

221
285.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE CONTADURIA
Y ADMINISTRACION**

**ESTUDIO ANALITICO A LA
LEGISLACION VIGENTE DE LA
CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y
LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA
Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y DE
LA PROPUESTA PARA CREAR LA
AUDITORIA SUPERIOR DE
LA FEDERACION**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CONTADURIA**

P R E S E N T A

CLARA MA. DE LA LUZ SERNA OROPEZA

ASESOR DEL SEMINARIO:

C. P. Y MTRO. ARTURO DIAZ ALONSO



MEXICO, D. F.

257968

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

Agradezco infinitamente al:

C.P. y Mtro. Arturo Díaz Alonso.

Por su colaboración en el desarrollo del Seminario.

A mis padres:

Por el amor, orientación y apoyo que me brindan.

A Cynthia y Karla:

Por su cariño incondicional.

Los quiero mucho.

A mi tío:

Rafael Rodríguez Bustos, por su apoyo.

A cada uno de mis familiares:

Por el cariño que siempre me han demostrado.

Mil Gracias.

En Reconocimiento a mi Escuela:

Facultad de Contaduría y Administración.

A mis Profesores y Compañeros:

Muy especialmente a Eloísa Fuentes Rocha.

I N D I C E

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. MARCO LEGAL QUE FACULTA A LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA COMO ÓRGANO FISCAL SUPERIOR DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LA FEDERACIÓN	
1.1. Fundamento legal	4
1.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	4
1.1.2. Historia de las Leyes de la Contaduría Mayor de Hacienda	9
1.1.3. Análisis de la Ley Orgánica actual de la Contaduría Mayor de Hacienda y el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda	19
1.2. Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda	25
1.3. Instrumentos de Evaluación y Control de la Contaduría Mayor de Hacienda	31
1.3.1. La Revisión de las Cuentas Públicas	31
1.3.2. Los Informes Previo y de Resultados	35
1.3.3. Las Auditorías	38
CAPÍTULO 2. MARCO LEGAL Y ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DESARROLLO ADMINISTRATIVO	
2.1. Fundamento Legal	45
2.2. Antecedentes de la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	48

2.3. Atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	51
2.3.1. Auditoría Pública	51
2.3.2. Control y Fiscalización de la Gestión Pública	52
2.3.3. Evaluación Gubernamental	53
2.3.4. Contraloría Social	54
2.3.5. Promoción de la Eficiencia y Eficacia en la Gestión Gubernamental	55
2.3.6. Modernización, Vigilancia y Evaluación de las Empresas Públicas	56
2.3.7. Responsabilidades de los Servidores Públicos	56
2.4. Órganos Internos de Control	58
2.4.1. Naturaleza y Dependencia de los Órganos Internos de Control	59
2.4.2. Objetivos Generales	59
2.4.3. Atribuciones	61
2.4.4. Funciones	62
2.5. Comparación entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	67
2.5.1. Diferencias Específicas	73
2.5.1.1. De Denominación	73
2.5.1.2. De Objetivos	76
2.5.1.3. De Funciones	79
2.6. De otras funciones distintas y que sólo corresponden a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	88

CAPÍTULO 3. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

3 1	Contenido específico del Proyecto de Reforma Constitucional	94
3.2.	Análisis del Proyecto	98
3.2 1.	Aspectos principales	98
3.2.1.1.	Autonomía e independencia	99
3 2.1.2.	Dirección y administración	101
3.2.1 3.	Perfil y términos de gestión del (de los) auditor (es) general (es) y procedimientos para su designación	103
3.2.1.4.	Normatividad y desarrollo técnico	106
3.2.1.5.	Coordinación con otras instancias de auditoría: SECODAM, contralorías internas de Dependencias y Entidades, firmas privadas de auditores externos	106
3.2.1 6.	Relaciones con los Poderes de la Unión	108
3.2.1.7.	Conceptos de rendición de cuentas e importancia del control interno en el proceso	109
3.3	Ventajas de la propuesta	111
3.4	Desventajas de la propuesta	112
	ANEXO 1	115
	CONCLUSIONES	127
	BIBLIOGRAFÍA	130

INTRODUCCIÓN

El día 28 de noviembre de 1995, el Presidente de la República envió al Congreso una propuesta, para crear a la Auditoría Superior de la Federación. ¿Es necesario que exista un nuevo órgano de fiscalización en nuestro país?. Este, es el problema que da origen a esta investigación.

Los recursos que el gobierno federal administra por encargo y en beneficio de la sociedad, deben ser motivo de una clara y oportuna rendición de cuentas de los servidores públicos, es por eso necesario recalcar la importancia de la actuación y funcionamiento de los órganos fiscalizadores existentes en México, como son: la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y ubicarnos ante la perspectiva de la futura creación de una Auditoría Superior de la Federación.

En la presente investigación, dentro del capítulo 1, se expone el marco legal que faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano fiscalizador del presupuesto, constituido éste por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y Reglamento Interior.

En el capítulo 2, se hace referencia a la justificación legal de la existencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que delimita sus funciones como órgano de fiscalización del ejercicio del gasto público federal; éste capítulo contempla a su vez una comparación (de denominación, objetivos y funciones) entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría, determinando las diferencias generales y específicas entre ambos órganos, así como aquellas otras funciones que sólo corresponden a una de ellas.

En el capítulo 3, se analiza el contenido de la Iniciativa de Reforma Constitucional, para crear la Auditoría Superior de la Federación, que hemos mencionado.

Esta investigación pretende mostrar la importancia de los órganos actuales de fiscalización y discutir la conveniencia de crear uno nuevo para vigilar el desempeño de las actividades de la administración pública federal.

CAPITULO 1

**MARCO LEGAL QUE FACULTA A LA CONTADURÍA MAYOR
DE HACIENDA, COMO ÓRGANO FISCAL
SUPERIOR DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL
DE LA FEDERACIÓN**

1.1. FUNDAMENTO LEGAL

1.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Las tareas a cargo de Contaduría Mayor de Hacienda, se encauzan en dos grandes vertientes, éstas son: la revisión y evaluación del desempeño de la administración pública dentro de los marcos constitucionales y de los establecidos por el Congreso de la Unión. Para ello, la Contaduría Mayor de Hacienda realiza auditorías y evaluaciones económicas, financieras, programáticas y de sistemas, a fin de cumplir con su obligación de elaborar y presentar a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de las Cuentas Públicas que señala su Ley Orgánica y atender los requerimientos específicos de la cámara.

En los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente se menciona como una facultad de la Cámara de Diputados la revisión de las Cuentas Públicas, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar que ésta se ajuste a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que se cumpla con

los objetivos contenidos en los programas, se está refiriendo precisamente a las atribuciones de fiscalización externa del Ejecutivo por parte del Legislativo.

Además de legal, esta fiscalización resulta necesaria, puesto que por ser facultad de la Cámara de Diputados el examen, discusión y aprobación anual de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal -previa discusión de las contribuciones que deban decretarse para cubrirlos-, compete a ella revisar los resultados finales de la aprobación presupuestaria que otorgó.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución, corresponde al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenamiento en el que se establece que 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, 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 mediante su gestión, tanto de carácter financiero como programático, en función de la programación original;

en cambio, el control interno que ejerce la SECODAM (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) tiende a vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la administración gubernamental. Así mientras que el control interno mira desde y hacia el interior del Poder Ejecutivo, para garantizar su correcto desempeño ante el propio Ejecutivo, el control externo que ejerce la Contaduría Mayor analiza los resultados de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos ante el Poder Legislativo.

Aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control pretenden ser complementarios entre sí, puesto que mientras uno permite al Ejecutivo garantizar su correcta administración, el otro tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y ambos contribuyen al mejoramiento de la gestión pública.

“Por la índole de las funciones que desarrollan, el ámbito en el que se desenvuelven y la trascendencia de los asuntos que son su objeto de trabajo, los órganos superiores de fiscalización están llamados a influir favorablemente en la conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas; en el inicio y avance, al máximo posible, de los cambios cualitativos y cuantitativos que requieren los países en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

En el ámbito de la fiscalización ejercida por el Poder Legislativo, al denominarse superior, implícitamente admite que exista otra clase de control que se da en el campo interno de los organismos que tienen a su cargo la responsabilidad de ejecutarlo. El buen administrador, consciente de su responsabilidad, en especial cuando su radio de acción es amplio y comprende muchos subordinados, se preocupa porque su ejecución sea correcta y, por ello, establece mecanismos para informarse y asegurarse del cumplimiento cabal de sus instrucciones”.¹

En este sentido, en el nivel federal, se creó una nueva Secretaría de Estado: la Contraloría General de la Federación (hoy, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), el 29 de diciembre de 1982. En esta nueva dependencia se concentraron una serie de funciones de fiscalización, que anteriormente se encontraban dispersas en distintas entidades del propio Ejecutivo Federal.

De esta manera se agruparon bajo un mismo mando las funciones de control a las que se les ha dado mayor cohesión y efectividad, así como una dirección clara y definida. Se ha reforzado con ello el esquema de fiscalización superior, que podrá realizar sus tareas con mayor facilidad al existir normas más definidas, sistemas más ordenados y mecanismos de control interno más competentes.

¹ RICO Ramírez, Miguel. “Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental” en: Tercer Encuentro Nacional de Contadores Mayores, México, Cámara de Diputados, 1983, p. 5.

Aún cuando los enfoques de las acciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y de la Contaduría Mayor de Hacienda son diferentes, una hace fiscalización interna y reporta al Ejecutivo y otra fiscalización externa y reporta al Legislativo, ambas persiguen objetivos comunes, esto es, mejorar la actuación de las entidades del sector público. El campo de coordinación entre ellos es sumamente rico: fincamiento de responsabilidades, normatividad, información, capacitación, comunicación y coordinación de programas, entre otros.

“El clima de respeto a la Soberanía de los Estados, de fomento a los procesos democráticos y la observancia estricta de las facultades del Poder Legislativo, hacen posible el fortalecimiento de los órganos superiores de fiscalización y control gubernamental y contribuyen, sin lugar alguna, a perfeccionar un principio básico de nuestro régimen de derecho y a la vez un propósito firme: la reafirmación de la división de poderes.

En el marco de respeto a las actividades del Poder Legislativo, es donde encontramos, básicamente, las actividades de la Contaduría Mayor de Hacienda, como Órgano Superior de Fiscalización y Control. Se puede decir que las actividades encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda en su nueva etapa, responden a la necesidad impostergable de ejercer un control más amplio de las acciones del Gobierno por parte de los representantes populares. En congruencia con lo anterior, la actualización de la estructura orgánica de la Contaduría Mayor de

Hacienda ha sido permanente y sistemática, con el propósito de colocarla en aptitud de cumplir más eficientemente sus tareas".²

1.1.2. Historia de las Leyes de la Contaduría Mayor de Hacienda

Mediante las ordenanzas promulgadas en Burgos el 24 de agosto de 1605, Felipe III fundó los Tribunales de Cuentas en América, con sede en las ciudades de México, de los Reyes (hoy Lima) y de Santa Fe Bogotá. Dichos tribunales tenían por objeto tomar y finiquitar las cuentas que presentaran los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los procedimientos que con ese mismo propósito aplicaba a la sazón la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla.³

El 4 de octubre de 1824 se expidió la primera constitución de la República, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se facultó al Congreso para que tomara anualmente las cuentas al Gobierno.⁴

² LEÓN Estrada, Luis Mario. Origen y Evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda. Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión, Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1983. p. 6-7.

³ SÁNCHEZ Bella, Ismael. Los Tribunales de la Nueva España, UNAM, México 1980. p. 59-68.

⁴ FAYA Viesca, Jacinto. "Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública en México", *Revista de Administración Pública*, INAP, México, Octubre - Diciembre, 1980. p. 62.

Al mes siguiente, el 16 de noviembre se publicó la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, por lo cual, se extinguió el Tribunal de Cuentas y en su lugar se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y con la misión de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público.

El 8 de mayo de 1826 se publicó el decreto que regulaba lo relativo a la memoria anual que debía presentar al Congreso el Ministro de Hacienda; el 10 y 13 de mayo se emitieron los reglamentos de las dos secciones que integraban la Contaduría Mayor de Hacienda: la de Hacienda y la de Crédito Público.

Las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1829 establecen, respectivamente, que el Contador Mayor de Hacienda autorizara los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y que, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procediera a expedir finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.

Una ley publicada el 21 de mayo de 1831 dispuso que la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda procedería a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la ley del 28 de junio de 1824.

En la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, ordenamientos de carácter centralista que se publicaron el 29 de diciembre de 1836 y sustituyeron a la Constitución Federal de 1824, se instituyó expresamente la Comisión Inspectoral de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por ley del 14 de marzo de 1838, se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. El Tribunal estaría integrado por tres salas: la primera que juzgaría en primera instancia el cumplimiento de las cuentas del Erario Federal, estaba formada por tres Contadores Mayores; la segunda y tercera salas estaban constituidas por la Suprema Corte de Justicia para atender los juicios de apelación de los dictámenes producidos en la primera sala.

El 12 de marzo de 1840 se publicó el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.

Por decreto del 2 de septiembre de 1846, se extinguió el Tribunal de Revisión de Cuentas y se restablecieron las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, con arreglo a la ley de mayo de 1826 y los reglamentos respectivos.

Mediante decreto del 26 de noviembre de 1853, Santa Anna restableció el Tribunal de Cuentas, que estaría formado por dos salas. En la primera instancia conocería de los juicios de los tres Contadores Mayores de Hacienda; en la segunda, los otros dos Contadores Mayores y el Magistrado de Hacienda.

El 10 de octubre de 1855 se derogó el decreto del 26 de noviembre de 1853.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución del 5 de febrero de 1857, la Contaduría Mayor de Hacienda quedó adscrita al Congreso para glosar y revisar el presupuesto público; el 10 de febrero se publicó el decreto que restableció dicha institución, con la planta de empleados que tenía según la ley de mayo de 1826, salvo algunas modificaciones.

El 10 de mayo de 1862, mediante sendos decretos, se facultó al Contador Mayor de Hacienda para que requiriera a las dependencias toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y se estableció un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 10 de abril de 1865, Maximiliano emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, por el cual se restableció el Tribunal de Cuentas.

Por decreto del 20 de agosto de 1867, Benito Juárez reformó la planta de empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda, que quedó a cargo de un Contador Mayor y se agregaron, con carácter provisional, pero con tiempo indefinido, dos secciones liquidadoras de la deuda interna.

De acuerdo con las reformas hechas al artículo 72 constitucional el 13 de noviembre de 1874, se restituyeron a la Cámara de Diputados, entre otras facultades exclusivas, las de vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, por medio de una comisión inspectora de su seno, y nombrar a su personal, examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo al aprobar el presupuesto anual de gastos.

El 2 de julio de 1877, la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El Presidente de la República Manuel González promulgó el 30 de mayo de 1881, el decreto sobre Presentación de los Proyectos de Presupuesto, mismo que en sus artículos 18 y 19, ordena que la Contaduría Mayor de la Cámara de

Diputados glosará la cuenta de la Tesorería que contendrá, en un sólo resumen, las cuentas transitorias que por cualquier circunstancia no estuvieran saldadas, a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor, tengan conocimiento del importe de las responsabilidades por manejo de fondos federales y se haga el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores, llamadas también cuentas transitorias.

Como se aprecia, esta disposición puede considerarse como un antecedente de los requisitos legales para presentar tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación como la Cuenta Pública.

En sesión del 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados acordó las obligaciones de la Comisión Inspectorá. El 6 de diciembre se dio a conocer el Reglamento Económico de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, que sustituía al provisional de 1877.

El 29 de mayo de 1896 se expidió un decreto que, como se mencionaba en su exposición de motivos, constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de

Hacienda; en ella, se instituyó el puesto de Oficial Mayor, que subsistiría hasta 1978.⁵

Con fecha 30 de junio del mismo año, se reformó el reglamento de la institución, principalmente para establecer las obligaciones de la misma.

El 22 de mayo de 1901 se reglamentó, mediante decreto, lo relativo a la conservación e inutilización de los diarios y mayores de las cuentas de la Tesorería Federal y documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 6 de junio de 1904 se expidió una segunda ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, y el 15 de diciembre se publicó el reglamento respectivo.

En ejercicio de la facultad que le confería el artículo 18 de la ley del 6 de junio de 1904, la Comisión Inspectorá expidió el 29 de abril de 1906 el Régimen Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenamiento que precisaba lo dispuesto en la ley y el reglamento de 1904.

⁵ LEÓN Estrada, Luis Mario. Origen y Evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda. Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión, Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1983.p. 96-97.

La Constitución de 1917, en su artículo, 73, fracción XXIV, confería al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda⁶; y en su artículo 74 establecía, como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

“II Vigilar por medio de una Comisión Inspectoras de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;...”

El 13 de febrero de 1937 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de fecha 31 de diciembre de 1936, que en su artículo 7 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, en el concepto de que el examen que practique no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se hará una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas”. En los términos de los artículos 26 y 28, la cuenta anual sería presentada por el Ejecutivo dentro del año siguiente a la fecha de cierre del ejercicio correspondiente la Contaduría Mayor dispondría de un año para practicar su revisión y glosa.

⁶ Ibid , p. 98.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1963, se reforman los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936 y se derogan sus artículos 29, 30 y 31. En lo sucesivo, las oficinas responsables de rendir cuentas ya no enviarían a la Contaduría Mayor de Hacienda la documentación comprobatoria original, que, no obstante, conservarían a su disposición; y el plazo de un año fijado a la segunda para la revisión y glosa de la cuenta anual se computaría a partir de la fecha en que reciba los estados de contabilidad correspondientes.

Por decreto del 31 de diciembre de 1976, se reforma una vez más la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936.⁷ Así su revisión “se extenderá el examen de la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estén debidamente comprobadas y justificadas conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según proceda”; podrá practicar visitas, intervenciones o auditorías, previa autorización de la Comisión Inspectoras, y auxiliarse de profesionales de reconocido prestigio; presentará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Inspectoras y dentro de los primeros diez días del mes de noviembre de cada año, el informe derivado de su revisión de la Cuenta Pública, que contendrá las evaluaciones técnicas que a su juicio procedan en relación con los ingresos y el ejercicio de los presupuestos de egresos; a su solicitud, el Ejecutivo Federal le

⁷ Ibid., p. 101.

informará de los actos cuyos términos o condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal; y las responsabilidades que se constituyeran a cargo de los funcionarios o empleados del sector público no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por tanto, se les exigiría su cumplimiento, aunque la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Conforme a las reformas hechas a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política, publicadas en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977, 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". Además el Ejecutivo Federal deberá presentar la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio.⁸

⁸ Ibid., p. 103.

1.1.3. Análisis de la Ley Orgánica actual de la Contaduría Mayor de Hacienda y el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en vigor.

Esta nueva Ley consta de tres partes fundamentales:

a) La orgánica, que define y conforma a los órganos que tienen injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias.

b) La funcional, que define la Cuenta Pública y establece la forma de operación, los medios y los elementos de que se vale el Órgano Técnico para el desempeño de sus operaciones.

c) La parte final, que se refiere a las responsabilidades, así como a diversas disposiciones relativas a la prescripción.

La Ley Orgánica confiere a la Contaduría Mayor de Hacienda amplias atribuciones, dentro de las cuales podemos citar las siguientes:

1. Verificar que las entidades del Sector Público realicen sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y si cumplieron con las disposiciones 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.*

2. Verificar si se ejercieron correcta y estrictamente los presupuestos conforme a los programas aprobados y si se ejercieron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y, además, asegurándose de que los ingresos provenientes de financiamientos se aplicaron con la periodicidad y forma establecida por la Ley respectiva.

3. Elaborar y rendir a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública 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

* En el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, se establece que, concluida la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 1994 por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, será la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la encargada de revisar esa Cuenta Pública, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda

siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

4. Elaborar y rendir a la Cámara de Diputados el Informe de Resultados derivados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cuál remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia, en los primeros diez días del mes de septiembre del año siguiente a su recepción.

5 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, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

6. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se realizó de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente, y también para comprobar si las inversiones y gastos autorizados se han aplicado al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.

A este respecto, la Ley es reiterativa, y en su artículo 21 establece con claridad las facultades de la Contaduría para realizar lo que conoce como auditoría de efectividad, eficiencia y economía, al repetir que sus intervenciones comprenderán el revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación a los recursos humanos, materiales y financieros aplicados.

7. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías para ellos practicadas y las aclaraciones que, en su caso, se estimen pertinentes.

8. Establecer coordinación 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. "

9. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública Federal, y

" A partir del 22 de febrero de 1992, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público absorbió las funciones y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, según lo establece el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

10. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

Cabe subrayar que la Contaduría Mayor, como órgano técnico se encuentra al margen de los cambios trianuales de Diputados, con objeto de garantizar su independencia e imparcialidad en el cumplimiento de sus tareas. Por tanto aunque depende del Poder Legislativo bajo el control directo de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, funciona independientemente en la ejecución de sus programas de trabajo.

El Contador Mayor de Hacienda, que es designado por la Cámara de Diputados de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, es inamovible en su cargo durante 8 años, lo cual le permite programar sus trabajos con mayor envergadura técnica y temporal. En suma, se puede afirmar que el espíritu que animó al legislador para fortalecer las facultades de la Contaduría Mayor, fue el de reforzar la confianza del pueblo en las instituciones públicas.

El 14 de mayo de 1980 se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue abrogado por el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1988 y que rige actualmente.

Esta es la última disposición jurídica - administrativa expedida en la nueva etapa de la Contaduría Mayor de Hacienda.

1.2. ORGANIZACIÓN DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

En 1978, la Contaduría Mayor de Hacienda sólo contaba con una unidad administrativa que, con carácter de dirección y con la denominación de "Auditoría General", desempeñaba las funciones sustantivas y adjetivas de la institución y dependía simultáneamente del Oficial Mayor y del Contador Mayor, quienes tenían el mismo nivel jerárquico y dependían, a su vez, de la entonces Comisión Inspectoral de la Cámara de Diputados. Esta estructura se había mantenido por lo menos desde 1961.⁹

En enero de 1979 desapareció la Dirección de Auditoría General y sus funciones se asignaron a la Dirección General de Administración y a la Dirección General de Auditoría, que dependían del Subcontador Mayor y se encargaban, respectivamente, de realizar las funciones de la Contaduría Mayor.

Además, se crearon el Departamento de Planeación y Organización, que dependía del Subcontador Mayor, y la Asesoría Técnica y Jurídica, dependiente del Contador Mayor.

⁹ Ibid., p. 110.

En octubre de 1979, la Asesoría Técnica y Jurídica, y el Departamento de Planeación y Organización, se convirtieron en la Dirección General Jurídica y Consultiva y en la Dirección General de Planeación y Desarrollo, en ese orden, y pasaron a depender del Subcontador Mayor; de esta manera, el número de direcciones generales aumentó a cuatro.

En diciembre de 1979, la estructura orgánica de la Contaduría Mayor se modificó una vez más para quedar constituida por las Direcciones Generales de Administración, de Auditoría, de Ingeniería, de Investigación y Análisis, Jurídica y Consultiva y de Planeación y Desarrollo.

En 1980 se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor, en el cual únicamente se establecían las atribuciones de las Direcciones Generales de Administración, Jurídica y Consultiva y de Auditoría.

En ese mismo mes, el número de unidades administrativas de la Contaduría se elevó a 10, todas ellas dependientes del Subcontador Mayor, a saber; las Direcciones Generales de Administración, de Ingeniería, de Investigación y Análisis, Jurídica y Consultiva, de Planeación y Desarrollo, de Auditoría Legal, de Auditoría de Egresos, y de Auditoría de Ingresos a las que se agregaban la Contraloría General y la Tesorería General.

En 1983, se consideró conveniente reorganizar nuevamente a la Contaduría Mayor de Hacienda, con objeto de darle una estructura orgánica más funcional y acorde con las funciones encomendadas, la cual, con ligeros cambios, se ha mantenido hasta ahora. Así, se crearon las cinco unidades administrativas que tienen a su cargo las actividades sustantivas de la institución, es decir, las Direcciones Generales de Auditoría de Ingresos al Sector Central, de Auditoría de Egresos al Sector Central, de Auditoría al Sector Paraestatal, de Auditoría a Obra Pública (que hasta 1988 se había denominado Dirección General de Ingeniería) y de Evaluación de Programas, todas ellas dependientes del Subcontador Mayor.

Con dependencia del Contador Mayor se establecieron la Dirección General de Administración, la Dirección General de Análisis, Investigación Económica e Informes, la Dirección General Jurídica (que se llamó Dirección General Jurídica y Consultiva hasta agosto de 1988), la Unidad de Auditoría Interna y la Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión.

En 1984, la Unidad de Auditoría Interna se convirtió en la Dirección de Auditoría Interna y, con ligeros cambios en su estructura, la Dirección General de Análisis, Investigación Económica e Informes modificó su denominación por la Dirección General de Análisis e Investigación Económica.

En 1987, la Dirección de Sistemas, que hasta entonces había formado parte de la Dirección General de Administración, pasó a depender directamente del Contador Mayor; posteriormente, en ese mismo año se transformó en la actual Dirección General de Sistemas.

El 5 de agosto de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el actual Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenamiento jurídico vigente.

De acuerdo con su Reglamento Interior, la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de su competencia:

- Contador Mayor
- Subcontador Mayor
- Dirección General Jurídica
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Sistemas
- Dirección General de Análisis e Investigación Económica
- Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central
- Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central
- Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal

- Dirección General de Auditoría de Obra Pública
- Dirección General de Evaluación de Programas
- Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión
- Dirección de Auditoría Interna

En atención a las reformas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aparecidas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, en septiembre de ese año se creó la Dirección General de Situación Patrimonial.

La ley de referencia, que imponía a los legisladores y servidores públicos de la Cámara de Diputados la obligación de presentar sus declaraciones de situación patrimonial ante un órgano del Poder Ejecutivo, fue reformada por acuerdo de las fracciones parlamentarias de la LV Legislatura para que en adelante, sea la propia Cámara de Diputados, por conducto de la Contaduría Mayor Hacienda, la que reciba dichas declaraciones y lleve el registro del patrimonio de los legisladores y funcionarios de ese órgano legislativo, a partir del nivel de Jefe de Departamento.

Una vez que se integró esa unidad administrativa, que depende directamente del Contador Mayor de Hacienda, se iniciaron los trabajos tendientes a establecer un sistema para efectuar el 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; y a realizar las actividades relacionadas con la recepción y custodia de las declaraciones de situación patrimonial.¹⁰

¹⁰ Contaduría Mayor de Hacienda. La Contaduría Mayor de Hacienda, hoy en día. México, 1992. p 17-22.

1.3. INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.

1.3.1. La Revisión de las Cuentas Públicas

De acuerdo con 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 correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior, las cuales, una vez sometidas a la consideración del C. Presidente de la República, se presentarán a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días del mes de junio, en los términos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución.

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 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".¹¹

También forman parte de la Cuenta Pública "los estados presupuestales y financieros comprendiendo el origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Federal, sujetos al control presupuestal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública".¹²

Una vez que ha recibido 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.

La revisión de las Cuentas Públicas, como dispone el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, "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".¹³

¹¹ Secretaría de Programación de Presupuesto. ¿Qué es la Cuenta Pública?, México, 1979. p. 5.

¹² *Ibid.*, p. 6.

¹³ *Ibid.*, p. 8.

Al respecto, el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es más explícito:

“La revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y 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.

La revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, y verificará la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.

Si de la revisión aparecieren diferencias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos o en los ingresos percibidos, se determinarán las

responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante las autoridades competentes".¹⁴

Las funciones señaladas en este artículo, implican que la Contaduría Mayor de Hacienda, deberá vigilar el control ejercido por cada administración, esto es, que en el momento en que las autoridades rindan cuentas sobre la manera en que van cumpliendo con las responsabilidades que el público les ha confiado. No es bastante que las autoridades rindan cuentas; es preciso que sean buenas, y por supuesto confiables.

Cabe destacar que el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal publicado el 26 de julio de 1994, en su artículo 43 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, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes".¹⁵

¹⁴ Ibid., p. 10.

¹⁵ Ibid., p. 11.

Asimismo, en su artículo séptimo transitorio se señala que una vez incluida "la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 1994, el personal, los recursos materiales, financieros, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general el equipo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión haya utilizado para la atención de los asuntos a su cargo relativos al Distrito Federal pasarán a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Los derechos laborales del personal que en virtud de lo anterior pasarán al órgano mencionado y se respetarán conforme a la ley".¹⁶

1.3.2. Los Informes Previo y de Resultados

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.

El primero es fundamentalmente el examen preliminar de la información contable, financiera, presupuestaria y económica (esto es, la eficiente aplicación de los egresos en los programas para los cuales fueron destinados) contenida en las

¹⁶ Ibid., p. 12.

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 la operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y

6. El análisis de las desviaciones presupuestales".¹⁷

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 diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. La primera Comisión con base en el Informe Previo, emite un dictamen que se somete a discusión al pleno de la Cámara de Diputados. El debate, sin fecha fija, suele realizarse en los meses de noviembre o diciembre del mismo año en que se presentan las Cuentas Públicas; aprobado el dictamen, las conclusiones de la revisión se formalizan en un decreto que ordinariamente se publica en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3o., fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica, 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

¹⁷ Contaduría Mayor de Hacienda. Guía para la elaboración de Informes Previo y de Resultados. México, 1986. p. 17.

con ese propósito a un grupo seleccionado de entidades y dependencias de la 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 diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de la recepción de las Cuentas Públicas.

1.3.3. Las Auditorías

En los términos del artículo 19 de su Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda está facultada para "revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones". Según el artículo 21 del mismo ordenamiento, las auditorías comprenderán, enunciativamente, las siguientes actividades:

"I. Verificar si las operaciones se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles, de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

II. Determinar si las entidades auditadas cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y demás leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia; y

III. Revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación a los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal ejercidos".¹⁸

De acuerdo con el espíritu del precepto citado y con los criterios más avanzados en materia de fiscalización y control gubernamentales, la Contaduría Mayor de Hacienda aplica en sus auditorías dos enfoques: el de regularidad y el operacional.

Conforme al primer enfoque, se determina el grado en que las operaciones financieras y la información correspondiente se ajustaron a la legislación y normatividad aplicables.

¹⁸ Ibid., p. 19.

Mediante el segundo se verifica si las operaciones se efectuaron con la debida economía, eficiencia y eficacia, es decir, se trata de comprobar, respectivamente, si los bienes y servicios necesarios para la operación se adquirieron en las mejores condiciones posibles en cuanto a precio, oportunidad, cantidad y calidad; si los bienes y servicios producidos correspondieron a los recursos empleados en su producción; y si se cumplieron los objetivos y metas de los programas aprobados.

Ambos enfoques se conjugan en la auditoría integral, que es un tipo de revisión en el cual ha comenzado a incursionar la Contaduría Mayor de Hacienda.

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 públicas, de obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas y de evaluación de programas, principalmente.

Auditorías financieras. En general, se trata de comprobar, en forma selectiva y mediante revisiones en las entidades, que las operaciones financieras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que se reflejan en la Cuenta Pública se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la normatividad y la legislación aplicables. Entre otros aspectos, se

verifica si los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, 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 la materia; y si las transferencias que recibieron las entidades paraestatales se destinaron a los fines para los cuales fueron otorgadas.

Auditoría de sistemas. Su finalidad es evaluar el conjunto de los sistemas y procedimientos en uso, o bien uno o varios de esos sistemas o procedimientos en particular, 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.

Auditoría de legalidad. Tienen como propósito comprobar si, en general, 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 las obras y de los servicios relacionados con ellas.

Auditorías de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas. Se practican con el propósito de comprobar que las obras o servicios 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; que se hayan realizado los estudios previos necesarios y cumplido los programas de obra; que se haya aplicado adecuadamente los sistemas de supervisión y de control de calidad de las obras; que los precios unitarios coincidan con los estipulados en los contratos y, en su caso, que sus escalaciones se hayan efectuado correctamente; y que los volúmenes de obra pagados correspondan a los que se hayan estimado en la inspección física de las obras.

Auditorías de evaluación de programas. Se inician 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 el 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 que la Contaduría Mayor de Hacienda ha establecido al respecto, a fin de determinar la eficiencia y eficacia con que fueron ejecutados.

Auditorías especiales. Son aquéllas 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 revisiones de procesos específicos, como los de desincorporación en entidades paraestatales, respecto de las cuales se verifica que se hayan ejecutado de conformidad con la legislación y normatividad aplicables.

CAPÍTULO 2

MARCO LEGAL Y ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

2.1. FUNDAMENTO LEGAL

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 90, estipula que el Congreso de la Unión debe emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de regular su organización y operación. Dicha Ley Orgánica, vigente a la fecha fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1976, habiendo sido reformada en diversas ocasiones. En la reforma de diciembre de 1982, que entró en vigor el 1 de enero de 1983, se adiciona el Artículo 32 bis, el cual señala las atribuciones de la SECOGEF (SECODAM).

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

El Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligatoriedad de que los recursos de que dispongan las Dependencias Públicas y Entidades Paraestatales, se administren con eficacia 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.

Además de los ordenamientos legales mencionados, existen otras leyes que señalan expresamente la intervención de la Secretaría de la Contraloría en diversas materias de la gestión pública; entre ellas podemos mencionar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la de Adquisiciones y Obras Públicas, la General de Bienes Nacionales y especialmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El marco legal también incluye las disposiciones que regulan los decretos de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, los cuales consideran la intervención de la Secretaría de la Contraloría para la fiscalización del ejercicio del gasto público.

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

Por último, cabe mencionar que la Secretaría de la Contraloría cuenta con un Reglamento Interior que determina su estructura y delimita sus funciones por unidades administrativas específicas".¹⁹

¹⁹ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Manual de Auditoría Gubernamental, México, 1992. p. 24-25.

2.2. ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

"La función de control, fiscalización y evaluación del ejercicio público en el ámbito del Poder Ejecutivo, tiene antecedentes, entre los que destaca la creación del Departamento de la 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 la 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 período de 1933 a 1947, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en las funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas. A partir de 1947 y hasta 1958, con la creación de la ya extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se desarrollan funciones de intervención en adquisiciones y obras, así como en materia de control del sector paraestatal.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de los sistemas de planeación y control. En esa época se le otorgaron facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financiera y administrativamente

la operación de los organismos públicos federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública.

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 (hoy la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo).

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

De esta forma se estableció y fortaleció un mecanismo unitario, sistemático y global sobre las funciones del 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 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".²⁰

²⁰ Ibid., p. 22-24.

2.3. ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM).

La Secretaría de la Contraloría ejerce sus tareas de control, fiscalización y evaluación a través de las siguientes funciones:

2.3.1. Auditoría Pública

Esta función comprende la auditoría gubernamental y la auditoría externa.

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

La auditoría pública se lleva a cabo también por auditores externos designados por la SECODAM, la cual norma las líneas de acción y supervisa la

calidad profesional de sus actividades, para efectos de dictaminar, año con año, los estados financieros de las entidades paraestatales.²¹

2.3.2. Control y Fiscalización de la Gestión Pública

Se orienta a optimizar los mecanismos y procedimientos de control y fiscalización, para que en un enfoque preventivo, se asegure el manejo honesto y transparente de los recursos públicos y la observancia del marco normativo que regula la función pública. Las acciones de este programa se realizan con la participación de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los Comisarios, los Auditores Externos, los Auditores Gubernamentales y los Contralores Estatales para el manejo de los fondos federales.

Este programa se apoya en la actualización de la normatividad para el control y fiscalización gubernamental y la promoción de medidas preventivas para el manejo de los recursos públicos; en el fortalecimiento y control de la operación de los Órganos Internos de Control; en la auditoría pública, la verificación y control del gasto federal coordinado con Estados y Municipios; el seguimiento y evaluación de

²¹ Ibid., p. 29.

compromisos de giras presidenciales, y el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales.²²

2.3.3. Evaluación Gubernamental

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

En este mismo sentido, los Comisarios de Dependencias participan en forma activa en estrecha coordinación con las Unidades de Contraloría Interna de las mismas.

Los mencionados programas y acciones son desarrollados por la SECODAM de acuerdo con sus atribuciones en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.²³

²² Ibid., p. 30.

²³ Ibid., p. 30.

2.3.4. Contraloría Social

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

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

Finalmente, se cuenta con la Contraloría Social, dentro del Programa de Solidaridad, que opera a través de los vocales de control y vigilancia electos por los Comités de Solidaridad entre los miembros de la comunidad, los que tienen la responsabilidad de orientar a los beneficiarios del programa sobre como están fluyendo los recursos y realizándose las acciones y obras además de actuar para evitar irregularidades o incumplimientos de las acciones acordadas y captar y

promover la resolución de las quejas y denuncias que surjan en los mismos Comités de Solidaridad.²⁴

2.3.5. Promoción de la Eficiencia y Eficacia en la Gestión Gubernamental

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

La promoción de la eficiencia y de la eficacia trasciende hacia las administraciones públicas estatales y municipales, mediante la concertación de acciones, donde la Secretaría de la Contraloría apoya sus esfuerzos de modernización, con estricto respeto a su autonomía constitucional.²⁵

²⁴ Ibid., p. 30-31.

²⁵ Ibid., p. 31.

2.3.6. Modernización, Vigilancia y Evaluación de las Empresas Públicas

Esta actividad está enfocada básicamente a la verificación y seguimiento del cumplimiento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

Para ello se enfatiza el control, fiscalización, vigilancia y evaluación de las Entidades Paraestatales, en la aplicación de la auditoría interna y externa, y en el seguimiento, fiscalización y vigilancia del proceso de desincorporación de Entidades Paraestatales, no estratégicas ni prioritarias (que incluye la realización de auditorías a las Entidades sujetas a este proceso).²⁶

2.3.7. Responsabilidades de los Servidores Públicos

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

²⁶ Ibid., p. 31.

de los Servidores Públicos, la verificación de las posibles responsabilidades y, en su caso, la aplicación de las sanciones que marca la ley.²⁷

²⁷ *Ibid.*, p. 31-32.

2.4. ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

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

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

Con el fin de lograr objetividad e imparcialidad en los juicios que emiten, mantienen independencia sobre el desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza sean sujetas a su vigilancia y fiscalización, por lo que no realizan directamente funciones operativas.²⁸

²⁸ Ibid., p. 32.

2.4.1. Naturaleza y Dependencia de los Órganos Internos de Control

Los Órganos Internos de Control funcionalmente dependen de la SECODAM aún cuando su adscripción orgánica es en la propia Dependencia o Entidad. Dadas las características de las funciones que ellos realizan, deben vigilar y promover la buena marcha de las operaciones, por lo que su ámbito de actuación se extiende a la totalidad de las áreas, programas, recursos y actividades que la integren.²⁹

2.4.2. Objetivos Generales

Los Órganos Internos de Control tienen asignados los siguientes objetivos:

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

- b) Promover que en la ejecución de sus programas y en el ejercicio del presupuesto se ajusten a las disposiciones, normas y lineamientos que regulen su funcionamiento y se eviten desviaciones.

²⁹ Ibid , p 32.

c) Vigilar que las operaciones se realicen con apego a los programas, políticas, leyes, reglamentos y procedimientos a que se encuentren sujetos.

d) Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros se lleven a cabo en términos de economía, eficiencia, eficacia y que las metas y objetivos se cumplan con efectividad.

e) Realizar la evaluación de la gestión de la Dependencia o Entidad y promover la autoevaluación en el interior de cada una de las áreas que la integren.

f) Promover la existencia de adecuados controles internos que coadyuven a la protección de los recursos, la obtención de información suficiente, oportuna y confiable, la promoción de la eficiencia operacional y el apego a las leyes, normas y políticas en vigor.

g) Proponer recomendaciones tendientes a aprovechar las oportunidades de mejora o a corregir deficiencias y desviaciones que se presenten en el desarrollo de las operaciones y realizar la acción de seguimiento correspondiente.

h) Prevenir y combatir la corrupción entendida ésta en su sentido más amplio, es decir, deshonestidad, negligencia, ineficiencia o incapacidad de los servidores públicos de la Dependencia o Entidad.³⁰

2.4.3. Atribuciones

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

a) Vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales, normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de la Dependencia o Entidad

b) Apoyar a la SECODAM en la expedición o instrumentación de normas para regular el control, fiscalización y evaluación gubernamental.

c) Realizar auditorías a las áreas, programas, recursos y actividades que componen la Dependencia o Entidad y proponer recomendaciones para la promoción de la eficiencia operacional.

³⁰ Ibid , p 33

d) Evaluar la forma en que se dé cumplimiento a los planes, programas y presupuestos y sugerir la implantación de medidas tendientes a lograr una evaluación permanente de cada una de sus áreas.

e) Recibir y atender las quejas y denuncias que presentan los particulares respecto de la actuación y decisiones de los servidores públicos de la Dependencia o Entidad, así como aquellas derivadas de convenios y contratos firmados por la federación con personas físicas o morales.

f) En el caso de las dependencias, someter al acuerdo del Secretario las resoluciones de los recursos que interpongan los servidores públicos de las propias Dependencias y Entidades coordinadas respecto a las resoluciones que impongan sanciones administrativas, de conformidad con las disposiciones aplicables.³¹

2.4.4. Funciones

Derivado de las atribuciones genéricas antes enunciadas, corresponderá la ejecución de las siguientes funciones específicas:

³¹ *Ibid.*, p. 34.

a) De evaluación y control

- Evaluar cuantitativamente y cualitativamente, el avance de los programas a cargo de las Dependencia o de la Entidad y las acciones realizadas, conforme los lineamientos que para tal efecto emita la SECODAM.

- Propiciar el establecimiento y adopción de mecanismos de autoevaluación en cada una de las unidades administrativas o áreas que integran la Dependencia o Entidad.

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

- Diseñar e implantar el Sistema Integrado de Control y expedir los lineamientos complementarios que se requieran para su operación con base en los que para tal efecto expida la SECODAM.

- Verificar que los sistemas de información, registro y control generen información oportuna y veraz.

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

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

b) De supervisión y auditoría.

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

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

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

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

- Aplicar, en su caso, las sanciones procedentes conforme a la normatividad aplicable.

c) De quejas y denuncias.

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

- Llevar el registro y control de las quejas y denuncias.

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

- Fincar, en caso de las Dependencias, las responsabilidades correspondientes conforme a la normatividad aplicable.

- Turnar a la SECODAM los asuntos que le competan conforme a la Ley.

- Turnar a la autoridad competente los hechos que impliquen responsabilidad penal, notificando a la SECODAM.³²

³² Ibid., p. 35-36.

2.5. COMPARACIÓN ENTRE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA Y LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Al ser instituida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), surgieron diversas expectativas en el medio jurídico nacional, por una parte pretendiendo sostener que constituía una instancia más de control, y por otra parte afirmando que duplicaba las funciones a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Resulta conveniente destacar las principales diferencias, tanto genéricas como específicas, que distinguen a una y otra institución.

Las principales diferencias genéricas existentes entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, radican en la naturaleza jurídica, formal y material de ambos órganos, y de sus actos.

"Conforme a su Ley Orgánica, la Contaduría es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. Es decir, que se trata de

una institución auxiliar de la Cámara de Diputados en sus funciones de revisión de la cuenta del Erario para el ejercicio del control legislativo".³³

"La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano 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".³⁴

Se trata, en realidad, del órgano de la Cámara de Diputados destinado a realizar una función de control legislativo de las finanzas públicas que es la de aprobar el Presupuesto de Egresos, que a su vez es correlativa de imponer los tributos necesarios para sufragarlo y de comprometer mediante empréstitos el crédito de la Nación. Todas las cuales se derivan, en última instancia, del carácter de representación popular que es propio de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, el control financiero que la Cámara de Diputados ejerce a través de la Contaduría, como órgano técnico subordinado, es esencialmente político, alcanzando la máxima jerarquía de fiscalización por derivarse del cumplimiento de una obligación que establece la Constitución Política en sus artículos 73 fracción XXIV y 74 fracciones II y IV. La justificación plena de esta

³³ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1963

³⁴ FAYA Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México, 1972.

facultad reside en que en un orden jurídico de legalidad, a la obligación de contribuir a los gastos públicos corresponde el derecho a ser informados sobre el destino y utilización de los recursos públicos.

"En cuanto a la naturaleza jurídica del acto mismo de la revisión de la Cuenta Pública, se perfecciona mediante un decreto de la Cámara de Diputados, materialmente constituye un acto político. Esta opinión ha sido convalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis contenida en el informe que el presidente de dicho Tribunal rindió el 17 de noviembre de 1970: La revisión de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, no tiene las características de un acto legislativo en sentido material, o sea no constituye una Ley, por no estar ante una situación jurídica general, sino ante un decreto cuyo contenido se individualiza en la confrontación y determinación del uso legal que haya hecho el Ejecutivo Federal de los ingresos obtenidos por la Nación, durante cada año fiscal, mediante el examen de la exactitud y justificación de los gastos realizados por la Administración Pública y que la aprobación de la Cuenta Pública del Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo, es un acto esencialmente político, realizado mediante un decreto que no reúne las características materiales de una Ley.

Este decreto, que contiene la autorización de la Cámara de Diputados al revisar la Cuenta Pública, no sólo significa el cierre del ejercicio presupuestario, sino además consolida jurídica y políticamente al Estado en la administración del ejercicio presupuestal.

Cabe reiterar, que la sistematización de la función de control se debe entender no de un modo aislado, sino como elemento integrante de un programa cabal de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública del Estado, dentro de un marco jurídico que responda a la legalidad de los actos de autoridad, y particularmente a la luz de los objetivos y metas de la planificación global de desarrollo.

De tal suerte, no puede ni debe conceptuarse a la acción de la Secretaría de la Contraloría como una instancia adicional de control, desentendiéndose de que se trata en realidad de la globalización de control, mismo que anteriormente se encontraba disperso en diversas dependencias del Ejecutivo Federal y que ahora se halla dotado de autonomía de funciones de control interno del Poder Ejecutivo, diferenciadas del control externo que por disposición constitucional corresponde a la Cámara de Diputados y que ejerce a través de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda.

La circunstancia misma de que se trate de una dependencia de la Administración Pública Federal y de que su creación se llevara a cabo por virtud de la adición de un artículo, el 32 bis, a la Ley Orgánica de ésta, determina sin lugar a dudas su naturaleza jurídica formal y materialmente administrativa.

A diferencia entonces del control legislativo ejercido por la Cámara de Diputados con el auxilio técnico de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Secretaría de la Contraloría realiza funciones de control de administrativo relacionadas con el campo de la administración pública y que en esencia

corresponden a un control interno, verdadero autocontrol, de la propia administración.

Su creación obedeció al establecimiento de un órgano de control que asumiera cuantas funciones en la materia se encontraban dispersas, y cuya actuación tuviera lugar al interior de la Administración Pública, rescatando el antecedente de un organismo de fiscalización provisto de autoridad e independencia.

Así lo precisa la exposición de motivos del Decreto de adiciones y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promovidas en diciembre de 1982, y que como ya antes se expresó, puntualiza que para armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal, se requiere integrar una Secretaría de Estado facultada para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública centralizada y paraestatal.

En suma constituye una dependencia del control unitario y sistemático".³⁵

Por lo anteriormente señalado podemos concluir que las diferencias genéricas existentes entre ambas instituciones, son:

³⁵ LANZ, Cárdenas José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1987. p. 465-554.

a) La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano técnico de la Cámara de Diputados, encargado de llevar a cabo funciones de control legislativo, que se materializan en la revisión de la Cuenta Pública anual del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, lo cual constituye, un acto político que se perfecciona mediante un acto formalmente legislativo, o sea, un decreto de la Cámara de Diputados. Entrañan sus funciones un control externo de la Administración Pública llevado a cabo por un órgano fiscalizador que no depende de ella y que verifica la legalidad del ejercicio presupuestal que ya ha concluido, así como el cumplimiento de los programas y subprogramas, con la particularidad de que sus acciones se extienden más allá de la Administración Pública en tanto que trascienden también a los Poderes Legislativo y Judicial.

b) La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es, en cambio, una dependencia del Ejecutivo Federal, es decir, un órgano administrativo, que lleva a cabo funciones de control administrativo de la gestión pública que se materializan en un continuo de actos formal y materialmente administrativos. Constituye un control interno de la administración ejercido por un órgano de la misma y que se realiza durante el ejercicio del presupuesto, esto es, previamente, con el propósito de prevenir las gestiones ilegales o antieconómicas. Su ámbito de competencia en materia de control, fiscalización y evaluación se encuentra directa y exclusivamente ligado a la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.³⁶

³⁶ Ibid., p. 546

este órgano técnico que depende de la Cámara de Diputados y que tiene un antiguo origen histórico en nuestro país, pues desde los inicios de nuestra independencia política vino a substituir al Tribunal de Cuentas de la época colonial. Su actuación siempre es a posteriori, ya que examina la cuenta pública del año anterior, y aunque constituye un control gubernamental, se da después de los actos realizados, circunscrito a la verificación presupuestal y al cumplimiento de los programas señalados en el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

de Contraloría General de la Nación, confirmándose en su Ley Orgánica de 1918, para posteriormente, durante la administración del General Plutarco Elías Calles, instituirse en el departamento de Contraloría de la Federación (Ley Orgánica de 1926). Este Departamento fue suprimido en la Ley de las Secretarías de Estado desde 1933. Las funciones que sugiere la denominación son distintas a las de la Contaduría Mayor de Hacienda, pues abarca los controles internos del Estado a controlar y vigilar en lo administrativo las actuaciones del Poder Ejecutivo. Es decir, al hablar de control de contraloría no sólo debe pensarse en lo presupuestal y programático que corresponden aunque a posteriori a la Contaduría Mayor de Hacienda, sino también a los controles administrativos, de eficiencia, de evaluación, de legalidad

y otros más que van definiendo en sus respectivas atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe decirse, como se recalca en la exposición de motivos de la iniciativa de las reformas a dicha Ley Orgánica, que se trata de una dependencia globalizadora del control de la Administración Pública Federal que viene a conjuntar una serie de atribuciones que se encontraban dispersas en otras dependencias del Ejecutivo, aunque vigorizadas en sus campos y objetivos. No puede afirmarse que se trate de funciones nuevas, pues el siglo pasado, a la par que las que ya realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda, se efectuaban otros controles por el Gobierno, principalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que desde un punto de vista teórico, tienen un carácter preventivo en

tanto que los de la Contaduría, son el último paso del proceso presupuestal, razones por las que de ningún modo pueden estimarse duplicadas las funciones de ambos órganos sino complementarias.

2.5.1.2. De objetivos

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene como objeto fundamental la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, estando bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados. 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

La Secretaría de la Contraloría tiene como objeto esencial, según se desprende del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de las múltiples facultades que se le asignan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no específicamente intervenir en la formulación de la Cuenta Pública, cuya función sigue correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino como se destaca en la exposición de motivos, ser un

Federación y del Departamento del Distrito Federal, de las leyes generales de Deuda Pública, del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otros ordenamientos, 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 con la periodicidad y formas establecidas por la Ley.

instrumento de la renovación moral de la sociedad mexicana, que tenga a su cargo normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública, centralizada y paraestatal, y sancionar y en su caso denunciar las irregularidades en que incurran los servidores públicos ante el Ministerio Público; establecer la regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas de control y que sobre bases uniformes se cubra una perspectiva completa de legalidad, exactitud, y oportunidad con la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal; recoger las facultades y experiencias en materia de manejo de fondos y valores de la federación y de fiscalización del gasto público federal que ha tenido la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, utilizando los recursos humanos, financieros y materiales existentes, por lo que su creación no recarga el aparato burocrático; y conjuntar, en resumen, las acciones que en materia de control interno, preventivo, o simplemente administrativo, han venido realizando las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Es decir, no puede pretenderse que se dupliquen funciones con respecto a la Contaduría Mayor de Hacienda, si cuando se trató de aprobar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda no se consideró en modo alguno que se duplicaran con aquellas que ejercían, entre otras dependencias, así como los órganos internos de control de las dependencias y entidades.

ESTR
SALIS
L. L.
DEBE
BIBLIOTECA

2.5.1.3. De funciones

a) El artículo 3o de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, establece que revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal ejerciendo funciones de contraloría. No por esta afirmación aislada, puede sostenerse que la Contaduría Mayor de Hacienda, sea en sí una contraloría, la que no debe entenderse como un sólo control específico sino todos aquellos que correspondan al funcionamiento y recursos de un ente, para el caso de la Administración Pública Federal. Si se pretendiera lo contrario, también podríamos afirmar que el Poder Judicial Federal, en cuanto a que ejerce los controles de legalidad y de constitucionalidad en los juicios de

a) La fracción I del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la Contraloría para planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, y para inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. Se trata desde luego de una función de control diferente de la que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, no sólo en su oportunidad sino también en su amplitud, que puede y debe desempeñarse permanentemente, con carácter de preventivo y sin esperar hasta que culmine el ejercicio del presupuesto. La Contaduría Mayor de Hacienda no debe intervenir en sus actos

amparo, también podría llamarse una contraloría

de revisión durante el ejercicio presupuestal por el Poder Ejecutivo, pues ello, de acuerdo con el orden constitucional mexicano, lesionaría el principio de división de poderes. Tratándose de un órgano del Poder Legislativo sólo realiza en esta materia en control político de materia financiera.

b) Para la revisión de la Cuenta Pública, la fracción I del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece que deberá verificarse si las entidades a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, realizaron sus operaciones de acuerdo a las leyes, ejercieron correctamente sus presupuestos, se ajustaron a los programas de inversión y aplicaron los recursos de financiamiento con

b) En las fracciones II, III, IV, V y otras del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se habla de mecanismos de control y vigilancia de la Administración Pública Federal. Esto es, el control se concentra únicamente en la administración centralizada y paraestatal, pero en un respeto al principio de división de poderes consignado en la Constitución, tratándose de una dependencia del Poder Ejecutivo no ejerce actos de control sobre el Poder Legislativo ni el

periodicidad y legalidad Sobre el particular, el artículo 2o. de la ley citada menciona como tales entidades al Poder Legislativo, Poder Judicial, Presidencia de la República, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República, Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos.

c) En la propia fracción I del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se pretende siempre a posteriori, la verificación del cumplimiento exclusivo de obligaciones presupuestales y

Judicial. Por otra parte, se dispone la facultad de emitir normas de control para el funcionamiento y asesoramiento así como para practicar auditorías sin que se desprenda de tales atribuciones en los términos a la Contaduría Mayor de Hacienda Así también (fracción II) tiene facultades la Contraloría para sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal, que igualmente no son atribuibles a la Contaduría Mayor de Hacienda.

c) La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, diversamente, tiene facultades para ejercerlas en todo tiempo, en función del control preventivo que le corresponde (fracción V del artículo 37 de la Ley

financieras así como de programas de inversión.

Orgánica de la Administración Pública Federal) para comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

d) En la fracción II del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se faculta a la Contaduría para rendir informes previo y de resultados siempre sobre la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados, con las observaciones y comentarios correspondientes.

d) La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo debe informar anualmente 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, y así, también en forma diferente las obligaciones en este sentido de la Contaduría Mayor de Hacienda,

informar a las autoridades competentes, si fuera preciso, sobre el resultado de sus mencionadas intervenciones.

e) La Contaduría Mayor de Hacienda puede practicar visitas, inspecciones, auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos, en sus actos de revisión de la Cuenta Pública, para comprobar las recaudaciones de ingresos y de los gastos e inversiones realizadas (fracciones IV y V del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

e) La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo puede establecer las bases generales de auditoría en las dependencias y entidades así como realizar las auditorías que requieran las mismas. Dicha facultad la puede ejercer, no sólo para comprobar ingresos y egresos sino para verificar el cumplimiento de las obligaciones legales al respecto. Este control de legalidad no le corresponde ejercerlo en tales condiciones a la Contaduría Mayor de Hacienda y menos en todo tiempo ni de carácter preventivo, ya que su revisión sólo es posterior al ejercicio presupuestal (fracciones IV y VIII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

f) La Contaduría Mayor de Hacienda puede solicitar informes a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas, y las aclaraciones que en su caso se estimen pertinentes (fracción VI del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

f) La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo está facultada inclusive para designar a los auditores externos de las entidades y no sólo ello, sino también para normar y controlar su actividad, pudiendo incluso designar los Comisarios en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de la Administración Pública Paraestatal, y opinar y solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las propias dependencias y entidades (fracciones X, XI y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

g) La Contaduría Mayor de Hacienda puede establecer coordinación con la Secretaría de la

g) La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo está facultada para opinar, previamente a

Contraloría a fin de uniformar normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, normas de auditoría gubernamental y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobantes del ingreso y gasto público (fracción VII del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También está facultada para coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades (fracciones IX y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

h) La Contaduría Mayor de Hacienda puede promover ante las autoridades competentes el

h) La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo está facultada para constituir o fincar

fincamiento de responsabilidades (fracción IX del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda). Dichas responsabilidades sólo serán por daños o perjuicios causados intencionalmente o imprudentemente a la Hacienda Pública Federal o al Departamento del Distrito Federal (artículo 27) y serán sin perjuicio de las que procedan por otras leyes (artículo 20).

responsabilidades administrativas, cuando proceda, a los servidores públicos federales; aplicar las sanciones que les correspondan y constituir y fincar responsabilidades a su propio personal; aplicar sanciones económicas a los servidores públicos cuando aquéllas fueren superiores a cien veces el salario mínimo; aplicar sanciones a los contralores internos de las dependencias; determinar la suspensión temporal de sus cargos de los servidores públicos en casos de procedimientos de investigación, y declarar que quedan sin efectos los nombramientos de los servidores públicos cuando éstos no presenten sus declaraciones o manifestaciones de registro patrimonial (artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracciones XVII y XVIII del y 52, 53, 54, 56 fracciones VI, 58, 64 fracciones II y IV

y 81 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).³⁷

³⁷ Ibid., p 546-552.

2.6. DE OTRAS FUNCIONES DISTINTAS Y QUE SÓLO CORRESPONDEN A LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Así también pueden mencionarse otras funciones o atribuciones distintas a las mencionadas, que no corresponden ni legal ni materialmente a la Contaduría Mayor de Hacienda y que constituyen otros aspectos de control interno que corresponden ejercer a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a saber:

a) Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Coordinadora del Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia de sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.³⁸

b) Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos.³⁹

³⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 37, fracción VII, México 1996.

³⁹ Ibid., Artículo 37, fracción XV.

c) Atender las quejas que presenten los particulares con motivos de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan. ⁴⁰

d) Expedir normas para que se proporcionen informes, datos y cooperación técnicas y las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. ⁴¹

e) Establecer bases e instrucciones sobre el comportamiento y obligaciones de los servidores públicos ⁴²

f) Establecer normas y procedimientos para la atención de quejas y denuncias del público sobre el incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos. ⁴³

g) Expedir normas y formatos, manuales e instructivos para las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos. ⁴⁴

⁴⁰ Ibid., Artículo 37, fracción XVI

⁴¹ Ibid., Artículo 25

⁴² Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 47, fracción XIX, México, 1996.

⁴³ Ibid., Artículo 49

⁴⁴ Ibid., Artículo 82

h) Investigar los actos, omisiones o conductas indebidas de los servidores públicos federales.⁴⁵

i) Llevar registro sobre inhabilitación de servidores públicos y expedir las constancias relativas.⁴⁶

j) Utilizar medidas de apremio para hacer cumplir sus funciones y atribuciones.⁴⁷

k) Solicitar a las autoridades judiciales, cuando proceda, la autorización de inspecciones o auditorías.⁴⁸

l) Tramitar y resolver las inconformidades que se hagan valer por los servidores públicos contra los actos de auditoría o investigaciones que se les practiquen.⁴⁹

⁴⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 37, fracción XVII, México, 1996.

⁴⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Artículo 69, México, 1996

⁴⁷ Ibid., Artículo 77

⁴⁸ Ibid., Artículo 84.

⁴⁹ Ibid., Artículo 85.

m) Impugnar las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad que se hubieren intentado por los servidores públicos contra sanciones o responsabilidades administrativas ⁵⁰

n) Instruir y resolver los recursos de revocación que se interpongan por los servidores públicos contra resoluciones de la Secretaría que impongan sanciones o responsabilidades. ⁵¹

o) Establecer conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las bases de información que se requieran de las Dependencias y Entidades paraestatales. ⁵²

p) Integrar los órganos de vigilancia de las entidades paraestatales designando a los comisarios públicos propietarios y suplentes. ⁵³

q) Expedir los lineamientos que deben observar los órganos internos de control del sector paraestatal. ⁵⁴

⁵⁰ Ibid., Artículo 74

⁵¹ Ibid., Artículos 71, 72 y 73.

⁵² Ley Federal de las Entidades Paraestatales Artículo 10, México, 1996.

⁵³ Ibid., Artículo 60.

⁵⁴ Ibid., Artículo 62.

r) Realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales para supervisar el funcionamiento de sus sistemas de control, el cumplimiento de las responsabilidades de sus órganos de control interno, y promover la corrección de deficiencias u omisiones.⁵⁵

s) Vigilar la correcta enajenación de títulos representativos del capital social del Gobierno Federal en las empresas paraestatales⁵⁶

t) Intervenir en la verificación y calificación de los concursos que se celebren por Dependencias y Entidades tanto para obras públicas como para las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles.

u) Resolver los recursos de inconformidad que hagan valer los proveedores respecto de los concursos celebrados por Dependencias o Entidades en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.⁵⁷

⁵⁵ Ibid., Artículo 65.

⁵⁶ Ibid., Artículo 68.

⁵⁷ Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Artículo 46, México, 1996.

CAPÍTULO 3

PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

(Iniciativa de Reforma Constitucional)

3.1. CONTENIDO ESPECÍFICO DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La iniciativa del Presidente de la República, para crear la Auditoría Superior de la Federación menciona expresamente que es necesaria la reforma de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en consecuencia propone los nuevos textos que integra el propio documento de la iniciativa, el cual fue enviado en noviembre de 1995 a la Cámara de Diputados precedidos de una exposición de motivos.

Estos cuatro artículos forman parte del Capítulo II del Título Tercero de la Constitución Política vigente, y constan en su Sección IV.

En síntesis, la reforma consiste en sustituir la expresión Contaduría Mayor que aparece en la fracción XXIV del artículo 73 por la de Auditoría Superior de la Federación, y en la fracción IV del 74 por el órgano de Auditoría Superior de la Federación.

De esta manera, el artículo 73, que describe en treinta fracciones las facultades del Congreso, incluiría en su fracción XXIV reformada la relativa a

"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."

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.

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 cuenta pública y de gestión financiera, mientras que a la Auditoría Superior de la Federación le incumbe una función de carácter técnico, como son las actividades de fiscalización, investigación sobre el manejo y aplicación de los fondos y de los recursos o bienes federales, determinación de daños y perjuicios y promoción de las responsabilidades administrativas y penales.

Igualmente el artículo 74, relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, señalaría en el nuevo texto de su fracción IV que "...para la revisión de la

Cuenta Pública (la Cámara) se apoyará en el órgano de Auditoría Superior de la Federación ”

En este artículo 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 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 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 en 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 en el siguiente punto.

3.2. ANÁLISIS DEL PROYECTO

Objeto de la Auditoría Superior de la Federación:

“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.

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 otorga el Gobierno Federal.”⁵⁸

3.2.1. Aspectos principales

Los aspectos principales del documento enviado por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados en noviembre de 1995, trata siete puntos relevantes sobre las características de la Auditoría Superior de la Federación, y son los siguientes:

⁵⁸ ZEDILLO Ponce de León, Ernesto. Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Año II, No. 25, Cámara de Diputados, Noviembre 28, 1995 p. 3656

3.2.1.1. *Autonomía e independencia*

“Para alcanzar su objeto, se propone garantizar la plena independencia respecto al ente fiscalizado, la autonomía 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 autoarquía 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 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 finque como indemnizaciones por daños y perjuicios al erario federal y al patrimonio de las entidades públicas. El órgano podrá solicitar directamente al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal en caso de encontrar ilícitos en sus investigaciones.”⁵⁹

- La independencia e imparcialidad de la Auditoría Superior de la Federación y de todos sus funcionarios deberán ser según las normas específicas que sean descritas formalmente; pero además tendrán que ser calificadas por la sociedad y por los medios conforme a procedimientos que específicamente se establezcan.

- Si la Auditoría Superior, sus dirigentes y demás miembros de carácter profesional son independientes, pero la sociedad no lo percibe así, su autonomía no será suficiente.

⁵⁹ Ibid., p. 3656-3657.

3.2.1.2. *Dirección y administración*

"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 éste 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 se les señale en la ley.

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 la 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 demás aplicables del Título Cuarto de la Constitución y que se dé a los titulares similares garantías de permanencia que 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."⁶⁰

⁶⁰ Ibid , p. 3657.

- El texto del nuevo artículo 79 constitucional, según la propuesta de reformas que señala que "... el órgano de la Auditoría Superior de la Federación será administrado y dirigido por un cuerpo colegiado de auditores generales designados por periodos escalonados..."

- El nuevo órgano deberá ser dirigido por un individuo titular y no por un cuerpo colegiado; y la ley orgánica que habrá de regir la administración del nuevo ente le daría el marco preciso para asumir la responsabilidad, entre muchas otras, de elegir libremente a sus colaboradores.

3.2.1.3. Perfil y términos de gestión del (de los) auditor (es) general (es) y procedimientos para su designación

“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 añdiendo a criterios estrictos de independencia, imparcialidad y prestigio profesional para garantizar el debido ejercicio de esta importante responsabilidad.

El esquema para la designación de los titulares de estos órganos en todo el mundo involucra la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a fin de asegurar equilibrio en la decisión. En México, por otro lado, la experiencia histórica ha aconsejado que en la elección de los 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, es 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 que 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

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.

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.⁶¹

- La iniciativa introduce también textualmente en el nuevo artículo 79 que propone, el conjunto de requerimientos mínimos que deberán reunir los candidatos a formar parte del cuerpo colegiado de auditores generales, responsable de la dirección y administración de la entidad fiscalizadora superior.

En todo caso, ya sea uno o vayan a ser varios los individuos a designar, los requisitos para su selección tienen que ser más precisos y específicos.

La experiencia técnica, la capacidad y el prestigio profesional de los candidatos habrán de derivar, de su ejercicio como auditores independientes durante un período no menor a diez años, y que esa práctica profesional de auditoría incluya actividades en la administración pública, el titular de la Auditoría

⁶¹ Ibid , p 3657

Superior deberá contar con prestigio y experiencia amplia en auditoría, además de poseer el título de Contador Público o Licenciado en Contaduría.

- Otro aspecto importante a considerar con respecto al perfil de los candidatos a ser incluidos en el tema, es el relativo a su práctica política y/o administrativa en el sector público. La iniciativa incorpora en el texto del nuevo artículo 79 propuesto la indicación de que “durante el ejercicio de su cargo no podrán formar parte activa de partido político alguno, y tampoco podrán desempeñar cargo alguno en los Poderes y en las entidades fiscalizadas, durante el año siguiente a la terminación de su gestión”.

- Un punto de controversia mayor es el de si el Poder Ejecutivo ha de participar en el proceso de designación del auditor general. En nuestra opinión consideramos que no debe participar y, por consiguiente, la selección de candidatos, la integración de la terna y la decisión final de designar al titular del órgano de auditoría superior, han de ser exclusivas del Poder Legislativo.

3.2.1.4. Normatividad y desarrollo técnico

- Las normas de auditoría y el desarrollo técnico de los trabajos de la Auditoría Superior de la Federación deberán ser formuladas por la propia institución, con apego a metodologías rigurosas que contemplen la consulta y participación de organismos profesionales de reconocida competencia en esas materias.

3.2.1.5. Coordinación con otras instancias de auditoría: SECODAM, contralorías internas de dependencias y entidades, firmas privadas de auditores externos

“Es importante destacar que en 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, con 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 rendición de cuentas.

En dicho sistema de control externo estaría facultado para normar la actividad de fiscalización y evaluar el cumplimiento de la gestión administrativa en los términos de la 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 que 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.⁶²

- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) es la dependencia del Poder Ejecutivo equivalente, en sus aspectos conceptuales genéricos, a un órgano de auditoría interna de la administración pública. Ante la aparición de la Auditoría Superior de la Federación, el Ejecutivo se abocará a elaborar el proyecto de la nueva ley orgánica que regule el funcionamiento de esta dependencia.

- La auditoría pública externa, residente en el nuevo órgano del Poder Legislativo, debería tomar también a su cargo la coordinación y reglamentación de los trabajos que se contraten con las firmas privadas de auditores externos, tanto para dictaminar los estados financieros anuales de las entidades paraestatales, como para participar en auditorías de desempeño y de efectividad de los servidores y de las dependencias y entidades públicas.

⁶² *Ibid*, p 3658.

- El trascendente proceso de coordinación de todas las funciones de auditoría pública, en las que participan las contralorías internas de la Administración Federal, las firmas privadas de auditores externos y directamente la propia SECODAM, quedaría a cargo de la Auditoría Superior de la Federación.

3.2.1.6. *Relaciones con los Poderes de la Unión*

- Es necesario dejar claro que el ámbito de fiscalización autónoma de la Auditoría Superior de la Federación comprenderá a los Poderes Ejecutivo, Judicial y al mismo Legislativo.

- En este sentido, la actual Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, deberá convertirse en una Comisión de Auditoría, cuya misión en todo tiempo sea la de asegurar y ayudar a mantener la plena independencia e imparcialidad de la Auditoría Superior, así como la de vigilar las actividades realizadas por la misma.

- Los informes de la Auditoría Superior de la Federación no estarían sujetos, por ello, a la previa aprobación de una comisión de diputados, cualquiera que fuera el partido político al que pertenezca la mayoría de sus miembros. Los informes y conclusiones del Auditor Superior deben presentarse con la amplitud necesaria ante el pleno de la representación nacional.

- Sin que implique necesariamente una restricción a la autonomía del órgano superior de auditoría, la Cámara de Diputados podría decretar, en el uso de sus facultades constitucionales, que determinados informes del Auditor General sean recibidos en sesión privada de la propia Cámara.

3.2.1.7. *Conceptos de rendición de cuentas e importancia del control interno en el proceso*

“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 que 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 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 parcial, que permita iniciar la revisión de la cuenta con mayor anticipación.

En disposiciones transitorias quedan reconocidas las distintas etapas que comprende la 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.⁶³

- La iniciativa del Presidente de la República ha reiterado énfasis en su determinación de cumplir la obligación de rendir cuentas, oportunas y confiables, es la culminación de un proceso completo que garantice el acopio, suficiencia y pertinencia de los informes del administrador.

- La auditoría superior externa del sector gubernamental, garantizadas su capacidad e independencia, al igual que la que se ejerce sobre las empresas privadas, se realiza para determinar el grado de veracidad con el que los administradores cumplen su obligación de rendir cuentas sobre la gestión que les fue encomendada, y el informe final de la auditoría, precisamente, revela las conclusiones del auditor en la evaluación imparcial de dicho grado de cumplimiento, generalmente con referencia a indicadores previamente establecidos y reconocidos para medirlo

⁶³ Ibid., p. 3657-3658.

3.3. VENTAJAS DE LA PROPUESTA

Después de realizar el análisis a la propuesta, debemos mencionar algunas ventajas de la misma:

- Esta iniciativa no viene a apoyar a alguno de los Poderes, es a favor de la sociedad, e independientemente de que informe al Congreso, pretende informar a la sociedad, así lo declara

- El organismo tendrá facultades plenas de fiscalización, asimismo, tendrá derecho a investigar, a realizar visitas domiciliarias, a fincar responsabilidades y a actuar ante el Ministerio Público sin tener que consultar previamente a su Comisión.

- No tendrá límites de actuación, aún si lo que va a auditar no se encuentra en el presupuesto federal.

- Su establecimiento quedará inscrito en la Constitución Política

3.4. DESVENTAJAS DE LA PROPUESTA.

- Será un órgano que dependerá del Poder Legislativo, lo cual, le restará autonomía e independencia

- El Poder Ejecutivo propondrá al Auditor General de la Auditoría Superior de la Federación, mientras que el Legislativo ratificará el cargo propuesto, en nuestra opinión consideramos que el Ejecutivo, no debe participar, porque la selección y decisión final para la designación del titular sólo debe corresponder al Legislativo.

- Otro punto a considerar, es que esta propuesta viene a ser un cambio en el nombre del órgano superior de fiscalización Contaduría Mayor de Hacienda por el de Auditoría Superior de la Federación, se propone que se emitirá una nueva ley que sea la que regule las atribuciones y funcionamiento del mismo, sin embargo, desde nuestro particular punto de vista, sería conveniente hacer una revisión a la actual Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la finalidad principal de reformarla y en su caso, proponer la ampliación de las facultades de la Comisión de Vigilancia y de la propia Contaduría Mayor de Hacienda.

- En la propuesta, se sigue considerando la interacción entre este nuevo órgano de fiscalización superior y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, al respecto, debemos señalar, que sería conveniente que este órgano desapareciera y que sus funciones fuesen asumidas por la Contaduría Mayor de Hacienda.

**INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS
73, 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.**

México, D F , 28 de noviembre de 1995.

Escudo Nacional Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la
República.

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la
Unión.

Presentes

En el Plan de Desarrollo 1995-2000 se propone una corresponsabilidad
entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo para la toma de decisiones
de interés nacional.

Dentro de este contexto, existe la necesidad de avanzar en la reforma del
Gobierno a fin de que la función pública sea ejercida, con trato imparcial
para todos los grupos sociales, rindiendo cuentas puntualmente del uso
de los recursos públicos.

En congruencia con lo anterior, se debe respetar 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 con otro, constituye un principio democrático de todo estado de derecho y debe buscarse la manera que 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 de la sociedad y para dar continuidad al fortalecimiento del estado de derecho que debe recoger y asumir la iniciativa de un amplio sector de la población para emprender una reforma 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.

La iniciativa está orientada a promover una reforma 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.

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 y autocontrol del Poder Ejecutivo, función que actualmente recae en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y en los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal, cuyos antecedentes 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.

Existen importantes limitaciones y nuevas exigencias en materia de fiscalización, algunas de ellas parten de la propia naturaleza de los órganos; de la mayor oportunidad que se exige a los órganos de control; de las tendencias que han ampliado el ámbito de la supervisión más allá de la verificación al 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 rendición de cuentas por parte de las unidades o entidades administrativas y de los servidores públicos y finalmente de la necesidad de una mejor coordinación entre el control externo que realiza la función correctiva y el de carácter interno, que por su naturaleza, se dirige principalmente a las acciones preventivas

La propuesta planteada para corregir las fallas en el sistema de fiscalización, se refieren a la necesidad de fortalecer el enfoque y las atribuciones del órgano encargado del control externo, a fin de convertirlo en un órgano o entidad de auditoría superior, independiente del Ejecutivo, dotado de autonomía técnica, imparcial en sus decisiones, accesible y reconocido por la ciudadanía y paralelamente, reorganizar el sistema de autocontrol del Ejecutivo para encauzarlo preferentemente a la prevención y a la promoción de esquemas eficientes.

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.

El Congreso de la Unión ha fortalecido en diversas ocasiones a la Contaduría Mayor de Hacienda, 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 de las mismas

El Poder Ejecutivo, por su parte, ha intentado 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 de la sociedad de contar con un órgano 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 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 este 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 incorporen y fortalezcan las atribuciones y recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La naturaleza de esta reforma y su necesidad de permanencia hacen indispensables una modificación constitucional y la adecuación de diversas leyes federales.

Se propone que la ubicación de este nuevo órgano, se mantenga en la Cámara de Diputados, si bien garantizando su 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.

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.

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 otorga el Gobierno Federal

Para alcanzar su objeto, se propone garantizar la plena independencia respecto al ente fiscalizado, la autonomía 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 autoarquía 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 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 finque como indemnizaciones por daños y perjuicios al erario federal y al patrimonio de las entidades públicas. 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 éste 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 se les señale en la ley.

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 la 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 demás aplicables del Título Cuarto de la Constitución y que se dé a los titulares similares garantías de permanencia que 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

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 responsabilidad.

El esquema para la designación de los titulares de estos órganos en todo el mundo involucra la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a fin de asegurar equilibrio en la decisión. En México, por otro lado, la experiencia histórica ha aconsejado que en la elección de los 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, es 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 que 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 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.

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.

Es importante destacar que en 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, con 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 rendición de cuentas.

En dicho sistema de control externo estaría facultado para normar la actividad de fiscalización y evaluar el cumplimiento de la gestión administrativa en los términos de la 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 que 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 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 que 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 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 parcial, que permita iniciar la revisión de la cuenta con mayor anticipación.

En disposiciones transitorias quedan reconocidas las distintas etapas que comprende la 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.⁶⁴

⁶⁴ ZEDILLO Ponce de León, Ernesto Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Año II, No. 25, Cámara de Diputados, Noviembre 28, 1995 p 3653-3655

CONCLUSIONES

1. La función de evaluación o de fiscalización, se llama auditoría; esta evaluación generalmente empieza por determinar el grado en que los administradores asumen, respetan y usan el control. En este aspecto debemos señalar que las atribuciones conferidas a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo son adecuadas y analizándolas, se puede concluir, que la Contaduría, como órgano encargado de llevar a cabo funciones de control, que se materializa en la revisión de la Cuenta Pública anual del Gobierno Federal, lo cual, constituye un acto político que se perfecciona formalmente mediante un Decreto de la Cámara de Diputados, representa un control externo que verifica la legalidad del ejercicio presupuestal que ha concluido, así como el cumplimiento de los programas, en este caso las acciones de la Contaduría Mayor de Hacienda se extienden más allá de la Administración Pública, ya que trascienden también a los Poderes Legislativo y Judicial.

2. Por su parte, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, constituye un control interno de la administración y que se realiza durante el ejercicio del presupuesto con el propósito de prevenir las acciones ilegales o antieconómicas. Su ámbito de competencia en materia de control,

fiscalización y evaluación se encuentra vinculado a las Dependencias y Entidades centralizadas y paraestatales.

3. De lo expuesto se desprende que existe duplicación de algunas de las funciones que desempeñan la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, como son: la práctica de auditorías, la promoción del fincamiento de responsabilidades a servidores públicos, la búsqueda de uniformidad de normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, de auditoría y de archivo contable, así como la constante coordinación con los auditores externos de las entidades.

4. Se debe mencionar la necesidad de revisión de la actual Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la finalidad principal de aumentar sus atribuciones y que en lo subsecuente, ésta se convierta en un órgano técnico con total autonomía e independencia para revisar el correcto gasto público del Gobierno Federal que se destina a los Poderes de la Unión.

5. Por lo que se refiere a la Iniciativa de Reforma Constitucional, para crear un nuevo órgano de fiscalización, que se llamaría "Auditoría Superior de la Federación", sus funciones, como están planteadas serían las mismas atribuciones que tiene asignada la actual Contaduría Mayor de Hacienda, con algunas pequeñas modificaciones, al respecto podemos señalar que según lo declara la propuesta,

será tomada en cuenta la opinión del público en general, acerca de los bienes y servicios otorgados por las dependencias y entidades del gobierno federal, por lo cual, consideramos que, no es necesaria que se dé esta Reforma ya que bastaría con un reajuste a las atribuciones conferidas a la Contaduría Mayor de Hacienda como serían: presupuesto propio no atado al del Legislativo, autonomía de gestión, aumento en los tiempos de actuación y sujeción de entrega de la Cuenta Pública, ampliación de las facultades de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda para deslindar responsabilidades, promoción de la eficiencia en base al desarrollo de controles y sistemas administrativos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Contaduría Mayor de Hacienda. Guía para la elaboración de Informes Previo y de Resultados, México, 1986.
2. Contaduría Mayor de Hacienda La Contaduría Mayor de Hacienda, hoy en día, México, 1992.
3. Contaduría Mayor de Hacienda Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1976.
4. FAYA Viesca, Jacinto. "Evolución constitucional y significado político de la Cuenta Pública", *Revista de Administración Pública*, México, I N A.P., octubre-diciembre, 1980.
5. FAYA Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México, 1972
6. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1994
7. LANZ Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

8. LEÓN Estrada, Luis Mario. Origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda, Unidad de programación, normatividad y control de gestión, Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1983.
9. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, México, 1996.
10. Ley Federal de las Entidades Paraestatales, México, 1996.
11. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, 1996.
12. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1996
13. Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1988.
14. RICO Ramírez, Miguel. "Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental" en: Tercer Encuentro Nacional de Contadores Mayores, México, Cámara de Diputados, Contaduría Mayor de Hacienda, 1983.
15. SÁNCHEZ Bella, Ismael. Los tribunales de la Nueva España, U.N.A.M., México, 1980.

16 Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Manual de Auditoría Gubernamental, México, 1992

17. Secretaría de Programación y Presupuesto. ¿Qué es la Cuenta Pública?, México, 1978