

Características:

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, armoniza y moderniza el sistema de control interno, pretende integrar las facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control de la administración central y paraestatal, así como sancionar y denunciar irregularidades, cuando se presenten.

La SECODAM, a través de sus unidades administrativas, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas que establezca el Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades de planeación nacional del desarrollo y de los programas a cargo de la Secretaría.

Al frente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo habrá un Secretetario, a quien corresponde originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de aquella, y quien podrá, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Durante las ausencias del Secretario el despacho y resolución de los asuntos correspondientes a la Dependencia, estarán a cargo de los Subsecretarios de Atención Ciudadana y Contraloría Social, y de Normatividad y Control de la Gestión Pública en el orden mencionado y en ausencia de éstos por el Oficial Mayor (art. 31 Reglamento Interior de SECODAM).

Para el despacho de los asuntos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Reglamento Interno autoriza 19 unidades administrativas, incluyendo el despacho de la titular del ramo, las Subsecretarías de Normatividad y Control de la Gestión Pública, y la de Atención Ciudadana y Contraloría Social, así como la Oficialía Mayor.

Esta Dependencia no tiene en su estructura oficinas o delegaciones en las entidades federativas, ya que realiza sus labores de supervisión y vigilancia de los recursos federales que se aplican en el interior de la República, a través de ocho visitadurías regionales, las cuales están constituidas cada una, por un visitador regional y un grupo de apoyo compuesto por tres técnicos fiscalizadores, quienes se coordinan con las contralorías internas de los Estados.

5.2.6 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- **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.**

- **Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.**
- **Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.**
- **Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.**
- **Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.**
- **Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.**

- **Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.**
- **Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no están asignados a alguna dependencia o entidad.**
- **Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal.**
- **Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.**
- **Informar periódicamente al Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.**

5.3 SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

5.3.1 ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

El primer antecedente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del México independiente, se encuentra en la Secretaría de Estado y Despacho Universal de Hacienda Pública creada por Decreto de la Regencia del Imperio del 8 de Noviembre de 1821, en el que se le encomienda, como función, “todos los negocios pertenecientes a la Hacienda Pública, en sus diversas rentas”.

A la caída del imperio y como motivo de la promulgación de la Constitución de 1824 que estructura la República Mexicana, se expide el 16 de noviembre de ese mismo año la Ley relativa a la Hacienda Pública.

1836 por disposición del artículo 28 de las Bases fueron modificados los principios que estructuraban la Hacienda Pública, creándose el Ministerio de Hacienda en sustitución de la Secretaría de Estado y Despacho Universal de la Hacienda Pública.

La estructura de la Secretaría se mantiene con pequeños cambios hasta el año de 1856, en que se ordena el establecimiento de un Departamento para la impresión de sellos.

1861 se reestructura la Secretaría designándole por primera vez como Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que se integra la Tesorería General de la Federación que hasta entonces funciona en forma independiente.

13 de mayo de 1891 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ve incrementada sus atribuciones con lo relativo al comercio, designándola Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio.

1917 se separa de la Secretaría lo relativo a comercio para integrarlo a la Secretaría de Industria y Comercio.

7 de diciembre de 1946 se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la que se le encomienda funciones hasta entonces realizadas por la Secretaría de Hacienda.

24 de diciembre de 1958 se expide la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que crea la Secretaría de la Presidencia a la que asigna, entre otras, la función relativa a inversiones que en esa fecha correspondía a Hacienda y Crédito Público. (Ver estructura actual en el cuadro 6 en el Apéndice).

La ley Orgánica de la Administración Pública, aparecida en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976 aboga la Ley de Secretarías y Departamento de Estado y señala en su artículo 31, las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²⁹

5.3.2 OBJETIVOS GENERALES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Dentro de los objetivos generales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentran los siguientes:

- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las Entidades Paraestatales, considerando las necesidades del Gasto Público Federal, la utilización razonable del**

²⁹ PICHARDO Pagaza Ignacio; Estructura del Gobierno Federal; Pág. 343.

crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

- **Realizar o autorizar, evaluar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; planear, coordinar, evaluar, y vigilar el Sistema Bancario del país, que comprende el Banco Central, la Banca Nacional de Desarrollo y las demás Instituciones encargadas de presidir el servicio de banca y crédito.**
- **Ejercer las atribuciones que le señale las Leyes en materia de seguros, fianzas, valores y organizaciones auxiliares de crédito.**
- **Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no compete a otras Secretaría.**
- **Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponde.**

- **Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las Leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.**
- **Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la Policía Fiscal de la Federación.**³⁰

5.3.3 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO.

Las atribuciones y principales funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encuentran fundamento jurídico en las siguientes Leyes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Ingresos de la Federación, Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley General de Deuda Pública, Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley de Registro Federal de Vehículos, Ley de Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto General de Importaciones, Ley de Presupuesto

³⁰ Manual Dinámico de Gestión Empresarial; Información Dinámica de Consulta; 1996, Pág. 109.

Contabilidad y Gasto Público, Código Fiscal de la Federación, Ley Aduanera y otras Leyes impositivas y fiscales.

El ámbito de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituye una de las funciones básicas del Gobierno, para su desempeño la dependencia lleva a cabo las siguientes grandes funciones:

a) Establece y conduce la política de ingresos, incluyendo la fiscal en sus componentes de política tributaria, derechos, precios y tarifas del Sector Público, coordinación fiscal con los Estados e ingresos de las Entidades Paraestatales.

b) Establece y conduce la política monetaria en sus elementos de oferta y velocidad del dinero e intermediación financiera pública y privada, así como la política de deuda pública interna y externa.

c) Decide la política de crédito, conduce al sistema bancario del país, a través del banco central; opera la banca nacional de desarrollo y administra todas las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito.³¹

³¹ PICHARDO Pagaza Ignacio, Op Cit.; Pág. 245.

En el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala cuales son las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

a) Proyectar y coordinar la Planeación Nacional de Desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

b) Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las Leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

c) Manejar la Deuda Pública de la Federación y del Departamento de Distrito Federal;

d) Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

e) Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores, y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito,

f) Formular el programa del Gasto Público Federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

g) Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

5.3.4 ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL.

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal se encarga de:

I.- Formular la política y los programas en materia de revisión de las declaraciones de los contribuyentes y de los dictámenes del contador público registrado; visitas domiciliarias de auditorías, inspecciones de vigilancia, de reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria, y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, inclusive de las aduanales y aquellas a cargo de los beneficiarios de estímulos fiscales; de procedimiento administrativo de investigación y audiencia; de valoración aduanera; de resoluciones sobre la participación de los trabajadores en las utilidades

de las empresas; de liquidación y de imposición de multas y sanciones por infracciones, en todo lo concerniente a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y accesorios de carácter federal, que lleven a cabo las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos y a las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas que sean competentes en dichas materias.

II.- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados para que exhiban y, en su caso, proporcionen la contabilidad, declaraciones, avisos, datos y otros documentos e informes, para proceder a su revisión y comprobar las disposiciones legales.

III.- Formulación de los programas conjuntos relativos a la aplicación de las disposiciones en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, realizando las inspecciones, comprobaciones y dictar las resoluciones que correspondan.

IV.- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o el secuestro de mercancías de comercio exterior o sus medios de transporte cuando no se acredite su legal estancia en el país; tramitar y

resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como, ordenar en los casos que proceda, la entrega de las mercancías embargadas o secuestradas antes de la conclusión del procedimiento, calificación y aceptación de la garantía de interés fiscal, así como substanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera.

V.- Determinar el valor normal de las mercancías de importación, así como señalar de oficio o a petición de parte, con objeto de facilitar las operaciones aduanales, porcentos fijos de ajuste en el precio de factura en mercancías de importación, cuando existan vinculaciones entre el vendedor y el comprador o entre una persona asociada en negocio con ambos.

VI.- Autorizar el pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales determinados, mediante la garantía de su importe o accesorios.

VII.- Autorizar a los contadores públicos para formular dictámenes sobre los Estados Financieros relacionados con las declaraciones de los contribuyentes, llevar el registro y control de

dichos contadores, revisar que los mencionados dictámenes reúnan los requisitos establecidos en las disposiciones fiscales, autorizar la prórroga para la presentación del dictamen y los demás documentos que se deban acompañar al mismo, así como suspender o cancelar en los casos que proceda, el registro correspondiente, por no cumplirse con dichas disposiciones fiscales.

VIII.- Llevar los padrones de importadores y exportadores, de tránsitos internos y de importadores de bebidas alcohólicas.³²

5.4 COMPARATIVO, SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y LA SECODAM.

No obstante que ambas instituciones realizan funciones de revisión y evaluación en el ámbito de las actividades gubernamentales existen diferencias substanciales entre sí, de las cuales se destacan las siguientes:

Diferencia de las Autoridades a quien reportan:
Considerando que la Contaduría Mayor de Hacienda depende del Poder

³² Manual Dinámico de Gestiones Empresariales; Información Dinámica de Consulta; 1996; Págs. 143-144.

Legislativo, reporta los resultados de su gestión a la Cámara de Diputados vía su Comisión de Vigilancia.

A su vez la SECODAM quien depende del Poder Ejecutivo reporta los resultados de su gestión al Ejecutivo en turno.

Diferencia de Denominación. La denominación de la CMH tiene un antiguo origen histórico en nuestro país, alude a la regulación contable de la hacienda federal que realiza este órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados. Vino a sustituir al Tribunal de Cuentas de la época colonial. Su actuación siempre es a **posteriori**, porque examina la Cuenta Pública presentada a la Cámara de Diputados; la verificación presupuestal y el cumplimiento de los programas aprobados, así como el grado de cumplimiento de la acción del ejecutivo con respecto a las normas jurídicas en vigencia.

Las funciones de la SECODAM son diferentes: abarcan gran parte de los controles internos del Ejecutivo, no solo el presupuestal y programático sino también los administrativos, de eficiencia, de evaluación, de legalidad y otros más. Se trata de una dependencia globalizadora de control que tiene, además, un carácter preventivo.

Diferencia de Objetivos. El objetivo fundamental de la CMH, consiste en la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, bajo la dirección de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Su función es fiscalizadora y de examen de la Cuenta Pública, para verificar si las operaciones se realizaron con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos, así como si se ejercieron correcta y estrictamente los presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados; si se ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con las partidas, para conocer los recursos provenientes del financiamiento.

La SECODAM tiene como objetivo normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública y, en su caso, denunciar las irregularidades de los servidores públicos ante el ministerio público.

Diferencia de Ambitos de Acción. La CMH es el órgano técnico de la Cámara de Diputados investido de diversas atribuciones, para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. Esta acción incluye no solo al Poder

Ejecutivo, sino también al Judicial y, desde luego se controla a sí mismo.

La SECODAM es el órgano del Poder Ejecutivo que tiene como objetivos vigilar y evaluar los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la Administración Pública Federal, fiscalizando que se ajuste con eficiencia y honradez a los programas y presupuestos aprobados, optimizando recursos bajo normas y directrices comunes; previene y sanciona la corrupción de la Administración Pública y refuerza el sistema nacional de planeación con la intervención del control. La acción de la SECODAM se limita a la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal.

Diferencia de Tiempo de su Acción. La actuación de la CMH siempre es a posteriori, ya que examina las Cuentas Públicas del año anterior, circunscribiéndose a la verificación presupuestal y al cumplimiento de los programas señalados y aprobados. La CMH no puede intervenir mediante sus actos de revisión durante el ejercicio presupuestal.

La SECODAM tiene facultades para ejercer sus funciones en todo tiempo, como control a posteriori o como control preventivo

durante el ejercicio fiscal corriente. El carácter de dependencia globalizadora para el control de la Administración Pública Federal, le permite un amplio campo de acción que contempla la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales de control y la supervisión del quehacer de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, comprobando se realice en un marco de eficiencia, legalidad y honestidad.

La SECODAM tiene facultades para sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, lo que no puede hacer la CMH.

Diferencia en la Rendición de Informes. La CMH rinde sus informes anuales, el previo y el de resultados, ante la asamblea de la Cámara de Diputados, como su órgano técnico por conducto de su Comisión de Vigilancia.

La SECODAM es un órgano político-administrativo que informa directamente al Presidente de la República y a las autoridades competentes si así fuera requerido por el resultado de su gestión; análogamente a otras dependencias, debe informar anualmente al Congreso, según lo establece el Artículo 93 Constitucional.

Diferencia en lo referente a Auditores Externos. La CMH puede solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los dictámenes de las auditorías por ellos practicadas, y las aclaraciones que en su caso estime pertinentes.

La SECODAM propone y designa a los auditores externos de las dependencias, norma y controla su actividad; propone y nombra a los comisarios y delegados en las juntas de gobierno y consejos de administración y opina sobre los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades con facultades de solicitar su remoción.

Diferencia de Acción en materia de Contabilidad. La CMH puede establecer coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para uniformar normas, procedimientos, métodos, y sistemas de contabilidad y archivo contable.

La SECODAM tiene facultades para opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de los recursos materiales, financieros y del personal que labore en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo sobre los

proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores de la misma.

Diferencia sobre Responsabilidades. La CMH promueve ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

La SECODAM está facultada para constituir y fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos, determinar la suspensión temporal y aún declarar sin efecto su nombramiento y; en general aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.³³ (Ver cuadro 7 en el Apendice).

³³ PICHARDO Pagaza Ignacio; Estructura del Gobierno Federal; Págs.147-149.

ORGANOS SUPERIORES DE FISCALIZACION EN ESTADOS UNIDOS Y CANADA.

6.1 ORGANOS SUPERIOR DE FISCALIZACION EN ESTADOS UNIDOS

6.1.1 GENERALIDADES.

De acuerdo con la Constitución, el Gobierno Federal está dividido en tres poderes, cada uno electo de manera distinta, cada uno es capaz de supervisar y regular a los otros.

El Poder Ejecutivo está encabezado por el Presidente y el Vicepresidente, quienes son electos en las elecciones nacionales cada cuatro años. El Presidente propone proyectos de ley al Congreso, hace cumplir las leyes federales, es comandante en jefe de las fuerzas armadas y, con la aprobación del Senado, formula tratados y designa a los jueces federales, los embajadores y otros miembros de las secretarías del ejecutivo. El Vicepresidente, electo del mismo partido que el Presidente funge como presidente del Senado y en el caso de

muerte o incapacidad del presidente asume la presidencia hasta que termine el periodo.

El Poder Legislativo se compone de dos cámaras. el Senado y la Cámara de Representantes ; ambas cámaras deben aprobar un proyecto de ley para que éste se convierta en ley, pero el presidente puede vetarlo o negarse a firmarlo.

El Poder Judicial está compuesto por los tribunales federales de distrito (al menos uno en cada estado), 11 tribunales de apelación y en la cima, la Corte Suprema. Los jueces federales son nombrados por el presidente con la aprobación del Senado, para minimizar las influencias políticas, los nombramientos son de por vida. Los tribunales federales deciden casos relacionados con la ley federal, conflictos entre estados o entre ciudadanos de distintos estados.

Para enmendar la Constitución, la enmienda propuesta debe ser aprobada en el Congreso por una mayoría de dos terceras partes de cada cámara, y a la votación debe asistir al menos tres cuartas partes de los estados. En más de 195 años la Constitución ha sido enmendada en 26 ocasiones, las primeras 10 garantizan las libertades individuales: de religión, de reunión, de expresión, el respeto a las viviendas de cada

quien. Las enmiendas posteriores narran la lucha de los Estados Unidos por la igualdad y la justicia para su pueblo, estas enmiendas han abolido la esclavitud, prohíben cualquier negación de derechos debido a la raza, otorgan el voto a la mujer y a los ciudadanos del distrito de Columbia y permiten a los ciudadanos votar a los 18 años.

Los Estados Unidos son una federación que consiste en un gobierno central (federal), cincuenta estados, y el distrito de Columbia. Cada estado comparte sus responsabilidades fiscales con gobiernos locales de varios tipos, incluyendo ciudades, municipios, condados, distritos escolares, y otros distritos de servicios especiales, en total 80,000 unidades. Comparada con la de otros países, la estructura fiscal de los Estados Unidos se ha desarrollado de forma relativamente descentralizada. Al mismo tiempo ha demostrado una gran flexibilidad frente a los cambios en las necesidades y en las actitudes, como lo evidencia la continua expansión de las transferencias intergubernamentales, y la reasignación de las responsabilidades fiscales a lo largo de los últimos cincuenta años, así como la crítica actual sobre dicha expansión.

Analizando la evolución en el pasado del desarrollo del federalismo fiscal en los Estados Unidos, podremos entender cual es su

situación actual y las tendencias a través de las cuales se desarrolla. La estructura fiscal de la confederación original fue diseñada para proteger la posición de los estados y para conseguir una disminución en el papel que el gobierno federal jugaba en la financiación de los gastos de los estados. Sin embargo, esta estructura duró poco tiempo, porque la Constitución de 1788, fortaleció la situación fiscal del Gobierno Federal y estableció un sistema de hacienda federal basada en los derechos de aduanas y en los impuestos específicos sobre las ventas.

La Estructura del Federalismo Fiscal se dejó en manos de un marco constitucional bastante flexible, y la fuerza relativa de los distintos niveles de gobierno se ha ido modificando a lo largo de los años. En el siglo XIX se abrió con un gran debate entre la visión de Jefferson, partidario de minimizar la función del gobierno central, y la postura de los federalistas que le asignaban un cometido más importante.

6.1.2 ANTECEDENTES DE LA GAO.

La GAO se fundó en 1921 mediante la Ley de Presupuesto y Contabilidad, la ley que se proponía mejorar y consolidar las funciones presupuestales y contables de la Administración nacional. A través de la

creación de la oficina del presupuesto (actualmente Oficina de Gestión y Presupuestos), la ley otorgó al Presidente de los Estados Unidos mayores poderes sobre el presupuesto federal; y para compensar estos poderes presidenciales, el Congreso creó la GAO con objeto de darse a sí mismo un mejor instrumento para supervisar el Tesoro Federal.

Durante sus primeros 25 años; el trabajo de la GAO consistió en una fiscalización detallada de los comprobantes individuales, éstos se ejecutaban de manera adecuada y ajustada a la legislación vigente. Sin embargo el enorme crecimiento de los programas de la administración creados durante la Gran Depresión en la década de 1930 y las exigencias que la Segunda Guerra Mundial implicó para la administración asfixiar el proceso de fiscalización de comprobantes.

Los organismos y los departamentos ejecutivos, para afrontar esta carga de trabajo, se adoptó una forma distinta de fiscalizar sus gastos, comprobación y contabilización de comprobantes, y la GAO implantó principios contables que los organismos debían seguir, y así mismo, se encargó de comprobar la adecuación de los sistemas de gestión financiera de dichos organismos.

En 1960, Elmer Staats, funcionario de carrera y economista fue nombrado Comptroller General. Elmer Staas introdujo en la tarea supervisora de la administración las funciones que en la actualidad constituyen el carácter peculiar de las aportaciones de la GAO, la evaluación de programas y el análisis de las directrices políticas. A partir de entonces la GAO comenzó a ir más allá de sus funciones tradicionales y a determinar si los fondos de la Administración pública se gastaban de modo eficiente y si los programas federales eran eficaces.

6.1.3 MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS.

La estructura fiscal de los Estados Unidos está profundamente impregnada del espíritu federalista de su Constitución. Aunque la administración central debe tener necesariamente poderes fiscales, las unidades que integran la federación conservan un derecho soberano a dirigir sus propias transacciones fiscales.

Los poderes fiscales del gobierno federal fueron establecidos en una serie de disposiciones constitucionales específicas, que fueron definidas más a fondo por las interpretaciones judiciales dadas a otras

disposiciones no dirigidas exclusivamente a materias fiscales. Entre las principales disposiciones que son específicamente fiscales se incluyen:

- 1.- La Concesión de Poderes Impositivos.**
- 2.- La Regla de Uniformidad.**
- 3.- La Regla de Reparto y Enmienda Dieciseis.**
- 4.- La Prohibición de Impuestos sobre las Exportaciones.**

Poderes Impositivos y Funciones de Gasto. La disposición de carácter general que concede los poderes impositivos federales está contenida en el Artículo 1, Sección 8 de la Constitución que establece: "el Congreso tendrá poder para aplicar y recaudar tributos, derechos, impuestos, y arbitrios, liquidar deudas y llevar a cabo la provisión de la defensa común y del bienestar general de los Estados Unidos". Al incluir el bienestar general como un objetivo legítimo de la hacienda federal, la Constitución se abstiene de establecer límites específicos a la función de gasto del gobierno federal.

Se entiende que el bienestar general abarca no solamente objetivos generales, tales como la defensa nacional o la administración de la justicia, sino también programas altamente selectivos a regiones o grupos de selección concretos tales como la ayuda a los apalaches,

subvenciones y pagos de transferencias. De este modo, la imposición para la financiación de casi cualquier tipo de programa de gasto parece encontrarse dentro de los poderes del gobierno federal.

Regla de uniformidad. La primera limitación específica impuesta por la Constitución es la regla de uniformidad establecida en el Artículo 1, Sección 8. Dicha norma exige que “todos los derechos, impuestos y arbitrios deberán ser uniformes en todas partes de los Estados Unidos”. Por tanto, los impuestos especiales sobre el tabaco o sobre productos de automoción deben ser aplicados al mismo en todos los estados.

La regla de uniformidad ha contribuido al desarrollo de un sistema equitativo al exigir un tratamiento igual de los contribuyentes con igual posición, independientemente con su lugar de residencia. Tampoco interfiere la regla de uniformidad con el uso de los impuestos como un instrumento de la política de estabilización general, ya que los tipos impositivos pueden aumentarse o rebajarse a escala nacional cuando se considere necesario.

El único aspecto en el que la regla de uniformidad puede interferir con la libertad de la política fiscal es en el uso del poder

impositivo para tratar los problemas regionales de desarrollo económico. Así, un tipo más bajo en el impuesto sobre fabricación aplicada a la producción de automóviles en Virginia Occidental o en Mississippi podría servir para estimular la producción de dichos estados y ayudar al desarrollo de estas regiones en concreto, lo cual iría en contra de la regla de uniformidad.

La regla del reparto y la Enmienda Dieciséis. Mientras que la regla de uniformidad demostró ser en general una fuerza sólida en el desarrollo de una estructura impositiva racional a escala nacional, la regla de reparto supuso una barrera que más tarde resultaría inaceptable. Al exigir que “no será de aplicación ningún impuesto de capitación ni ningún otro directo, a menos que sea en proporción al censo o enumeración destinado con anterioridad a ser aplicado”, la Sección 9 del Artículo 1 exigía, en efecto que todos estos impuestos fueran de capitación.

En 1913, la Enmienda Dieciséis declara que “ el Congreso podrá establecer y recaudar impuesto sobre las rentas, cualquiera que sea el origen de las mismas, sin repartirlos entre los diversos estados y sin tener en cuenta censo o enumeración alguno”, dejando de esta forma el camino libre a un impuesto sobre la renta uniforme y escala nacional.

Dicho impuesto fue introducido en 1913 y estaba destinado a convertirse en el pilar de la estructura de los ingresos federales.

Impuestos a la Exportación. El Artículo 1, Sección 9 de la Constitución prohíbe la exacción de impuestos a la exportación al reflejar el deseo de los estados del Sur de proteger sus intereses en las exportaciones de algodón, esta limitación no ha sido un factor relevante en los últimos años. Sin embargo, es interesante señalar, con respecto a que el uso potencial de la política impositiva afecte a la balanza de pagos, que no existe una prohibición equivalente de subsidios a la exportación.

6.1.4 OFICINA GENERAL DE CONTABILIDAD (GAO)

La Oficina General de Contabilidad fue establecida por la Ley de Presupuesto y Contabilidad en 1921. El Congreso ha desarrollado a la GAO como una autoridad de auditoría, adicionándole nuevas responsabilidades y deberes, la estrategia de la GAO es la capacidad de funcionar independientemente.

La Oficina está bajo control y dirección del Contralor General de los Estados Unidos, quien es nombrado por el Presidente con el consejo y consentimiento del Senado, por una duración de 15 años.

La GAO desempeña una función exclusiva dentro de la estructura de la Administración estadounidense. En su calidad de organismo integrado en el poder legislativo, está al servicio del Congreso, que elabora las leyes de la Nación y decide cómo se gastan los ingresos federales. El poder ejecutivo, encabezado por el Presidente, incluye todos los departamentos ministeriales y los demás órganos administrativos y reguladores, y es el responsable de llevar a cabo los programas federales y el gasto de los fondos públicos tal como disponga cada año el Congreso.

La obligación de rendir cuentas es algo que la opinión pública de los Estados Unidos exige y se merece, la Entidad Fiscalizadora de los Estados Unidos, la General Accounting Office (GAO) desempeña una función importante en la que examina la forma de gastar el dinero y efectúa recomendaciones a los legisladores y a otros funcionarios de la Administración con el objeto de mejorar la eficacia de la Administración federal.

La GAO ayuda al Congreso a supervisar la corrección con que los órganos del poder ejecutivo realizan su trabajo.

Para llevar esta función, la GAO realiza evaluaciones objetivas e independientes de los programas y las políticas federales, auditorías de los gastos federales, dictámenes jurídicos y recomendaciones para la mejora de la Administración. La GAO abarca una gran multiplicidad de preocupaciones nacionales en los Estados Unidos:

- 1.- Costos de la atención sanitaria y acceso a ella,**
- 2.- Seguridad nacional,**
- 3.- Política energética,**
- 4.- Regulación de las instituciones financieras,**
- 3.- Protección del medio ambiente,**
- 6.- Objetivos de la educación,**
- 7.- Programa espacial,**
- 8.- Transportes,**
- 9.- Personas sin vivienda, y**
- 10.- Muchas otras.**

La Independencia de la GAO.

La GAO, es una entidad no partidista dentro del poder legislativo de los Estados Unidos de Norteamérica, su trabajo impulsa una amplia gama de actuaciones legislativas, la mejor de las actividades de la Administración y el ahorro de miles de millones de dólares en favor de los contribuyentes estadounidenses.

La GAO no tiene autoridad para cambiar las leyes o dictar políticas; su influencia depende exclusivamente de su credibilidad, basada en profundos valores institucionales objetividad, precisión, máxima profesionalidad de su personal, y la más alta calidad de sus trabajos. Estos valores constituyen una fuente de orgullo en todos los sectores de la entidad.

La GAO se encuentra bajo la dirección del Comptroller General de los Estados Unidos, que es nombrado por el Presidente para un período de 15 años. El Congreso interviene en la selección del Comptroller General proponiendo una lista de candidatos a la elección del Presidente y confirmando su designación. Una vez confirmado, el Comptroller General sólo podrá ser destituido de su cargo a través de un procesamiento o una "decisión conjunta", es decir, un decreto

emitido por el Congreso y firmado por el Presidente. La prolongada permanencia en el cargo del Comptroller General proporciona a la GAO una continuidad de dirección.

La GAO gestiona su propio sistema de personal, distinto al sistema que se aplica a los empleados del poder ejecutivo.

Los evaluadores de la GAO están autorizados a examinar todos los registros y documentos de la Administración pública, excepto aquellos que pertenecen a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y determinadas funciones del Consejo de la Reserva Federal. Este acceso a la información incrementa la capacidad de la GAO para conocer todos los hechos que necesita para fiscalizar o evaluar programas de una forma integrada y no sesgada. La GAO depende en gran medida de los datos que recoge por sí misma, e insiste en que los datos procedentes de otras fuentes superen rigurosas pruebas de fiabilidad. Todas las cifras y declaraciones de hechos que utiliza la GAO se someten a minuciosas comprobaciones y referencias.

6.1.5 OBJETIVOS DE LA GAO.

- 1.- Disponibilidad de los resultados del trabajo realizado por la GAO al público en general.
- 2.- Ahorro para los contribuyentes.
- 3.- Mejoramiento del servicio público.
- 4.- Mejoramiento de las actuaciones de la Administración.

6.1.6 ACTIVIDADES DE LA GAO.

El trabajo de auditoría y de evaluación que realiza la GAO es el más visible y el que absorbe la mayor parte de los recursos de la entidad. Las actividades de contabilización que lleva actualmente la GAO incluye la promulgación de principios contables y normas de auditoría para su utilización a todos los niveles de la Administración de los Estados Unidos, y la evaluación de los sistemas contables empleados por los organismos del poder ejecutivo. La GAO también está facultada para resolver reclamaciones efectuadas por la Administración o en contra de ésta, cuando se presenta una apelación con respecto a una decisión de un organismo del poder ejecutivo. La GAO emite decisiones con valor legal sobre asuntos relacionados con

los ingresos y gastos de la Administración; estas decisiones son vinculantes para los organismos federales.

Además de los informes y testimonios estándar de la GAO, la entidad también da a conocer muchos trabajos especiales.

En primer lugar la GAO elabora periódicamente “informes conclusivos”: estudios que resumen el trabajo realizado a lo largo del tiempo y brindan análisis más amplios de temas de interés continuando, por ejemplo la eliminación de residuos peligrosos.

En segundo lugar, a partir de la década de 1980, la GAO ha estudiado la gestión de los ministerios y organismos federales a través de una serie de revisiones de la gestión federal. Cada uno de éstos estudios especiales examina la forma en que las políticas, los procedimientos y los sistemas globales de un organismo contribuyen al cumplimiento de su misión. Estos informes contienen a sí mismo recomendaciones sobre la manera de realizar mejoras. Entre los organismos que han sido sometidos a revisiones de su gestión general se incluye la Administración de la Seguridad Social, el Ministerio de Transportes y el Servicio del Impuesto sobre la Renta.

En tercer lugar, de vez en cuando la GAO emite informes especiales. Por ejemplo en noviembre de 1988 la GAO publicó un grupo de 16 informes denominado "serie sobre la transición", donde se proponía alertar al Congreso y al Presidente sobre los retos a los que se enfrentaba la nación y sus dirigentes políticos. La serie sobre la transición era un amplia investigación referente a los problemas que requerían una atención más urgente. Miembros del Congreso e integrantes de la Administración entrante la consideraron como una útil herramienta para decidir sus proyectos de actuación.

Actividades internacionales de la GAO. Los valores institucionales, la amplitud y la calidad de su trabajo, así como el poderoso influjo sobre la Administración que caracteriza a la GAO, le conceden un protagonismo importante entre las entidades fiscalizadoras nacionales de todo el mundo. La GAO comparte experiencias con otras naciones a través de intercambios de información, programas de formación y asistencia técnica.

La Oficina de Enlace Internacional con las Organizaciones de Fiscalización gestiona las actividades internacionales de la GAO, en dependencia directa del Comptroller General. La función más importante consiste en actuar como enlace de la GAO ante la

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAD), organización con más de 140 naciones. A través de la INTOSAI la GAO participa en diversas comisiones que desarrollan temas como normas de control interno y de auditoría; trimestralmente publica la “Revista Internacional de Auditoría Gubernamental”, y trabaja junto con otras entidades fiscalizadoras superiores en los programas de formación de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI.

6.2. ORGANO SUPERIOR DE FISCALIZACION EN CANADA

6.2.1. GENERALIDADES

El Acta de América Británica del Norte (1867) equivale a una Constitución escrita. Existe también una Constitución no escrita, que comprende los antiguos privilegios de la Corona, la tradición jurídica de los ingleses y las normas y precedentes que se han ido estableciendo a través de los años de acuerdo con las necesidades del país. Según todo este cuerpo de doctrina constitucional, el Estado tiene tres órganos: el Parlamento, el Ejecutivo y el Sistema Judicial. El Parlamento lo constituye la Reina, el Senado y la cámara de Comunes.

El Poder Ejecutivo es ejercido exclusivamente por el Consejo de Ministros o Gabinete, encabezado por el primer Ministro o Premier. La Constitución escrita delimita los poderes respectivos de los gobiernos federal y provinciales.

El Sistema Judicial es autónomo y está compuesto por la Corte Suprema de Canadá, el Tribunal de la Real Hacienda, las Cortes Supremas Provinciales, Cortes Superiores y Juzgados de Distrito y de Primera Instancia.

Canadá adoptó el sistema federal en 1867. En esa época tenía sólo cuatro provincias; en la actualidad tiene diez. En 1867 no era más que una colonia con autonomía interna, mientras que desde 1931 es un estado independiente en el concierto de las naciones.

Una ley británica titulada, Estatuto de América Británica del Norte, de 1867, enmendada más de veinte veces en el transcurso del tiempo, es lo que hace las veces de Constitución. Después de la repatriación de la Constitución en 1982, es decir desde el momento en que se ha obtenido el derecho de modificar en Canadá su propia constitución, esta ley fundamental se ha designado con el nombre de

Ley constitucional de 1867; este documento establece el sistema de gobierno.

6.2.2 MARCO CONSTITUCIONAL

Canadá es una monarquía constitucional, un estado federal y una democracia parlamentaria . Tiene dos sistemas legales y dos idiomas oficiales.

Desde 1982 la Constitución incluye también una Carta de los Derechos y Libertades. El sistema judicial es fuerte e independiente.

La Monarquía.

Tanto bajo el régimen francés (1608-1763) como británico (1763-1931) y propiamente canadiense (1931 a la fecha), el sistema imperante ha sido el sistema monárquico. Desde la independencia, establecida en 1931 por el Estatuto de Westminster, el soberano británico es al mismo tiempo el soberano de Canadá. Isabel II es reina de varios territorios, entre los que se encuentra Canadá; en su calidad de reina ella delega sus poderes en el Gobernador General; el régimen

establecido es una monarquía constitucional: la Reina, ejerce su reinado pero no gobierna.

El verdadero poder ejecutivo está en manos del Gabinete de Ministros, bajo la dirección del Primer Ministro. Este último es el que domina al poder ejecutivo y el poder legislativo.

El Régimen Federal.

Canadá se inspiró en los Estados Unidos cuando adoptó en 1867 la forma federal de gobierno. Los 33 padres de la Confederación dividieron la autoridad legislativa entre dos niveles de gobierno.

El parlamento central o federal tiene autoridad, entre otros, sobre los campos de la defensa nacional, del comercio que no sea el local, de la navegación, de la administración pública federal, del sistema bancario y monetario, de la pesca, etc.

Por su parte, las legislaturas provinciales tiene la responsabilidad de la educación, de la propiedad y de los derechos civiles, de la administración de justicia, de los hospitales, de los

recursos naturales dentro de sus fronteras, del seguro social, de la salud, de las instituciones municipales.

Sistema Parlamentario.

Del Reino Unido se ha conservado el sistema parlamentario. El Parlamento está compuesto de tres elementos: la Reina de Canadá, el Senado y la Cámara de los Comunes.

El Senado sigue el modelo de la Cámara de los Lores, en el Reino Unido, no se elige; la Cámara de los Comunes tiene 295 diputados elegidos por sufragio universal y de acuerdo al principio de representación por población.

El Senado tiene los mismos poderes que la Cámara de los Comunes, con tres excepciones: el gobierno no es responsable ante el Senado, no existe el voto de confianza en esta Cámara, los proyectos de ley que impliquen un gasto fiscal deben originarse en la Cámara de los Comunes.

Dos Idiomas Oficiales.

A nivel federal, el francés y el inglés son los dos idiomas oficiales del país. En las provincias la situación varía. Existe bilingüismo institucional en Quebec desde 1867, en Manitoba desde 1870 y en Nueva Brunswick desde 1982. Desde 1982, la constitución garantiza la enseñanza en los dos idiomas oficiales en las escuelas donde el número lo justifique.

6.2.3 TRIBUNAL DE HACIENDA DEL SECRETARIADO CANADIENSE.

El Tribunal de Hacienda, fue un comité de la Reina, establecido en 1867. El tribunal consta de; el Presidente del Tribunal de Hacienda, el Ministro de Finanzas y otros cuatro Ministros nombrados por el Gobierno en Consejo.

El Tribunal de Hacienda del Secretariado Canadiense, esta encabezado por un Secretario y Contralor General, quien presenta informes al Presidente del Tribunal de Hacienda.

La Secretaría formo parte del Departamento de Finanzas de Canadá hasta 1966, cuando esta, llego a ser un Departamento separado.

6.2.4 RESPONSABILIDADES

La Secretaría tiene un mandato; ayudar al Tribunal de Hacienda, como un comité de ministros y a complementar las responsabilidades establecidas por la agencia central de gobierno. Estas vinculaciones proveerán programas operacionales para llevar a cabo estas responsabilidades legislativas del Tribunal de Hacienda.

Estas responsabilidades provienen de la clara autoridad de las secciones 5-13 del Código Financiero.

Administración de leyes, autoridades:

- Ley de Servicios Públicos, relaciones de apoyo.
- Ley de Idiomas Oficiales.
- Ley de Accesos a Información.
- Leyes de Reserva.
- Leyes de Propiedad.
- Ley de Empleo y Servicio Público.

Las Secretarías responsables de la Administración General de Gobierno, cruzan todos los sectores públicos manejados por 22 departamentos y algunas otras cien entidades organizacionales como se reporta en su mayor parte en las estimaciones realizadas.

En adición a esto, la Secretaría tiene el mandato de coordinar los planes de Infraestructura y Trabajo del Gobierno de Canadá.

La misión diplomática de la Secretaría es, sostener al Tribunal de Hacienda, ayudar a que el Gobierno de Canadá trabaje mejor en lo interior, aprovechando al máximo sus recursos.

La Secretaría pone en efecto las normas impuestas por el Tribunal de la Tesorería como parte completa de los servicios públicos y administración de los recursos humanos, materiales y técnicos para soportar esto, se lleva a cabo por diversos sectores de la Secretaría.

6.2.5 ORGANIZACION

Oficina del Secretario y Contralor General. El Secretario y Contralor General es el ministro que dirige el Trabajo de la Secretaría y

orienta al Presidente y al Consejo sobre la organización y administración de la oficina del Servicio Público.

La Oficina del Secretario y Contralor General es responsable por las diarias funciones administrativas de la organización.

Servicio y Alternativas de Liberación de Grandes Empresa; Políticas y Privatización. Este sector coordina la administración de grandes compañías propiedad del Gobierno, agrupa y fusiona empresas por consejo de los legisladores y además regula la organización para grandes corporaciones del gobierno logrando unificar las políticas como si fueran de un mismo grupo.

Servicios Legales. Integrado por abogados pertenecientes al Departamento de Justicia, provistos de todos los conocimientos para proporcionar servicios de litigación a la Secretaría. En particular proveen consejeros para la Ley de Administración Financiera en conexión con la Secretaría.

Servicios de los Ministros y Ejecutivos. Son el punto central en la Secretaría para auxiliar al Presidente. El servicio de los Ministros y Ejecutivos consiste en dirigir y controlar el trabajo del Tribunal de

Hacienda, conociendo y coordinando los accesos del Secretario a la información privada y actividades que proveen de ayudar a la oficina del Presidente para financiar recursos humanos, administrativos y materiales.

Oficina de Infraestructura. Los trabajos de Infraestructura en Canadá son de seis billones de dólares, este programa es costeado por medio de tres niveles del Gobierno. Sus principales objetivos son renovar la infraestructura Canadiense y crear empleos.

La Oficina de Infraestructura fue establecida como parte del Tribunal de Hacienda del Secretariado Canadiense para apoyar al Presidente del Tribunal en su papel como ministro responsable de la infraestructura.

La oficina coordina las actividades del programa y provee funciones directivas de implementar en las agencias en porción en los problemas ocasionados emergentemente.

Jefe de Recursos Humanos. El jefe de recursos humanos provee que la organización proporcione una mejor dirección de la gente,

que crea los programas gubernamentales y proveen el empleo relacionado dentro de el servicio público de Canadá.

Las áreas específicas de responsabilidades incluyen; una dirección general de personal, de la planeación de recursos humanos, de los programas de idiomas oficiales, del programa equitativo del empleo, pensiones y beneficios de jubilación, políticas de administración y desarrollo, y diversos programas de desarrollo y empleo, "igual paga para igual trabajo", clasificación del empleo y compensaciones.

Jefe de Información. El jefe de información proveerá a la jefatura del gobierno información y tecnología de punta y una estratégica visión para información tecnológica basada en la renovación del gobierno.

Estas actividades son encausadas a proveer servicios dentro del gobierno federal. Esta idea de modernizar los programas y servicios federales tiene por objeto conocer las necesidades de los Canadienses hoy en día y en el futuro.

Comunicaciones. Las comunicaciones proveen y ayudan a los diarios, noticieros a editar, escribir y publicar servicios, a la difusión electrónica de los documentos del Tribunal de Hacienda.

El grupo apoyado en los medios de comunicación escritos, desarrolla estrategias y planes operacionales de comunicación. producen noticias relacionadas y coordinadas para la preparación de reportes que sirven y ayudan al Presidente y su equipo de trabajo.

Dependencia de Servicios Corporativos. La dependencia de servicios corporativos provee los medios administrativos y financieros, servicios de recursos humanos, seguridad en servicios sistemas de información necesaria para la dirección alterna de la Secretaría del Departamento de Finanzas de Canadá.

Contralor General. El Contralor General trabaja para mejorar la administración del Gobierno apoyándose en la organización, a través de un número de iniciativas designadas para ayudar a mejorar la calidad de servicios por cada departamento, a modernizar el funcionamiento del sistema de información.

La función del Contralor General consiste en constituir sectores y proyectos oficiales;

- **Administrar el financiamiento y contratación.**
- **Gobierno critico, analítico y con calidad en los servicios.**
- **Información financiera con estrategias y proyectos oficiales.**

El objetivo primordial del Contralor es ayudar a tener un gobierno correcto conociendo las necesidades de los Canadienses hoy y en el futuro.

Gastos Administrativo; Operaciones Gubernamentales; Sectores; Económico, Social, y Cultural. Estos cuatro sectores trabajan simultáneamente haciendo recomendaciones al Tribunal de Hacienda sobre la distribución de recursos financieros, las principales prioridades del gobierno, propósitos fiscales, desarrollando y manteniendo la contabilidad en la organización sin que el parlamento apruebe recursos para su uso preparando solo estimaciones y apropiaciones facturables.

El Presidente en su papel como miembro del gabinete tiene vital injerencia sobre recursos e implicaciones de las nuevas normas gubernamentales y los proyectos para promover la innovadora administración.

APENDICE

Decreto que Reforma al Artículo 74 Constitucional

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo octavo transitorio del Decreto que reforma al Artículo 74 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de octubre de 1993 señala lo siguiente:

OCTAVO. "Las iniciativas de leyes de ingresos, y de decretos de presupuestos de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión."

**INICIATIVA DE LEY PARA LA CREACIÓN DE UN
ORGANISMO SUPERIOR DE FISCALIZACION.**

**CIUDADANOS SECRETARIOS DE LA
CAMARA DE DIPUTADOS DEL
HONORABLE CONGRESO DE LA UNION**

P R E S E N T E.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se propone una corresponsabilidad respetuosa entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la toma de decisiones de alta trascendencia nacional, así como en las reformas y en las acciones para un mejor gobierno.

Dentro de este contexto, existe la necesidad de avanzar en la reforma del Gobierno a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la ley y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.

En congruencia con lo anterior, se debe respetar y alentar toda iniciativa para fortalecer las facultades de supervisión y control del Poder Legislativo sobre los órganos del Poder Ejecutivo, particularmente en materia de control presupuestario y de Cuenta Pública.

El Control de un Poder por otro constituye un principio democrático fundamental y un elemento esencial de todo Estado de Derecho. La agenda política de hoy, sustentada en un amplio consenso social, confirma el principio de la división y equilibrio de poderes, de manera que se asegure a la sociedad que ningún poder pueda traspasar sus límites.

Con sustento en este principio, al inicio de mi mandato propuse reformas constitucionales al sistema de impartición de justicia en las que se fortaleció al Poder Judicial para el control constitucional de los actos del poder público y la protección de los derechos del hombre.

Con este mismo propósito, para atender un reclamo sentido de la propia sociedad y para dar continuidad al fortalecimiento del Estado de Derecho, se debe recoger y asumir la iniciativa de un amplio sector de la población para emprender una reforma profunda al esquema de

control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al gobierno y un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos.

Para asumir estos objetivos, se recogieron y examinaron las principales críticas, inquietudes y planteamientos propositivos formulados por muy distintos sectores de la población en torno a los órganos actuales de fiscalización de la gestión pública en nuestro país, y se estudió la vasta experiencia que existe en este lema en México y a nivel internacional.

La iniciativa de cambio, originada en la sociedad civil, está orientada a promover una reforma profunda a los órganos de control externo e interno de la gestión pública, que atienda al equilibrio adecuado de Poderes, a fin de asegurar que efectivamente se limiten y controlen entre sí, que responda cabalmente a una sociedad que exige un rendimiento claro y puntual de cuentas, y que se inscriba dentro de los avances y transformaciones que hoy en día experimenten los órganos de fiscalización en todo en mundo.

Se reconoce que nuestro país ha sido precursor de numerosos adelantos en materia de fiscalización pública y que cuenta con una tradición histórica en el desarrollo de una instancia de control externo, como es el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, que data de 1824. Asimismo ha desarrollado órganos de control interno o autocontrol del Poder Ejecutivo, función que actualmente recae en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo y en los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyos antecedentes más inmediatos fueron el Departamento de la Contraloría General de la Nación que funcionó de 1917 a 1933 y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de 1982 a 1994.

Es preciso reconocer también que, independientemente del progreso en los órganos y mecanismos de fiscalización en México, existen hoy día importantes limitaciones y nuevas exigencias en esta materia. Algunas de ellas parten de la propia naturaleza de los órganos; de las modernas responsabilidades del Estado que requieren atribuciones expresas de fiscalización; de la mayor oportunidad que se exige a los órganos de control, de las tendencias modernas que se han aplicado el ámbito de la supervisión más allá de la verificación del apego a la normatividad y las normas contables, hacia una mayor

evaluación de la gestión y de los resultados; así como las relativas a una más transparente y puntual rendición de cuentas por parte de las unidades o entidades administrativas y de los servidores públicos y, finalmente, de la necesidad de una mejor articulación entre el control externo que enfática la función correctiva y el de carácter interno, que por su naturaleza, se dirige principalmente a las acciones preventivas.

Algunas de las propuestas planteadas por la población para corregir las debilidades que percibe el sistema de fiscalización se refieren a la necesidad de modernizar el enfoque y fortalecer las atribuciones del órgano encargado del control externo, a fin de convertirlo en un auténtico órgano o entidad de auditoría superior, independiente del Ejecutivo, dotado de una autonomía técnica, imparcial en sus decisiones, accesible y reconocido por la ciudadanía, y paralelamente, reorganizar el sistema de autocontrol del Ejecutivo para encausarlo preferentemente a la prevención y a la promoción de esquemas administrativos más sencillos, y transparentes.

Lo anterior lleva a la revisión del sistema de control y evaluación de la gestión administrativa de la Federación y del papel que en él han desempeñado los órganos de control interno y externo. Dadas las nuevas demandas de la sociedad, se requiere que el órgano de

control externo tenga la fortaleza y las atribuciones necesarias para ser constituido en una entidad superior de fiscalización, término genérico con el que se les conoce a estas instituciones internacionalmente.

Las entidades superiores de fiscalización se han generalizado en la mayor parte de los países del mundo, independientemente de su forma de gobierno y de su grado de desarrollo, y forman parte inclusive de un órgano mundial de entidades de fiscalización superior que ha impulsado su desarrollo y fortalecimiento, y ha logrado importantes consensos en declaraciones mundiales, como de Lima, Perú, sobre las líneas básicas de la fiscalización superior.

En la mayor parte de las naciones, la fiscalización superior se aboca al control de la legalidad, de la regularidad, de la operación financiera y de la gestión misma del gobierno y de la administración pública. Su único límite es el de practicar su fiscalización en forma posterior a la toma de decisiones y su ejecución para no interferir en la responsabilidad que les corresponde a los ejecutores de los actos de gobierno y de administración. Este tipo de fiscalización requiere ser ejercida por órganos técnicos, profesionales, con autonomía de gestión y carácter apolítico, la mayoría de ellos ubicados en el Poder

Legislativo, a los que se les denomina auditoría suprema o superior y que tienen fuerte visibilidad y amplio respaldo de la población.

México todavía no cuenta formal y realmente con una entidad superior de fiscalización, como la que existe en la mayor parte de los países del mundo. De ahí la necesidad de corregir esta situación y colocar a nuestro país en la vanguardia de la materia.

El Congreso de la Unión ha fortalecido en diversas ocasiones a la Contaduría Mayor de Hacienda en su ya larga historia, para que lo auxilie en la revisión efectiva de la Cuenta Pública de la Federación, la cual le es remitida para su dictamen a mediados del año siguiente al ejercicio fiscal de la gestión pública y su informe de resultados debe ser presentado veinte meses después de concluido el ejercicio presupuestario motivo de revisión; las irregularidades que la Contaduría llega a encontrar las tiene que notificar al Poder Ejecutivo, o sea al ente fiscalizado, para promover el fincamiento de las responsabilidades correspondientes y el cobro respectivo.

El Poder Ejecutivo, por su parte, ha intentado en diversas épocas constituir órganos que realicen las atribuciones propias de las entidades superiores de fiscalización, lo cual no ha sido posible al no

tener autonomía frente al ente fiscalizado, y tener las limitaciones de ser juez y parte.

Es el momento de conjuntar esfuerzos de ambos Poderes, para dar respuesta a la demanda sentida de la sociedad de contar con un órgano reconocido de fiscalización, rector de la auditoría gubernamental en México, que aproveche los logros y experiencias obtenidos en la Contaduría Mayor de Hacienda y en los órganos de control interno de los Poderes. La creación de una entidad superior de fiscalización del Gobierno Federal, como institución profesional con autonomía técnica y administrativa, que tenga facultades de auditoría de la gestión financiera más allá de la revisión de la cuenta pública y que forme parte de un sistema integral de control y evaluación, requiere de un cambio estructural profundo al actual sistema nacional de fiscalización.

Para el propósito la presente iniciativa contempla estructurar un nuevo y fortalecido órgano de fiscalización, con funciones adicionales a las que hoy realizan los órganos de control externo, que incorpore y fortalezca las atribuciones y recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La naturaleza de esta reforma y su necesidad de permanencia como una decisión política fundamental de nuestro Estado de Derecho, hacen necesarias una modificación constitucional y la adecuación de diversas leyes federales.

En congruencia con nuestra tradición constitucional, con la voluntad de fortalecer al Congreso de la Unión, y tomando en cuenta que las instituciones superiores de fiscalización en la mayor parte de los países del mundo forman parte del Congreso o Parlamento, se propone que la ubicación de este nuevo órgano de auditoría superior de la Federación se mantenga en la Cámara de Diputados, si bien garantizando expresamente su plena autonomía técnica en la Constitución y en la ley. La existencia de una fiscalización superior en el Poder Legislativo es tan necesaria y natural como la actividad misma de legislar.

La creación del órgano superior de fiscalización motiva que se propongan las reformas de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución.

Dada la importancia que la función de fiscalización de la gestión financiera pública tiene para el equilibrio entre lo poderes, el

artículo 79 daría origen a una nueva sección en nuestra Carta Magna, en la que estarían contenidas las disposiciones fundamentales que definen la naturaleza, atribuciones principales, organización y dirección del órgano de auditoría superior de la Federación y los requisitos de los auditores generales.

En el artículo 73, se facultaría al Congreso para expedir la ley que regule la organización de la auditoría superior de la Federación, así como las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal.

En la legislación reglamentaria se deberá distinguir entre las funciones que corresponden al Poder Legislativo y al órgano de auditoría superior de la Federación. Al Poder Legislativo le corresponde la importante función de valoración de la política general de carácter financiero, en materia de presupuesto de egresos, de ley de ingresos, de la cuenta pública, y de gestión financiera, mientras que al órgano de auditoría superior le incumbe una función de carácter eminentemente técnica, como lo son las actividades de fiscalización, investigación sobre manejo y aplicación de los fondos o dineros y de los recursos o bienes federales, determinación de daños y perjuicios y promoción de las responsabilidades administrativas y penales. La función de auditoría

superior debe facilitar elementos de juicio substancialmente técnicos al Poder Legislativo, al cual corresponde el control político.

En el artículo 74 se establecería el apoyo que continuaría brindando el órgano a dicha Cámara en la revisión de la Cuenta Pública y se sustituiría el texto actual que determina un plazo fijo para la entrega de la Cuenta, por otro que establece que será la ley la que lo señale, sin perjuicio de que con anterioridad se presenten informes parciales previos que permitan una revisión más oportuna. Esta disposición se debe relacionar con el nuevo texto propuesto para el artículo 79, que dispone que el informe final de la revisión de la Cuenta y de la actividad financiera se hará al año siguiente al del ejercicio fiscal respectivo y no dos años después. como ocurre en la actualidad.

Al artículo 78 se le adicionaría el texto del actual artículo 79 para que una sola disposición esté comprendido todo lo relativo a la Comisión Permanente, y de esta manera abrir un espacio para la regulación del órgano cuya creación se propone.

Entre las principales características del órgano de auditoría a que se refiere la presente Iniciativa, además de su carácter técnico,

profesional, autónomo y carente de influencia partidista, estarían las que se señalan a continuación.

Su objeto de fiscalización sería toda la actividad financiera de los Poderes de la Unión y las entidades públicas federales, respecto a los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos federales así como el debido manejo o administración de los recursos y bienes federales, que incluyen el patrimonio de la Nación y de las entidades públicas.

Así pues, son fondos y recursos federales los correspondientes a los Poderes de la Unión y de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los organismos constitucionalmente considerados como autónomos, así como las transferencias o subsidios que otorgue el Gobierno Federal.

Para alcanzar su objetivo, se propone garantizar la plena independencia respecto al ente fiscalizado, la autonomía técnica en el desempeño de su función y la protección jurídica frente a eventuales interferencias, con lo cual se logrará configurar una institución con las características que se les han reconocido constitucional y legalmente a estos órganos en los distintos sistemas de gobierno de la mayor parte de los países.

Dentro de nuestro Estado de Derecho, la autonomía de gestión no supone autarquía y, por tanto, implica la sujeción del órgano a la Constitución y a la ley. El libre ejercicio de su gestión de fiscalización deberá ser protegido de interferencias u orientaciones partidistas de toda persona, corporación o autoridad, pero sus resoluciones estarán sujetas en todo momento a los controles de la legalidad y constitucionalidad que establece nuestro orden jurídico.

En congruencia con el principio de legalidad, sus atribuciones como autoridad, deberán quedar claramente establecidas, así como la oportunidad de su función de auditoría, contraloría y fincamiento de responsabilidades y acorde con su autonomía de gestión, deberá dotársele de los recursos necesarios, para poder cumplir la encomienda constitucional.

El órgano tendrá la facultad de determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones. Es éste uno de los cambios más importantes, que le darán independencia del Poder Ejecutivo. Esto no será obstáculo para que pueda solicitar el auxilio de dicho Poder, no sólo para coordinar sus labores de fiscalización, sino también para la aplicación, por parte de las autoridades fiscales, del procedimiento de ejecución y cobro coactivo de las responsabilidades

que finge como indemnizaciones por daños y perjuicios al erario federal y al patrimonio de las entidades públicas, para no duplicar estructuras y costos. El órgano podrá solicitar directamente al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal en caso de encontrar ilícitos en sus investigaciones.

El fortalecimiento del órgano de auditoría superior en su cobertura, facultades y autonomía de gestión deberá ir acompañado del mayor equilibrio, independencia e imparcialidad posibles en su dirección y administración. Con este propósito, se propone el establecimiento de un órgano titular colegiado para su dirección y administración, integrado por los Auditores Generales que señale la ley, quienes designarían entre ellos a su Presidente. Los Auditores Generales y el Presidente del órgano tendrán las facultades que les señale en la Ley.

La confianza de la población en el órgano requiere de un proceso transparente, objetivo e imparcial para la selección de sus titulares. Este proceso debe garantizar que la designación se haga atendiendo a criterios estrictos de independencia, imparcialidad y prestigio profesional para garantizar el debido ejercicio de esta importante y delicada responsabilidad.

El esquema para la designación de los titulares de estos órganos en todo el mundo involucra en la gran mayoría de los casos la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a fin de asegurar equilibrio y transparencia. En México, por otro lado, la experiencia histórica ha aconsejado que la elección de servidores públicos con alta responsabilidad ante la Nación es conveniente para generar confianza ciudadana, que un poder proponga y otro decida o ratifique.

Por lo tanto, se considera importante que ambos Poderes participen en la designación de los titulares, a fin de que quienes desempeñen la función tengan el más amplio reconocimiento del gobierno y de la sociedad. Con un reconocimiento amplio por ambas partes los resultados de sus investigaciones tendrán el necesario peso moral para ser acatados por el supervisado y respaldados por la sociedad.

Se propone que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sea quien designe a los titulares, a partir de propuestas que someta a su consideración el Presidente de la República, con base en el perfil establecido en la ley para los Auditores, y mediante un procedimiento que garantice la discusión pública de la imparcialidad y capacidad técnica y profesional de los candidatos propuestos.

Debe preverse que la independencia de los titulares del órgano colegiado no se vea afectada por los procedimientos para su sustitución. Con este fin, se propone que además de que su designación sea escalonada, que sólo puedan ser removidos cuando en los términos de ley incurran en responsabilidad administrativa, política o penal y como consecuencia, se les apliquen los juicios y procedimientos que para tales situaciones se prevén en los artículos 110 y 111 y además aplicables al Título Cuarto de la Constitución y que se dé a los titulares similares garantías de permanencia que se otorga a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la modalidad de que su duración en el cargo será la que determine la ley.

Los servidores públicos de la auditoría superior de la Federación, además de capacidad técnica, deberán sujetarse a un estricto código de comportamiento ético, en los términos de la ley.

La ley deberá determinar los procedimientos específicos para que los resultados de la gestión de la auditoría superior se hagan del conocimiento del Congreso, así como de la opinión pública. La amplia difusión de los resultados será la principal garantía a la población de la imparcialidad y certeza de su labor.

Por lo que respecta a la revisión de la Cuenta Pública, se propone que la auditoría superior de la Federación continúe con las labores que viene realizando la Contaduría Mayor de Hacienda, con lo cual se aprovecharán los logros y experiencias que tiene esa institución republicana. Al igual que lo hace ésta, deberá presentar, pero en forma más oportuna, un informe de los resultados a consideración de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión que se señale en la ley para llevar una relación funcional con el órgano. Para avanzar en esta materia, se propone que el Poder Ejecutivo presente información y documentación parcial, que permita iniciar la revisión de la Cuenta con mayor anticipación.

En disposiciones transitorias quedan reconocidas las distintas etapas que comprende esta reforma y los momentos en que entrarían en vigor. Se incorporan, para ello, principios de seguridad o certeza jurídica, al precisar los actos sujetos a fiscalización conforme al nuevo régimen constitucional que se establece, así como la forma en que se revisarán las cuentas públicas anteriores al entrar en funciones la auditoría superior, con respecto al principio universal de no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna.

Por último, es importante destacar que la Iniciativa de reforma constitucional se propone la creación de un sistema integral de control y evaluación de la gestión del sector público federal, el cual requiere de la expedición de diversa legislación por parte del Congreso General, con el objeto de que se efectúe la coordinación y la colaboración o auxilio entre los controles externo e interno, y con ello entre los tres poderes. Se busca que los órganos de control independientemente del poder al que pertenezcan, mantengan una relación funcional y ofrezcan un frente común para fortalecer la probidad de los servidores públicos y su puntual rendimiento de cuentas.

En dicho sistema, el control externo estaría facultado para normar la actividad de fiscalización y evaluar el cumplimiento de la gestión administrativa en los términos de ley, para cerciorarse de que se haya efectuado con legalidad, eficiencia, eficacia y economía, haciendo las recomendaciones respectivas a los Poderes de la Unión y a las entidades del sector público federal. Lo anterior, sin obstáculo de la fiscalización preventiva y sobre la gestión pública deben realizar los controles internos.

Como complemento de dicho sistema, en la legislación que se expida se habrá de prever la existencia de diversas disposiciones que

otorguen garantías y derechos a los servidores públicos para evitar arbitrariedad y actuación subjetiva de los órganos de control externo e interno, así como prever los recursos que podrán interponer en congruencia con el principio de legalidad y el Estado de Derecho.

La presente Iniciativa que me permito someter a la consideración del Constituyente Permanente, propone un cambio profundo en la vida democrática del país y fortalece nuestro sistema de división de poderes. Junto con la reforma al Poder Judicial que, como respuesta al reclamo de la sociedad, me permití proponer al inicio de mi mandato, complementada con esta propuesta que fortalece al Poder Legislativo, cumplo con la responsabilidad que ante la Nación asumí, de reformar al Estado y de contribuir al desarrollo democrático del país.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la elevada consideración de esta H. Cámara de Diputados, la siguiente Iniciativa de Ley.

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS
ARTICULOS 73, 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adicionan con un segundo párrafo y ocho fracciones el artículo 78, y con una Sección V el Capítulo II del Título III; se reforman los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción IV, párrafos quinto y sexto, y 79; y se derogan las fracciones II y III del artículo 74, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO 73.- El Congreso tienen facultad:

I a XXIII.....

XXIV.- Para expedir la ley que regule la organización de la auditoría superior de la Federación y las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal;

XXV a XXX.....

ARTICULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I

II (Se deroga)

III (Se deroga)

IV.....

.....

.....

.....

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en el órgano de auditoría superior de la Federación.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos que disponga la ley, sin perjuicio de los informes parciales que permitan avanzar en su revisión.

V a VIII

ARTICULO 78.-

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de lo

individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que les sean presentadas por los legisladores.

Sección V

“ De la Auditoría Superior de la Federación”

ARTICULO 79.- La Cámara de Diputados contará con un órgano de auditoría superior de la Federación, de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones.

El órgano de auditoría superior de la Federación tendrá a su cargo:

I.- Fiscalizar en forma posterior el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, y el cumplimiento de sus programas, así como presentar cada año a la Cámara de Diputados, un informe que contenga los resultados de la fiscalización y de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior.

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

III.- Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades y, en su caso, presentar las querellas o denuncias penales procedentes.

El órgano de la auditoría superior de la Federación será administrado y dirigido por un cuerpo colegiado de auditores generales, quienes actuarán con plena independencia e imparcialidad. Serán designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, por períodos escalonados, y sólo podrán ser removidos mediante juicio político, declaración de procedencia o sanción por causas graves de responsabilidad administrativa, conforme a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución. Los auditores generales designarán de entre ellos a su presidente.

Para ser auditor general se necesita además de cumplir los requisitos señalados en las fracciones I, II y IV a VI del artículo 95 de esta Constitución, tener prestigio profesional, capacidad y experiencia técnica. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte activa de partido político alguno, ni desempeñar otro empleo o encargo salvo los

no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. Tampoco podrán desempeñar cargo alguno en los Poderes y las entidades fiscalizados, durante el año siguiente a la terminación de su gestión.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución y facilitará al órgano de auditoría superior de la Federación los auxilios que necesita para el ejercicio expedito de sus funciones.

T R A N S I T O R I O S

PRIMERO.- La reforma del artículo 73, fracción XXIV a que se refiere el presente Decreto, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las reformas de los artículos 74, 78 y 79 a que se refiere el presente Decreto, entrarán en vigor el día que lo haga la ley que regule al organización de la auditoría superior de la Federación.

TERCERO.- En tanto no se establezca y empiece a ejercer sus funciones el órgano de auditoría superior de la Federación, la

Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados continuará ejerciendo las atribuciones que actualmente tiene conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Una vez creado el órgano de auditoría superior de la Federación, se le transmitirán los bienes y los recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda. El órgano continuará atendiendo los asuntos pendientes a cargo de la Contaduría.

Los derechos laborales de los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda que pasen a prestar sus servicios al órgano de auditoría superior de la Federación, serán respetados en sus términos.

CUARTO.- La revisión de la Cuenta Pública conforme al régimen previsto en los artículos que se reforman por esta Decreto, se hará a partir de al Cuenta Pública del primer ejercicio fiscal posterior a la fecha de entrada en vigor de la ley que regule la organización de la auditoría superior de la Federación. La revisión de las Cuentas Públicas de ejercicios anteriores a la entrada en vigor de la ley citada, se

efectuarán por el órgano de auditoría superior de la Federación y conforme a las disposiciones vigentes en dichos ejercicios.

QUINTO.- Conforme vayan entrando en vigor las disposiciones a que se refiere el presente Decreto, se derogan todas aquellas que se les opongán.

Reitero a Ustedes, CC. Secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

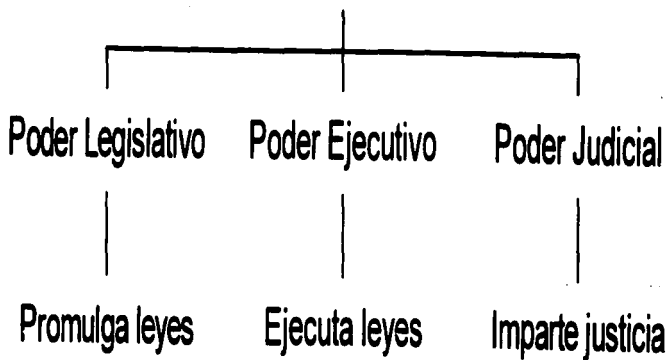
Palacio Nacional, a 28 de noviembre de 1995.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

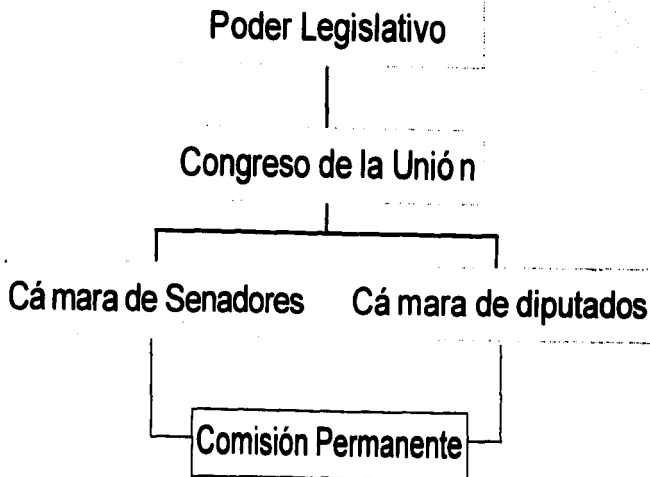
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON.

Cuadro No. 1

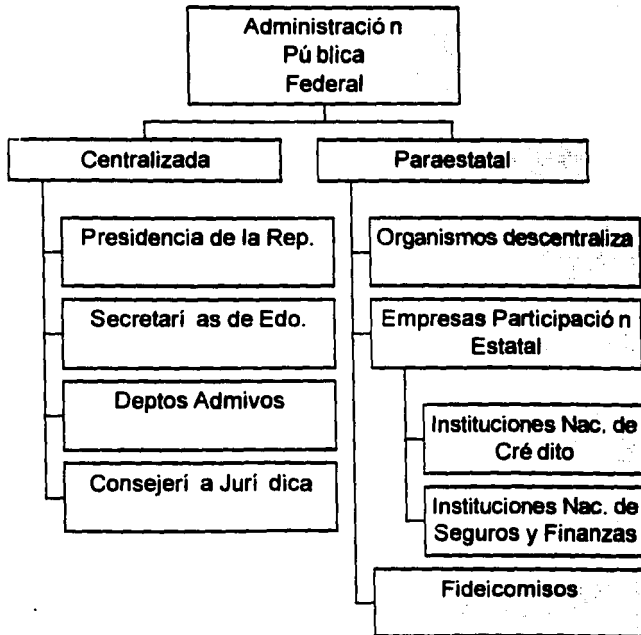
Supremo Poder de la Federación



Cuadro No. 2

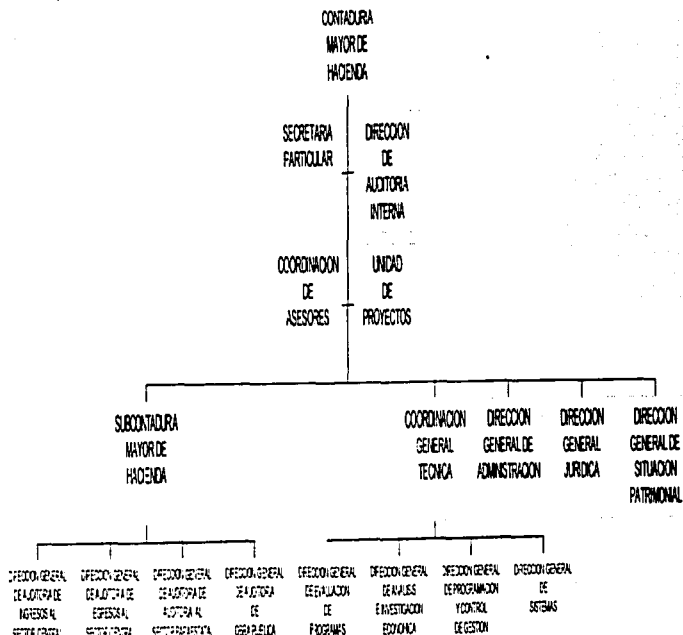


Cuadro No.3



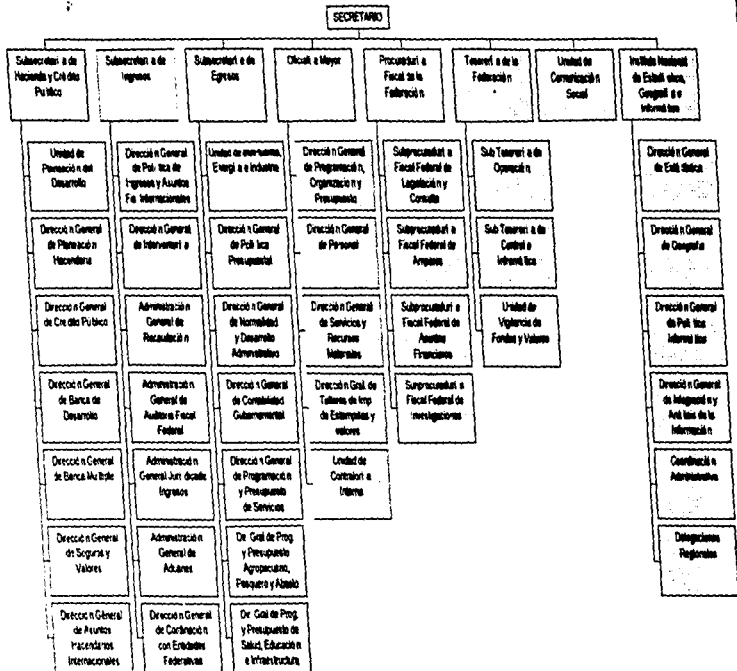
Cuadro No. 4

ORGANIGRAMA FUNCIONAL DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA



Cuadro No. 6

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



COMPARATIVO ENTRE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	
CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA	SECODAM
OBJETIVO: Revisión de la Cuenta pública, y de los ingresos de la Federación y del D.D.F. ejerciendo funciones de control y aplicando técnicas y procedimientos de auditoría	Prevenir que las acciones de la Administración Pública se apeguen a las normas establecidas, vigilar que las disposiciones de las dependencias y entidades públicas cumplan con el programa de Gobierno del Jefe del Ejecutivo, así como el Plan Nacional de Desarrollo.
AMBITO DE ACCION: Incluye a los tres Poderes.	La Administración Pública Federal tanto centralizada como paraestatal (Poder Ejecutivo).
RENDICION DE INFORMES: Rinde informes anuales, ante la Asamblea de la Cámara de Diputados.	Informa directamente al Presidente de la República y a las autoridades competentes.
TIEMPO DE ACCION: La actualización de la CMH siempre es posterior ya que examina la Cuenta Pública del año anterior.	Ejerce tanto control a posteriori como control preventivo, ejerce sus funciones en todo tiempo.
AUDITORES EXTERNOS: No asigna a los auditores externos, pero sí les puede solicitar copias de los dictámenes de los auditores.	Propone y designa a los auditores externos de las dependencias.
FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES: Promueve ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.	Esta facultado para constituir y fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos.

Cuadro 7

CONCLUSIONES

Como resultado del esfuerzo desarrollado, fue posible precisar, respecto al actual sistema contable implementado para el registro de las operaciones es efectuadas por la Administración Pública Federal, que se puso en marcha en 1985 y se le denominó Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG). Este mecanismo de registro se considera completo y eficiente, toda vez que se trata de un esquema de contabilidad de tipo descentralizado; es decir, el SICG está compuesto por varios subsistemas cuya función primaria es captar las operaciones atendiendo a la naturaleza de las mismas; dicho sistema cuenta con apoyos legales y normativos en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público.

El SICG, cuenta con instrumentos de registro tales como, Catálogos de Cuenta y Guía Contabilizadora. El tipo de información que genera es Presupuestal, Financiera, Patrimonial, Económica y Programática, entre otras. Lo anterior, evidencia que el sistema permite efectuar el registro oportuno de las operaciones, las cuales son incorporadas de manera que es presentado anualmente por el ejecutivo para su aprobación por la Cámara de Diputados; en él se muestran los resultados de la Gestión Financiera del Estado.

En materia de Auditoría Gubernamental, es importante destacar que en los últimos tiempos la actualización y modernización de la Auditoría, partió de un concepto amplio, ya que es una herramienta de control y evaluación que examina aspectos financieros, obteniendo el cumplimiento de las metas y objetivos; optimizando los recursos y el cumplimiento de las disposiciones legales, permitiendo detectar posibles deficiencias o desviaciones y así adoptar medidas de ajuste; por lo que la auditoría tiene un carácter preventivo y correctivo de acciones. Se pudo concluir que atendiendo al derecho incuestionable de todo ciudadano de conocer el buen uso y destino de los recursos que integran la Hacienda Pública y la obligación del administrador público de rendir cuentas sobre los resultados de su gestión, a derivado en que la auditoría se especialice y adquiera más relevancia.

El control de la Administración Pública Federal se ejerce dentro de los tres poderes que forman el Supremo Poder de la Federación.

a) Poder Legislativo. Le corresponde dentro de sus facultades: Emisión de leyes y decretos, con el fin de normar el manejo de recursos; Examen y aprobación, inicial y final del Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos de la Federación; Ejercer

auditoría externa a través de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados.

b) Poder Ejecutivo. Ejerce su propia administración, mediante la promulgación y ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; dentro de sus facultades se encuentra: Ejercer el control interno mediante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Auditar a los contribuyentes mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) Poder Judicial. Le corresponde: Verificar la constitucionalidad de los actos de la autoridad; Determinar y dictaminar sobre controversias de derecho entre los particulares y órganos de Estado; La fiscalización superior que realiza el Poder Legislativo tiene como finalidad conocer los resultados de las acciones y obras que realiza el Gobierno Federal.

En México el Organismo de Fiscalización Superior es la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico bajo la inspección y dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados con la misión de efectuar el examen y la glosa de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda es considerada como un Organó de fiscalización Superior debido a que las atribuciones de vigilancia y control le han sido autorizadas u otorgadas directamente por el Poder Legislativo, con un ámbito de acción que se extiende a todo sector público, y cuya gestión se realiza hacia el interior del mismo conservando independencia, generando como consecuencia que se alcance el objetivo de informar con certidumbre a los ciudadanos sobre el manejo de los recursos destinados a sufragar el gasto público.

BIBLIOGRAFIA:

- 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, Mayo de 1996.**
- 2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Delma, Mayo de 1996.**
- 3. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento. Editorial Delma, Mayo de 1996.**
- 4. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.**
- 5. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento, Compilación Jurídica Actualizada, Tomo 1, 1996.**
- 6. Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Editorial Delma, Mayo de 1996.**
- 7. Ley de Planeación, Editorial Delma, Mayo de 1996.**
- 8. Ley de Instituciones Bancarias.**

- 9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Entidades Paraestatales y su Reglamento, Editorial SISTA S.A. de C.V., México 1994.**
- 10. Diario Oficial de la Federación. 24 de Febrero de 1992.**
- 11. Diario Oficial de la Federación. 25 de Octubre de 1993.**
- 12. Diario Oficial de la Federación, Miércoles 28 de Diciembre de 1994.**
- 13. Diario Oficial de la Federación, Miércoles 12 de Abril de 1995.**
- 14. Diario Oficial de la Federación, Miércoles 29 de Noviembre de 1995.**
- 15. Diario Oficial de la Federación, Viernes 6 de Diciembre de 1996.**
- 16. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Antecedentes y Acciones, México, 1991.**

- 17. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Manual de Auditoría Pública, México, 1991.**

- 18. SECODAM, Gaceta SECODAM 1, Mayo 1995.**

- 19. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Contabilidad Gubernamental, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, México 1995.**

- 20. Secretaría de Programación y Presupuesto, Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, Boletín 198201.**

- 21. Secretaría de Programación y Presupuesto, La Auditoría Gubernamental en el Control y Evaluación de la Administración Pública Federal, Editorial Talleres Graficos de la Nación.**

- 22. ADAM Adam, Alfredo, Becerril Lozada Guillermo, Fiscalización en México, UNAM, Segunda Edición, México, 1988.**

- 23. Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización Control Gubernamental (ASOFIS), La Fiscalización Superior en México, México, 1984.**

- 24.CARDENAS Lanz José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987.**
- 25.CASTRO Vázquez Raúl, Contabilidad Gubernamental, IMCP, Segunda Edición, México, 1994**
- 26.Contaduría Mayor de Hacienda, Origen y Evolución de la CMH, México, 1984.**
- 27.Contaduría Mayor de Hacienda, La Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1995.**
- 28.COOK J. W. y G. M. Winkle, Auditoría, Editorial Mc Graw-Hill, Tercera Edición, México 1992.**
- 29.DAVILA Guzman, Auditoría Comprensiva, Un Moderno Concepto en la Auditoría Gubernamental, IMCP.**
- 30.DIEP Diep Daniel, Fiscalística, Editorial Cedrus Libani, México, 1991.**

- 31.Embajada de Canadá, Info Source, Sources of Federal, Government Information, 1996-1997.**
- 32.FABIAN de Fonseca Carlos Urrutia, Historia General de Real de Hacienda, México.**
- 33.FAYA Viesca Jacinto, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México 1981.**
- 34.FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1966.**
- 35.GAO, Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, México.**
- 36.GRINAKER Robert L. y Ben B. Barr, Auditoría, El examen de los Estados Financieros, Editorial CECSA, Segunda Impresión, México 1974.**
- 37.IMCP, Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, Edición 1996.**

- 38.PIÑA Medina Jorge, Acosto Romero Miguel, Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México, Banco Mexicano SOMEX, S. A., México 1982.**
- 39.JIMENEZ González, Antonio, Lecciones de Derecho Tributario, Editorial ECASA; Segunda edición; México, 1985.**
- 40.La Contabilidad Pública, Estudio de su Génesis y de su Evolución hasta nuestros días, UNAM, 1983.**
- 41.Manual Dinámico de Gestiones Empresariales; Información Dinámica de Consulta; México 1996.**
- 42.MARTINEZ López Luis, Derecho Fiscal Mexicano, Editorial ECASA, Octava Reimpresión, México 1986.**
- 43.MIJARES Palencia José, El Gobierno Mexicano su organización y funcionamiento, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1976.**
- 44.NIÑO Alvarez Raúl y J. de Jesús Montoya Pérez, Contabilidad Intermedia 1, Editorial Trillas, Primera Reimpresión, México 1995.**

- 45.OSORIO Sánchez Israel, Auditoría 1, Editorial ECASA, 17 Reimpresión, México 1994.**
- 46.PICHARDO Pagaza, Ignacio; Introducción a la Administración Pública en México, Libros de Texto INAP-CONACYT, Primera Edición, México 1984.**
- 47.Report, of the Auditor General of Canada to the House of Commons, 1993, Main Point.**
- 48.RIOS Elizondo Roberto, El acto de Gobierno, Editorial Porrúa, México 1975.**
- 49.Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de America, Perfil, Embajada de Estados Unidos, 1996.**
- 50.ROBERT Galvez, Marco A., Prieto Llorente, Alejandro,Contabilidad de la Hacienda Pública, Editorial Banca y Comercio S.A., México 1991.**
- 51.SALDAÑA Harlow Mario; La Cuenta Pública, CMH, México 1993.**

- 52.SANTILLANA González Juan Ramón, Auditoría 1, Editorial ECASA, 1ª Edición, México 1994.**
- 53.SOLIS Luna Benito, El hombre y el derecho, Editorial Herrera, S. A., México 1951.**
- 54.SPP, Qué es la Cuenta Pública, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, México 1989.**
- 55.SOTO Sobreyra e Ignacio Silva, Ley de Instituciones de Crédito, Antecedentes y Comentarios, Editorial Porrúa, Quinta edición, México, 1993.**
- 56.VILLEGAS H. Eduardo y Ortega O. Rosa María, El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Editorial PAC, Segunda Edición, México 1994.**