

JUN. 30 1998



COORDINACION DE
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO** EXAMENES PROFESIONALES
011572/98

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

**LA FISCALIZACION Y EL CONTROL DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION
C O N T A B L E**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

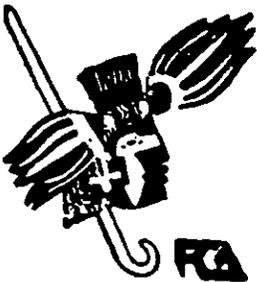
LICENCIADO EN CONTADURIA

P R E S E N T A :

LUIS ANTONIO HERNANDEZ MORAN

DIRECTOR DE SEMINARIO:

C.P. ALFONSO OCHOA PEREZ DUARTE



MEXICO, D.F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

263373 1998



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradezco profundamente al C.P. Alfonso Ochoa Pérez Duarte su invaluable apoyo para la realización de esta obra.

De la misma forma, mi más sincero agradecimiento para el C.P. Guillermo Brizio Rodríguez por su importantísima colaboración.

Dedico esta obra a todos los que creen que es posible tener un México mejor, y que es responsabilidad de cada uno de los mexicanos construirlo día con día.

Desde lo más hondo de mi corazón, con gratitud eterna a la persona más importante de mi vida:

Gracias Mamá.

Dedico también esta obra a mi mejor amiga:

Luz del Carmen Hernández Morán.

Con un profundo agradecimiento a mis abuelitas Yoya y Lucha cuyo amor me hace fuerte día con día.

A mi padre, a quien le tengo una promesa que cumplir.

A una persona que sobre todo en esta última parte de mi carrera ha sido indispensable:

Sandra, Gracias por ser como eres y por tu cariño y apoyo.

A todos mis demás familiares y amigos, especialmente a ti:

A todos mis maestros, en especial a Rodolfo Coeto Mota, Lilia Ramos Torres y Rodolfo Reyes.

A Dios nuestro señor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	3
CAPÍTULO II	
CONCEPTOS BÁSICOS	4
1.- Fiscalización	4
A) Concepto	
B) Justificación	
C) Marco Jurídico	
2.- Estructura de organización del Poder Público	5
A) División de Poderes	5
B) Organización del Poder Ejecutivo	5
3.- Niveles de fiscalización en México	6
A) Por el Poder Legislativo	6
B) Por el Poder Ejecutivo	6
C) Por la Secretaría de Hacienda	6
4.- Funcionamiento de la Actividad Gubernamental	6
A) Plan Nacional de Desarrollo	6
B) Ley de Ingresos	7
C) Presupuesto de Egresos	9
D) Control Gubernamental	10
E) Contabilidad Gubernamental	11
1.- Principios de Contabilidad Gubernamental	11
2.- Registro de las Operaciones	13
3.- Estructura del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental federal	13
F) Cuentas Públicas	14
1.- Concepto	14
G) Información para la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal	15
A) Información Presupuestal	15
B) Información Financiera	15
C) Información Programática	15
D) Información Económica	15

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN Y EL CONTROL EN MÉXICO 17

A) Período Prehispánico y La Colonia 17

1.- Período Prehispánico 17

2.- Época Colonial 17

A) Control a los Oficiales Reales 17

B) Control de los Demás Funcionarios 18

1.- Las Visitas 18

2.- El Juicio de Residencia 19

B) México Independiente 20

1824 Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública 20

1881 Nuevas Funciones de la Tesorería General 21

C) A partir de 1917

1.- Primera Etapa 1917-1933 22

A) El Departamento de Contraloría 22

2.- Segunda Etapa 1933-1982 27

A) Secretaría de Hacienda como Unificadora del Control 27

B) Dispersión del Control 28

C) La Reforma Administrativa y la Secretaría de 29

Programación y Presupuesto

3.- Tercera Etapa 1982-1997 31

A) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación 31

B) Cambio a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo 32

CAPÍTULO IV 36

LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA 36

A) Marco Jurídico 36

B) Principales Funciones y Atribuciones 37

C) Organización 39

D) Revisiones que practica, Metodología e Informes 44

E) Algunas acciones realizadas 48

F) Relación con Organismos Especializados 49

CAPÍTULO V

LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	52
A) Marco Jurídico	52
B) Principales Funciones y Atribuciones	52
C) Organización	54
D) Los Órganos Internos de Control	60
E) Algunas Acciones Realizadas	64

CAPÍTULO VI

LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL	66
1.- Definición	66
2.- Normas	66
A) Normas Personales	67
1.- Independencia	67
2.- Conocimiento Técnico y Capacidad Profesional	68
3.- Cuidado y Diligencia Profesional	68
B) Normas sobre la Ejecución del Trabajo	69
4.- Planeación	69
5.- Examen y evaluación de los Sistemas de Control	71
6.- Supervisión del Trabajo de Auditoría	72
7.- Obtención de Evidencia	73
8.- Papeles de Trabajo	74
9.- Tratamiento de Irregularidades	74
10.- El Informe de Auditoría	75
11.- Seguimiento de Recomendaciones	77
3.- Planeación	78
4.- Técnicas y Procedimientos	80
5.- Informes y Seguimiento	85
6.- Tipos de Auditoría	87
1.- Auditoría Específica	87
2.- Auditoría Administrativa	87
3.- Auditoría Operativa	88
4.- Auditoría Financiera	88
5.- Auditoría de Legalidad	89
6.- Auditoría Sustantiva	89
7.- Auditoría Integral	89

CAPÍTULO VII	90
NUEVAS CONDICIONES PARA LA FISCALIZACIÓN	90
A) Condiciones Actuales de la Administración Pública	90
B) El Nuevo Órgano Superior de Fiscalización <i>La Auditoría Superior de la Federación</i>	91
CAPÍTULO VII	112
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFÍA	114

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En la historia de la humanidad, desde que ha existido la necesidad de encomendar a un tercero la función de recaudar y de aplicar lo recaudado a fines diversos, subsiste intrínsecamente la necesidad de cerciorarse de que la encomienda se realiza con eficiencia y sobre todo con honradez.

Esta actividad, certificatoria es característica sobre todo de la administración de los bienes públicos, ya que en términos generales es donde más se requiere delegar las funciones ya mencionadas de recaudación y aplicación.

Dicha certificación se realiza mediante los diversos procedimientos y métodos que se han utilizado en los gobiernos como medidas de control tanto preventivo como correctivo, y constituyen lo que se denomina fiscalización.

En México la historia de la fiscalización es bastante larga se remonta a la época azteca, pasando por el periodo colonial y por diversas etapas a raíz del México independiente en las que se caracterizó siempre por tener métodos de fiscalización muy avanzados para su momento.

Sin embargo en la actualidad se presentan varios problemas derivados de que el sistema actual de fiscalización y el control en la Administración Pública resulta ya ineficiente para las nuevas condiciones en las que se encuentra el país.

Algunos de los problemas que se presentan son:

1. - Falta de oportunidad en los dictámenes de revisión de entidades públicas.

Por ejemplo, existe un atraso en la presentación del dictamen sobre la revisión de la Cuenta Pública federal de casi veinte meses.

2. - Falta de aplicación de las medidas observadas en la revisión.

Actualmente, los organismos encargados de la fiscalización no cuentan con la autoridad suficiente para hacer implantar las medidas correctivas recomendadas como producto de su trabajo de revisión.

3. - Duplicación de funciones.

Dado que existe más de un organismo responsable de la fiscalización en la administración pública, muchas veces se presenta duplicación de funciones en la revisión, lo que redundo en desperdicio importante de tiempo y de recursos y que lleva además a la ineficacia del trabajo.

4. - Falta de rendición de cuentas.

Los problemas antes mencionados ocasionan además otro problema muy grave que es el de la mala utilización de los recursos públicos, que se da por parte de los funcionarios a raíz del conocimiento de la ineficacia de los organismos de fiscalización. Esta mala utilización de recursos, tan costosa para el país se puede dar por negligencia o incluso dolosamente.

5. - Falta de credibilidad en las instituciones.

La ineficacia de los organismos de fiscalización provoca en el ciudadano, de quien a fin de cuentas son los recursos públicos, una desconfianza que ocasiona entre otras cosas la evasión de impuestos, la colaboración en los actos de corrupción, la falta de participación en los cauces adecuados para ella como las elecciones, y lo que es más grave, una irritación que puede traer como consecuencia conflictos sociales.

Estos problemas han sido materia de preocupación por parte de la sociedad y los diversos actores políticos que la representan como los partidos y el gobierno, y como resultado de esa preocupación se está dando una reforma al sistema de fiscalización y control de la Administración Pública, que se traduce en la aplicación de mejores técnicas para la revisión como es la informática aplicada a la auditoría, y en el establecimiento de una nueva entidad fiscalizadora denominada Órgano Superior de Auditoría de la Federación que tenderá a reagrupar los esfuerzos en torno a la supervisión de la adecuada aplicación de los recursos públicos y que deberá tener la autoridad suficiente para que sus recomendaciones se cumplan, logrando así que el ciudadano recobre la confianza en sus instituciones.

La presente investigación pretende enmarcar la actual reforma al sistema de fiscalización y control de la Administración Pública Federal en su contexto histórico, atendiendo primero a sus antecedentes y conceptos básicos, pasando por su conformación actual lo cual tiene un enfoque hacia la forma en que se realiza la fiscalización muy concretamente en lo que se refiere a la Auditoría Gubernamental y concluyendo con el futuro que tendrá a raíz de los cambios ya planteados con la creación del Órgano Superior de Auditoría de la Federación y sobre todo con una propuesta al respecto.

METODOLOGÍA

I METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿El sistema de fiscalización y control de la Administración Pública que funciona actualmente en nuestro país es lo suficientemente eficiente y eficaz para cumplir con sus objetivos de lograr una rendición puntual de cuentas, uso honesto y eficiente de los recursos públicos y para brindar a la sociedad mexicana la certidumbre necesaria sobre el uso de los recursos públicos?

HIPÓTESIS.

El sistema actual de fiscalización y control de la Administración Pública Federal en México requiere de reformas para adecuarse a la nueva estructura del gobierno en nuestro país y a las nuevas demandas de la sociedad en cuanto a transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

OBJETIVO GENERAL

Conocer las condiciones actuales de la fiscalización y el control de la Administración Pública en nuestro país para determinar si son las adecuadas para enfrentar la situación que se presenta en nuestros días materia de gobierno, y en su defecto, proponer esquemas a implementarse con objeto de mejorar la fiscalización y el control.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Conocer el marco teórico y legal que da fundamento a la actual estructura de gobierno así como de control y fiscalización en México.
2. Conocer los antecedentes de la fiscalización y el control de la Administración Pública en México.
3. Conocer la situación actual de las principales entidades encargadas de la fiscalización y el control en nuestro país.
4. Determinar si el esquema actual de fiscalización y control en México es el más adecuado y en su defecto determinar las posibles reformas que contribuirían a mejorarlo.

TIPO DE INVESTIGACIÓN: Documental.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Biblioteca de la Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Biblioteca Central, UNAM
Biblioteca Nacional, UNAM
Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
Biblioteca Lerdo de Tejada, SHCP
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
Contaduría Mayor de Hacienda
H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados.

CONCEPTOS BÁSICOS

II CONCEPTOS BÁSICOS

1. - FISCALIZACIÓN

A) CONCEPTO

En términos de la Real Academia Española la fiscalización se define como la acción de revisión y evaluación de las acciones de otro. Más específicamente reduciendo sus términos al ámbito de la función pública podemos definirla como:

“ La acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley”.¹

La evaluación y revisión se lleva a cabo principalmente por medio de la auditoría gubernamental, atendiendo a las normas y procedimientos relativos a la materia, que serán expuestos mas a detalle.

En cuanto a la veracidad y razonabilidad de las acciones de gobierno, la acción revisora y evaluatoria se enfoca a la documentación comprobatoria de dichas actividades, así como a los manuales de organización y procedimientos establecidos en cada dependencia gubernamental para el cumplimiento de sus fines, y también a los planes y programas aplicables al funcionamiento de dicha dependencia de acuerdo a su presupuesto específico.

Y en cuanto al apego a la ley, la función fiscalizadora tiene como fin certificar que las acciones de gobierno se encuentren dentro del marco normativo que las regula, con lo cual le dará legitimidad a dichas acciones.

B) JUSTIFICACIÓN

La fiscalización dentro de la Administración Pública es sumamente importante ya que atiende por un lado a un principio elemental de justicia que es el de que los ciudadanos que contribuyen con sus impuestos al desarrollo de las acciones de gobierno deben tener la confianza de que sus recursos son bien utilizados y por otro lado a los principios básicos de eficiencia, eficacia y economía que se persiguen dentro de la función pública, ya que evidentemente cuando algún ente realiza cierta actividad que implica la utilización de recursos ajenos y esta no es vigilada con eficiencia, se puede caer por dolo, mala fe o por simple negligencia o incapacidad en mala utilización, desvío o despilfarro de dichos recursos.

C) MARCO JURÍDICO

En la actualidad en nuestro país, la fiscalización del Poder Público Federal se realiza principalmente por dos entidades:

1. - La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.
2. - La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La primera depende del Poder Legislativo y es regulada por una Ley Orgánica propia y su Reglamento Interior, y la segunda que depende del Poder Ejecutivo Federal se rige por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por su propio Reglamento Interior.

¹ Adam, Alfredo, *La Fiscalización en México*, Dir. Gral. de Publicaciones UNAM, México 1988 p. 7

2. - ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO

A) DIVISIÓN DE PODERES

En México el Gobierno de la Federación se encuentra dividido en tres poderes:

1. - El Poder Ejecutivo, quien está representado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que tiene entre sus facultades las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, así como nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.
2. - El Poder Legislativo, representado por el Congreso de la Unión, el cual a su vez se compone de dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y que tiene dentro de sus funciones las de iniciar leyes o decretos así como aprobar o rechazar en su caso las iniciativas propias o las del Presidente de La República.
3. - El Poder Judicial, representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien tiene como función entre otras la de nombrar a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito, quienes serán encargados de la impartición de la justicia en el ámbito federal.

B) ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO²

El Poder Ejecutivo quién es depositario de la función de la Administración Pública, es como consecuencia de ello mismo el sujeto obligado ser fiscalizado. Este Poder para el cumplimiento de sus funciones se norma por lo dispuesto según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se divide en las siguientes dependencias:

1. - Secretaría de Gobernación
2. - Secretaría de Relaciones Exteriores
3. - Secretaría de la Defensa Nacional
4. - Secretaría de Marina
5. - Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6. - Secretaría de Desarrollo Social
7. - Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
8. - Secretaría de Energía
9. - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
10. - Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
11. - Secretaría de Comunicaciones y Transportes
12. - Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
13. - Secretaría de Educación Pública
14. - Secretaría del Trabajo y Previsión Social
15. - Secretaría de la Reforma Agraria
16. - Secretaría de Turismo
17. - Departamento del Distrito Federal

² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. No. 26, México, 1996.

3. - NIVELES DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO³

A) POR EL PODER LEGISLATIVO

La Fiscalización por parte del Poder Legislativo se lleva a cabo por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, cuya función principal consiste en la revisión de la Cuenta Pública y en la rendición de un informe al respecto sobre su razonabilidad, veracidad y legalidad. Esta fiscalización es de carácter correctivo y se realiza a posteriori, es decir, una vez que ya se hayan efectuado las operaciones.

B) POR EL PODER EJECUTIVO

En el caso del Poder ejecutivo, la fiscalización es llevada a cabo por parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuya función primordial es la de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y la congruencia de este con los presupuestos de egresos.

C) POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA

En el caso de la Secretaría de Hacienda su acción fiscalizadora consiste en vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación. En sí no realiza fiscalización propiamente dicha, sino que coadyuva a ella vigilando que exista y sea útil la información necesaria para la práctica de las labores fiscalizadoras.

4. - FUNCIONAMIENTO DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL

A) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO⁴

El artículo 26 constitucional establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y faculta al Ejecutivo para que este establezca los procedimientos de participación y consulta popular así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo es el resultado y a su vez el eje motor de dicho sistema de planeación democrática. En él se resumen por un lado todas las opiniones, propuestas e inquietudes del pueblo en materia de planeación y por otro, como resultado de los diversos procesos de consulta y estudio de las propuestas así como de la situación del país y del mundo en el momento, se establecen las líneas generales de acción que orientarán todas y cada una de las actividades que realice el gobierno para el alcance de sus metas.

Este Plan Nacional de Desarrollo es de vital importancia, ya que a raíz de él se elaboran los presupuestos y programas que fundamentan la acción gubernamental y en consecuencia el ejercicio del gasto público.

³ Adam, Alfredo, *La Fiscalización en México*, Dir. Graí. de Publicaciones UNAM, México 1988, p. 8-9

⁴ *Ibidem*, p. 24-27

B) LEY DE INGRESOS⁵

La Ley de Ingresos es el documento que presenta la estimación de los conceptos y los importes por los cuales la Federación se allegará de los recursos necesarios para poder financiar el cumplimiento de las metas establecidas en el Presupuesto de Egresos.

A su vez la ley de ingresos establece los ordenamientos a través de los cuales se prevén las autorizaciones para la contratación de fuentes de financiamiento adicional, tales como créditos o empréstitos, derechos sobre los hidrocarburos, recargos por adeudos al fisco, etc.

Su objetivo es el de precisar las fuentes de recursos así como las actividades que el Gobierno Federal va a gravar con este fin.

La Ley de ingresos se elabora en forma anual por parte del Poder Ejecutivo y se presenta al Poder Legislativo para su aprobación, según lo establecido por el artículo 74 fracción IV párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el 15 de noviembre o el 15 de diciembre en su caso.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998 (Extracto del artículo 1o.)

ARTÍCULO 1. - En el ejercicio fiscal de 1998, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que a continuación se enumeran:

		Millones	de Pesos
I.	Impuestos		384,317.5
	1. Impuesto Sobre la Renta	150,153.0	
	2. Impuesto al Activo	7,260.5	
	3. Impuesto al Valor Agregado	115,312.6	
	4. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	73,363.1	
	5. Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	6,450.0	
	6. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	1,504.2	
	9. Impuestos al Comercio Exterior	19,474.8	
	A A la importación	19,474.8	
	B A la exportación		
	10. Accesorios	10,799.3	
II.	Aportaciones de Seguridad Social		48,159.5
	2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores	48,159.5	
III.	Contribución de Mejoras		.5
IV.	Derechos		129,393.5
	1. Derechos	4,071.5	
	A Por recibir servicios que preste el Estado	3,839.4	
	B Por la prestación de servicios exclusivos del Estado a cargo de organismos descentralizados	232.1	
		73.0	
	2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público	6,074.0	
	3. Derecho sobre la extracción de petróleo	77,445.0	
	4. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo	40,358.4	
	5. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo	1,444.6	
V.	Contribuciones no comprendidas en las fracciones en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago		56.2
VI.	Productos		9,417.6

⁵ *Ibidem*, p. 17

	I.	Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público	211.0	
	2.	Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.	9,206.1	
	A.	Explotación de tierras y aguas	0.0	
	B.	Arrendamiento de tierras	5.0	
	C	Enajenación de bienes	413.1	
	a)	Muebles	409.9	
	b)	Inmuebles	3.2	
	D	Intereses de valores, créditos y bonos	7,506.9	
	E	Utilidades	703.3	
	a)	De organismos descentralizados y empresas de participación estatal	0.0	
	b)	De la Lotería Nacional	308.3	
	c)	De Pronósticos para la Asistencia Pública	262.5	
	d)	Otras	132.5	
	F	Otros	577.8	
		Aprovechamientos		41,370.3
	1.	Multas	196.2	
	2.	Indemnizaciones	100.2	
	3.	Reintegros	418.7	
VII	A	Sostenimiento de las Escuelas. Artículo 123	8.9	
	B	Servicio de Vigilancia Forestal	0.0	
	C	Otros	409.8	
	4.	Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica	650.0	
	7.	Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.	0.0	
	11.	Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	530.1	
	14.	Aportaciones de contratistas de obras públicas.	45.3	
	15.	Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal	1.3	
	16.	Cuotas Compensatorias	80.0	
	19.	Recuperaciones de Capital	13,030.8	
	A	Fondos entregados en fideicomiso en favor de entidades federativas y empresas públicas	7.0	
	D	Privatizaciones	13,023.8	
	20.	Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal		
	23.	Otros	25,129.4	
		Ingresos derivados de Financiamientos		62,798.0
VIII	2.	Otros Financiamientos	62,798.0	
	1.	Otros Ingresos		190,573.5
IX	2.	De organismos descentralizados	188,901.4	
		De empresas de participación estatal	1,672.1	
				866,086.6

C) PRESUPUESTO DE EGRESOS⁶

Este documento de inigualable trascendencia es en donde se establece el ejercicio y control del gasto público para el año por el que se elabora, y en el se encuentran definidos los programas que delimitan los recursos que deben ser asignados y las acciones que deben delegarse a cada dependencia gubernamental para el cumplimiento de sus fines y atendiendo a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Se encuentra dividido en varios tomos, cada uno de los cuales comprende las asignaciones presupuestales autorizadas para cada dependencia gubernamental y el total de las asignaciones.

El tomo que corresponde a cada sector incluye la estrategia sectorial, los objetivos y metas de las Entidades y además una serie de documentos de apoyo:

1. - Resumen Programático Económico Financiero.

En el se desglosan las metas de operación y de inversión que se establecen para cada uno de los programas, subprogramas y proyectos de la dependencia junto con los montos a gastar para lograrlas.

2. - Flujo de Efectivo.

Aquí se presentan de un lado los ingresos estimados de las entidades paraestatales y por otro lado los egresos autorizados para este ejercicio.

3. - Asignación Presupuestal por Programa.

En este documento se presentan las claves asignadas a cada programa y subprograma así como la descripción de su asignación anual.

4. - Resumen Administrativo de Transferencias.

En este documento se presentan las claves presupuestales asignadas a cada entidad paraestatal así como la descripción del monto a recibir por parte de la Entidad Coordinadora de Sector.

El artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación debe integrarse con los documentos que se refieran a:

- Los programas base del proyecto incluyendo objetivos, metas y unidades responsables así como la valuación estimada por programa.
- Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- Estimación de los ingresos y proposición de los gastos con la indicación de los empleos que genera.
- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
- Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente, y la misma información respecto a la situación que guarda la Tesorería.
- Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
- En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

⁶ *Ibidem*, p.19-32

Castro Vázquez, Raúl, *Contabilidad Gubernamental*, IMCP, México 1993,p.36-38

Este documento se encuentra igualmente fundamentado en el artículo 74 constitucional y de igual manera es presentado al Legislativo por parte del Poder Ejecutivo quien tiene el mandato de su elaboración de manera anual, a mas tardar el día 15 del mes de noviembre o 15 de diciembre en su caso.

Presupuesto de Egresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal de 1998

ARTICULO 8. - Las erogaciones previstas para la dependencia en el año de 1998, importan la cantidad de \$208,910,182,700.00, para lo cual se deberá de realizar una reasignación de recursos a partir de los siguientes montos máximos de referencia:

00004	Gobernación	6,627,916,400.00
00005	Relaciones Exteriores	2,461,425,500.00
00006	Hacienda y Crédito Público	17,068,218,500.00
00007	Defensa Nacional	14,220,780,100.00
00008	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	22,905,492,100.00
00009	Comunicaciones y Transportes	16,940,158,800.00
00010	Comercio y Fomento Industrial	1,937,827,200.00
00011	Educación Pública	64,184,897,300.00
00012	Salud	15,768,933,600.00
00013	Marina	5,883,545,400.00
00014	Trabajo y Previsión Social	2,755,799,600.00
00015	Reforma Agraria	1,413,058,900.00
00016	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	13,048,181,000.00
00017	Procuraduría General de la República	3,485,930,600.00
00018	Energía	8,790,290,900.00
00020	Desarrollo Social	9,528,296,400.00
00021	Turismo	1,103,312,000.00
00027	Contraloría y Desarrollo Administrativo	786,118,400.00
	TOTAL	208,910,182,700.00

Estos recursos se ejercerán conforme a los programas respectivos.

D) CONTROL GUBERNAMENTAL⁷

Los límites de la acción gubernamental tanto en el alcance de las metas de cada dependencia como en la utilización de los recursos necesarios para lograr dicho alcance, quedan establecidos como vimos anteriormente en el Presupuesto de Egresos. Para cerciorarse de que efectivamente se cumplan tanto los objetivos de cada dependencia como la utilización adecuada de los recursos, se establecen en la función pública principalmente dos tipos de controles:

1. - El Control Presupuestal
2. - El Control Programático

El control presupuestal es en términos generales el registro de las cifras del Presupuesto de Egresos así como sus posibles modificaciones de aumento o disminución en el ejercicio respectivo.

Las operaciones que habrán de registrarse según el control presupuestal son de dos tipos:

⁷ Adam, Alfredo, *La Fiscalización en México*, Dir. Gral. de Publicaciones UNAM, México 1988 p. 33-47

- a) Base Efectivo, que son las que comprenden bienes o servicios recibidos, pagados en efectivo, y
- b) Ajuste Anual de Compromisos, que son aquellas por las cuales su pago se encuentra pendiente.

El resultado del Control Presupuestal son los Estados Analíticos de Egresos Presupuestarios que conforman la Cuenta Pública.

El control programático es el que establece las acciones o funciones de cada dependencia a las que se les asignaron metas u objetivos en el Presupuesto de Egresos. Dichas metas son comparadas con los resultados obtenidos realmente junto con sus erogaciones monetarias, lo cual determinará la eficiencia de la entidad gubernamental en el alcance de sus objetivos.

E) CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

DEFINICIÓN

Según el autor Raúl Castro Vázquez, la contabilidad gubernamental es una técnica que se utiliza para registrar las transacciones de la Administración Pública y producir sistemáticamente información financiera, presupuestal, programática y económica, expresada en unidades monetarias, para facilitar la toma de decisiones en un gobierno.⁸

1. - PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL⁹

Al igual que la Contabilidad Financiera tiene una serie de preceptos que regulan su operación denominados Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, la Contabilidad Gubernamental, siendo una rama independiente de la Contabilidad tiene sus propios preceptos, a los cuales llamamos Principios de Contabilidad Gubernamental.

A su vez, estos principios se dividen en tres clasificaciones:

- * Principios que identifican y delimitan a las Entidades de la Administración Pública Federal y que se refieren a sus aspectos financieros, presupuestales, programáticos y económicos,
- * Principios que establecen la base para cuantificar las operaciones de la Administración Pública Federal y su presentación, y
- * Principios relativos a la información

Los principios que identifican y delimitan a la Entidad Gubernamental son:

ENTE.

Este principio nos señala que se considera Ente a toda Dependencia Gubernamental con existencia propia e independiente que ha sido creada por ley o decreto.

EXISTENCIA PERMANENTE.

Nos dice que el ente tiene vida permanente, salvo modificación posterior de la ley o decreto que lo creó, en la que se especifique lo contrario.

⁸ Castro Vázquez, Raúl, *Contabilidad Gubernamental*, IMCP, México 1993, p.17

⁹ *Ibidem*, p.17-19

CUANTIFICACIÓN EN TÉRMINOS MONETARIOS.

Aquí se establece que los derechos, obligaciones y en general todas las operaciones que realice el ente, serán registradas en moneda nacional.

PERIODO CONTABLE.

Esta disposición nos indica que la vida del ente se dividirá en periodos uniformes para efecto del registro de las operaciones y en consecuencia para la presentación de la información acerca de dichas operaciones.

Por su parte, los principios que establecen la base para cuantificar las operaciones de la Administración Pública Federal y su presentación son:

COSTO HISTÓRICO.

En este principio se establece que los bienes se deben registrar a su costo de adquisición o en su caso debe hacerse el registro a su valor estimado cuando dichos bienes sean producto de una donación, expropiación o adjudicación.

BASE DE REGISTRO

Aquí se señala que los gastos deben ser reconocidos o registrados en el momento en que se devengan y por su parte los ingresos deben ser registrados en el momento que efectivamente se realicen.

La tercera clasificación de los Principios de Contabilidad Gubernamental que se refiere a la información, es:

REVELACIÓN SUFICIENTE

En este principio se establece que los estados financieros, así como los estados presupuestales y patrimoniales, deben incluir toda la información suficiente para mostrar de una manera amplia y clara la situación financiera, presupuestal y patrimonial de la entidad gubernamental.

CONTROL PRESUPUESTARIO.

Este principio se refiere a que parte de la Contabilidad Gubernamental es el registro de los ingresos y egresos que se encuentran comprendidos en el presupuesto del ente, y a su vez le corresponde también la comparación del presupuesto con el avance tanto físico como financiero de los proyectos que fueron programados y presupuestados.

INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN.

Aquí se indica que en aquellos casos en el que se integren informes independientes en uno solo, deben eliminarse las transacciones efectuadas entre las distintas unidades o entes y en consecuencia, los estados financieros no deberán reflejar superávit o déficit originados por operaciones entre ellas.

IMPORTANCIA RELATIVA

En este principio se señala que los estados financieros, presupuestales y patrimoniales deben revelar todas las partidas que sean lo verdaderamente relevantes para que a raíz de ellas se pueda originar una evaluación o una decisión.

CONSISTENCIA

Este principio nos establece que las políticas, métodos de cuantificación y procedimientos contables que se aplican en un período determinado, deben seguirse con un criterio uniforme a lo largo de ese mismo período y en los subsiguientes, de modo que la información pueda ser comparable.

CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES

Este principio nos dice que el ente debe observar en todo momento y específicamente para el ejercicio del presupuesto y el registro de las operaciones que tienen algo que ver con el sistema contable, las disposiciones legales que le sean aplicables.

2. - REGISTRO DE LAS OPERACIONES

El registro de las operaciones en la Administración Pública Federal se lleva a cabo atendiendo a los Principios de Contabilidad Gubernamental y a través del catálogo de cuentas, normas, instructivos y manuales emitidos por la Dirección de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando las operaciones son de egreso, se deben registrar tomando en cuenta el presupuesto de egresos desglosado por programas, subprogramas y proyectos.

En el caso de que las operaciones sean de ingresos, estas deben ir ligadas con la Ley de Ingresos de la Federación.

3. - ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTEGRAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL FEDERAL.¹⁰

Al entrar en vigor en el año de 1977 la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Federal) se establece un esquema de contabilidad descentralizada, por el cual cada dependencia y entidad se encarga del registro de sus operaciones contables, siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, quien se encarga de disponer los elementos y lineamientos técnicos necesarios para llevar a cabo tal proceso de contabilización, el cual se desarrolla o gira en derredor de los siguientes subsistemas:

- a) De Recaudación
- b) De Deuda Pública
- c) De Egresos
- d) De Fondos Federales
- e) Paraestatal

a) Subsistema de Contabilidad de Recaudación.

Es la parte que se encarga de captar, registrar e informar sobre la recaudación relacionada con la Ley de Ingresos de la Federación, así como de ingresos ajenos a esa Ley pero relacionados con su ejecución.

b) Subsistema de Contabilidad de Deuda Pública.

Es la que registra el ingreso por financiamientos externos e internos recibidos, y el egreso por los pagos y gastos relativos tales como los intereses, así como el control de los créditos desde su obtención hasta su liquidación.

¹⁰ Santillana González, Juan Ramón, *Auditoría VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental*, ECAFSA México, 1996. p. 42-65

c) Subsistema de Contabilidad de Egresos.

Es la que capta, registra e informa lo relativo al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y operaciones correlativas por el ejercicio fiscal que corresponda.

d) Subsistema de Contabilidad de Fondos Federales.

Es la que capta, registra e informa sobre el manejo de los fondos, valores y otros bienes similares de propiedad federal encomendados a la administración y custodia de la Tesorería de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

e) Subsistema de Contabilidad Paraestatal.

Es la que capta, registra e informa sobre el resultado de las operaciones realizadas por las entidades del sector paraestatal agrupados en organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

f) Conciliación

La conciliación de los subsistemas se lleva a cabo a través de cuentas contables denominadas de enlace. Este género de cuentas sirven de conexión entre los subsistemas para registrar una operación, tanto de naturaleza real como virtual, que repercute en dos o más de ellos.

g) Consolidación.

Al concluir el año de ejercicio, se procesa la información suministrada por las dependencias con el propósito de obtener listados consolidados y análisis de las cuentas de enlace que sirven de base para conformar el Mayor Previo Consolidado y poder verificar la correspondencia de operaciones entre las dependencias.

Efectuada la correspondencia de operaciones entre las dependencias procede, enseguida, la elaboración de cédulas de cierre de acuerdo a la relación de registros para asientos de cierre de ejercicio a fin de obtener los listados definitivos de Mayor Consolidado base para la elaboración de los estados financieros.

F) CUENTAS PUBLICAS¹¹

1. - CONCEPTO

La Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, tradicionalmente conocida con el nombre de Cuenta Pública es el documento que resume toda la información financiera, contable, presupuestal y programática acerca de la función gubernamental y en consecuencia del gasto público durante el ejercicio por el que se presenta. Por lo tanto es de vital importancia y trascendencia para conocer y medir la eficiencia, eficacia y economía de cada una de las dependencias gubernamentales en particular y del gobierno en general. Es el documento por medio del cual se le informa al pueblo, representado por la Cámara de Diputados, el cómo, cuando, dónde, quien y porque de la utilización de los recursos que son aportados por los ciudadanos a través de sus impuestos, y del cumplimiento de las metas por parte de las dependencias.

Es el punto de partida de la fiscalización por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda y es a su vez la carta de presentación del ejecutivo en cuanto se refiere a rendición de cuentas.

¹¹ Adam, Alfredo, *La Fiscalización en México*, Dir. Gral. de Publicaciones UNAM, México 1988, p.48-60
Castro Vázquez, Raúl, *Contabilidad Gubernamental*, IMCP, México 1993, p.127-131

Para poder realizar la Cuenta Pública Anual se requiere de la consolidación de la información recibida en la Secretaría de Hacienda de cada dependencia, y para ello se requiere de eliminar las partidas que se presentan por operaciones entre las mismas dependencias.

Una vez concluido el proceso de consolidación de la información tanto financiera como presupuestal y programática y conocidos los aspectos relevantes del desarrollo de la economía y de la gestión gubernamental, se procede a la elaboración de la Cuenta Pública, para posteriormente presentarla al Legislativo.

Es, al igual que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, un documento fundado en nuestra Carta Magna en su artículo 74 fracción IV. Es responsabilidad del Ejecutivo su elaboración y es facultad del Legislativo su revisión y aprobación en su caso, previo informe de resultados por parte de la Contaduría Mayor.

G) INFORMACIÓN PARA LA CUENTA ANUAL DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL

A) INFORMACIÓN PRESUPUESTAL

Es aquella que se refiere a las asignaciones aprobadas a cada entidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y al importe que de dichas asignaciones ha sido radicado, comprometido y a su vez pagado. También en este tipo de información se incluye lo relativo a las estimaciones e ingresos reales del ejercicio por cada apartado de la Ley de Ingresos de la Federación.

B) INFORMACIÓN FINANCIERA

Es la que refleja la obtención y la aplicación de recursos por parte de la Entidad Gubernamental y a su vez presenta su situación al final del ejercicio.

C) INFORMACIÓN PROGRAMÁTICA

Este tipo de información presenta de manera comparativa los avances logrados en las metas que fueron establecidas originalmente en el presupuesto, y a su vez los recursos que fueron ejercidos para lograr dichos avances.

D) INFORMACIÓN ECONÓMICA

Este tipo de información se compone de cédulas explicativas y que en su caso pueden ser justificatorias del ingreso y del gasto, y también del endeudamiento registrado y de las políticas y estrategias empleadas.

**CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL
TOMO DE RESULTADOS GENERALES**

INDICE

PRESENTACION

ANALISIS DE RESULTADOS GENERALES

PANORAMA ECONÓMICO Y RESULTADOS DE FINANZAS PÚBLICAS

POLÍTICA DE INGRESOS

Gobierno Federal

- Evolución de la Recaudación
- Coordinación Fiscal
- Estímulos Fiscales

Organismos y empresas

POLITICA DE GASTO

Gasto Programable del Gobierno Federal

Gasto Programable de Organismos y Empresas

ORIENTACIÓN SECTORIAL DEL GASTO

SECTOR DESARROLLO RURAL

SECTOR PESCA

SECTOR DESARROLLO SOCIAL

SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

SECTOR COMERCIO

SECTOR TURISMO

SECTOR ENERGÉTICO

SECTOR INDUSTRIAL Y MINERÍA

SECTOR SEGURIDAD NACIONAL Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

SUPERACIÓN DE LA POBREZA

POLÍTICA DE DEUDA

ESTADOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS BÁSICOS

ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS

ESTADOS PRESUPUESTARIOS Y ECONÓMICOS

APÉNDICE ESTADÍSTICO

RESULTADOS PRESUPUESTARIOS

INGRESOS PRESUPUESTARIOS

GASTOS PRESUPUESTARIOS

DEUDA PUBLICA

INFORMACION SECTORIAL

CONCILIACION DE CIFRAS DE RESULTADOS GENERALES CON ESTADOS

PRESUPUESTARIOS BÁSICOS.

**ANTECEDENTES DE LA
FISCALIZACIÓN Y EL
CONTROL EN MÉXICO**

III ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN Y EL CONTROL EN MÉXICO

Una vez que se ha puntualizado en los conceptos básicos necesarios para tener un panorama general de la fiscalización, tanto de sus conceptos elementales como de la materia prima de su trabajo, procedemos a enmarcar los cambios que se vienen generando, dentro de su contexto histórico.

Se considera que es de vital importancia conocer la trayectoria que han seguido los órganos de control gubernamental a través de los años con objeto de que haya una comprensión más amplia de la evolución que han tenido, que se sigue presentando aun en nuestros días y que se seguirá llevando a cabo cada vez que las estructuras requieran modernizarse para acoplarse a los tiempos corrientes.

A) PERIODO PREHISPÁNICO Y LA COLONIA

1. - PERIODO PREHISPÁNICO

El primer antecedente se remonta a la época de los aztecas. En el reino Azteca los encargados de la recaudación eran los denominados Calpixque, cuya acción era fiscalizada por el Cihuacoatl quien era el responsable de cuidar que los recursos de la hacienda pública fueran bien recaudados, distribuidos y empleados y por lo tanto era una garantía de que ni siquiera el rey podía hacer mal uso de los recursos del reino ya que estos debían destinarse a aquello que era de beneficio para el pueblo y que ya estaba determinado.¹²

Cabe señalar que contra los calpixque la sanción por hacer mal uso de los recursos públicos era la pena de muerte además de que sus bienes se aplicaban al rey y su mujer e hijos eran echados de su casa.

2. - ÉPOCA COLONIAL.¹³

A) LOS OFICIALES REALES.

Ya en la época de la Colonia la cobranza, así como la custodia y administración de los recursos de la Hacienda en la Nueva España, corría a cargo de los funcionarios denominados Oficiales Reales.

Estos funcionarios que eran el Tesorero, el Factor y el Veedor recibían su nombramiento por parte del Rey aunque provisionalmente podían ser nombrados por el Virrey o el Consejo de Indias.

Trabajaban con base en dos principios fundamentales:

- Administración Conjunta. El cual consistía en que los oficiales reales debían realizar sus funciones de manera colegiada, y
- Responsabilidad Solidaria, que se daba como consecuencia lógica de la función anterior.

Dentro de sus atribuciones además de la recaudación y custodia de los recursos financieros se encontraba la de iniciar de oficio los pleitos fiscales y funcionar para tal efecto como Tribunal de Hacienda.

En particular el Tesorero era responsable de la custodia de los fondos reales, así como del cobro de los ingresos y el pago de los gastos, lo cual como consecuencia lo obligaba a llevar la contabilidad tanto de unos como de los otros.

¹² José Trinidad Lanz, La Contraloría y el Control Interno en México, Primera Parte, Capítulo I, Fondo de Cultura Económica, México 1987, p.28

¹³ *Ibidem*, p.32-80

El Factor tenía como obligación la administración de los bienes en especie y por su parte el Veedor tenía como función la de vigilar la fundición de los metales de oro y plata. Con el tiempo la función del Veedor fue absorbida por el Factor.

Por sus funciones los Oficiales Reales recibían como recompensa un salario y la inamovilidad del puesto. pero dado que el salario se fue rezagando por la fluctuación del valor de los metales y otros factores, el desajuste propiciaba fraudes a las arcas reales.

Para la fiscalización de la actividad de los Oficiales Reales existieron desde 1525 las Audiencias quienes vigilaban que los oficiales reales cumplieran con las ordenanzas del Rey y a su vez les tomaban cuentas de sus funciones lo cual realizaban anualmente dentro de los dos primeros meses del año.

Además de las audiencias, existieron en esta época los Tribunales de Cuentas de Indias que se crearon para apoyar a las audiencias en la función específica de la toma de cuentas a los oficiales reales. Estos tribunales fueron creados según las ordenanzas promulgadas en Burgos el 24 de agosto de 1605, por Felipe III.

Los Tribunales de Cuentas tenían por objeto tomar y finiquitar las cuentas que presentaran los oficiales reales encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los procedimientos que con ese mismo propósito aplicaba la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla.¹⁴

Entre las medidas de control aplicadas a los Oficiales Reales, además del funcionamiento de manera colegiada, se estableció:

- Los Oficiales Reales debían otorgar una fianza a título personal,
- Dichos funcionarios debían rendir juramento al inicio de su cargo, en el cual se obligaban de trabajar con honestidad y con eficiencia,
- Se realizaban inventarios de los bienes de la Hacienda al inicio y al final de la gestión del Oficial Real,
- Todos los Oficiales llevaban las cuentas a través de los libros de ingresos y de gastos, y
- La Caja donde se custodiaban los recursos de la corona tenía tres llaves, cada una de las cuales estaba en poder de cada uno de los Oficiales, los cuales tenían la obligación de no prestarla a ninguna otra persona, so pena de perder su encargo.

B) CONTROL DE LOS DEMÁS FUNCIONARIOS.

Otras de las medidas de control implementadas para vigilar la actuación de la Administración Pública colonial eran las *Visitas* y los *Juicios de Residencia*.

1. - LAS VISITAS

Eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores, ya fuera el Rey o el Consejo de Indias, para fiscalizar la actuación de todo un Virreinato, o en su caso la realización de las actividades de un funcionario en específico.

Cuando eran a todo el virreinato o la capitania general se trataba de visitas generales, en el segundo caso se hablamos visitas específicas o particulares.

El procedimiento de la visita era el siguiente:

¹⁴ La Contaduría Mayor de Hacienda, Documento Informativo, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, 1996. p. 7

Publicación.

Los lugares allegados a aquel en donde fuera a practicarse la visita debían ser informados de dicha práctica, con objeto de que todos aquellos que quisieran reclamar algo a la persona que iba a ser visitada presentaran su queja. Una vez que era publicada oficialmente la visita (previamente era mantenida en secreto como medida de precaución) el funcionario que iba a ser objeto de la revisión podía objetar la actuación de cierto visitador a través del recurso de Recusación.

Notificación

Se procedía posteriormente a informar oficialmente al funcionario objeto de la visita que se le aplicaría dicho procedimiento para la revisión de su actuación.

Demandas Públicas

La función del visitador comenzaba en sí recibiendo las demandas que presentaban los particulares que habían sido afectados por el visitado, para lo cual contaban los interesados con 60 días posteriores a la fecha de la notificación.

Investigación

Mediante este procedimiento se obtenía la información requerida respecto a la actuación del funcionario para lo cual se hacía uso de tres vías: las denuncias, la revisión de los libros y el interrogatorio de testigos.

Determinación de Cargos

Una vez que se escucharon las demandas de los particulares y que se obtenía la información confidencial respecto a la actuación del visitado, se procedía a establecer los cargos en los que había incurrido el visitado, teniendo como resultado una posible suspensión del cargo del funcionario hasta esperar la sentencia del Consejo de Indias quien a fin de cuentas tomaba la determinación definitiva.

Conclusión de la Visita

Se procedía después de determinar los cargos o descargos en su caso a redactar un informe que era remitido al Consejo de Indias.

Sentencia del Consejo de Indias

Este era el paso último consecuencia de la visita el cual como es de suponerse tenía como objetivo el determinar la responsabilidad o no de los cargos imputados al visitado y en su caso la imposición de la sanción respectiva, que según se señalaba podía llegar hasta la pena de muerte en un caso extremo.

2. - EL JUICIO DE RESIDENCIA

Este fue otro medio de control y fiscalización de la actuación de los funcionarios de la Administración Pública colonial y en su mecanismo era muy similar al de las visitas, con la diferencia de que se realizaba principalmente a los funcionarios en el momento en el que concluían su encargo y de que la sentencia que

era pronunciada por el juez designado, era llevada posteriormente a una segunda instancia constituida principalmente por el Consejo de Indias y podía ser apelada por medio del recurso de suplicación.

B) MÉXICO INDEPENDIENTE

1824 ARREGLO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA¹⁵

El primer antecedente formal de definición tanto de la función recaudatoria y administradora de los caudales de la Hacienda Pública como de sus consecuentes fiscalizadores, se presenta en la ley del 16 de noviembre de 1824 cuyo nombre fue "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública" que establecía tres organismos principales :

- Departamento de Cuenta y Razón
- Tesorería General de la Federación
- Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público

El Departamento de Cuenta y Razón tenía entre sus funciones la de realizar los Presupuestos y la Cuenta General de ingresos y egresos que se presentaría anualmente al Congreso.

La Tesorería era la responsable de la recaudación, la custodia y la distribución de los recursos de la Hacienda Pública.

La Contaduría Mayor, quien dependía de la Cámara de Diputados, tenía como función el examen de las cuentas que anualmente entregaban los secretarios de Hacienda y de Crédito Público.

El primero presentaba la información correspondiente a las cuentas de la Tesorería General en cuanto a sus ingresos y gastos, mientras que el segundo se encargaba de informar acerca del estado de la deuda nacional.

El informe del Secretario de Hacienda presentaba además un informe de las causas de progreso o decadencia de cada uno de los ramos de la administración y de cada uno de ellos se debía presentar sus gastos.

Las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1829, establecieron, respectivamente, que el Contador Mayor de Hacienda debía autorizar los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y que procedería a expedir los finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.

A partir de 1831 se creó una Dirección General de Rentas, quien era responsable de la inspección de todos los ramos de la Secretaría de Hacienda, con lo cual las oficinas recaudatorias eran fiscalizadas anualmente por un comisario y mensualmente los jefes superiores de Hacienda quienes tenían la obligación de realizar cortes de caja y de vigilar que los empleados que manejaran caudales estuvieran debidamente afianzados, entre otras funciones.

¹⁵ José Trinidad Lanz, La Contraloría y el Control Interno en México, Primera Parte, Capítulo I, Fondo de Cultura Económica, México 1987, p.83-123
La Contaduría Mayor de Hacienda, Documento Informativo, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, 1996. p. 7-10

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, mismo que fué suprimido en 1846 y en consecuencia se le retribuyeron las funciones a la Contaduría Mayor de acuerdo a lo dispuesto por las leyes de 1826.

La implantación del régimen militar de Antonio López de Santa Anna en 1853, suprimió en cierta forma a la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público e introdujo para la fiscalización dos instancias: El Tribunal de Cuentas y La Dirección General de Hacienda.

El Tribunal de Cuentas resolvería de todos los asuntos en materia fiscal y tendría como anexo una Contaduría Mayor que tendría como responsabilidad examinar los informes presentados por las oficinas de hacienda.

Por su parte la Dirección General de Hacienda tendría junto con la Tesorería General la obligación de fiscalizar la recaudación corriente, ya que se establecía que la fiscalización por parte de la Contaduría Mayor se hacía a posteriori.

Posteriormente en 1855 se promulgó un nuevo decreto que restablecía la Contaduría Mayor de Hacienda aunque no con todas las atribuciones establecidas en 1824, las cuales le fueron retribuidas conforme a lo dispuesto en la Constitución del 5 de febrero de 1857.

Fuó hasta el año 1867 que se restableció el funcionamiento de la Hacienda Pública tal como estaba en 1831, año en el que a la Contaduría Mayor le fueron agregadas dos secciones liquidadoras de la deuda interna.

1881 NUEVAS FUNCIONES DE LA TESORERÍA GENERAL.¹⁶

En este año se dieron dos cambios importantes. El primero fué el establecimiento de las nuevas bases para la presentación de los proyectos de presupuesto de egresos y el segundo fué el Reglamento de la Tesorería General el cual establecía para dicha dependencia la facultad de fiscalizar a todas las oficinas, empleados y agentes que tuvieran a su cargo manejo de fondos públicos, tanto en lo que se refiere a recaudación y ejercicio del presupuesto como en la contabilidad.

Con esto, la Tesorería tenía la obligación y la facultad de revisar las cuentas de todas las oficinas de gobierno incluyendo los registros y los comprobantes de sus transacciones, así como sus cortes de caja respectivos. En consecuencia la Tesorería estaba facultada para hacer las observaciones que considerara pertinentes como resultado de su examen y la dependencia en cuestión estaba obligada a contestar de manera suficiente a dichas observaciones, ya que la falta de explicación podía traer como consecuencia la suspensión del puesto o del sueldo en su caso.

Este decreto estableció también para la Tesorería la formación de la Cuenta General del Erario Público para su revisión por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda el día 14 de diciembre de cada año.

El 29 de mayo de 1896 se expidió un decreto mediante el cual se constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en ella se instituyó el puesto de Oficial Mayor, que subsistiría hasta 1978.

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. El 29 de abril de 1906 la

¹⁶ José Trinidad Lanz, *La Contraloría y el Control Interno en México, Primera Parte, Capítulo I, Fondo de Cultura Económica, México 1987, p.125-139*
La Contaduría Mayor de Hacienda, Documento Informativo, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, 1996. p. 10-11

Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados expidió el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor, ordenamiento que precisaba lo dispuesto en la ley y el reglamento de 1904.

Después de las reformas de 1881 se tuvo cierta estabilidad en la organización de la hacienda pública, sin embargo, esto no contribuyó de manera definitiva a que el control se ejerciera con la suficiente eficiencia y oportunidad, por lo que a partir de 23 de mayo de 1910 se estableció una Dirección General de Contabilidad y Glosa, la cual absorbía las funciones que hasta esa fecha eran responsabilidad de la Tesorería General de la Federación, la cual además cambió su denominación por la de Tesorería de la Federación, en cuanto a llevar la contabilidad de la Hacienda Federal así como la inspección y análisis de las cuentas que eran presentadas por cada dependencia gubernamental que estaba involucrada en alguna forma en el manejo de fondos y en consecuencia, absorbió también la responsabilidad de entregar a la Contaduría Mayor toda la información que esta requiriera para la realización de su función.

Con esto la Tesorería de la Federación se limitaba en sus funciones a la recaudación, custodia y distribución de los fondos y valores públicos y a la administración de los bienes de la Hacienda Pública Federal.

Lo anterior se estableció bajo el principio de independencia, en el sentido de que debían ser distintas las entidades que manejan fondos de aquellas que realizan la contabilidad.

Sin embargo la Tesorería siguió teniendo la facultad y a la vez la responsabilidad de la vigilancia e inspección de las oficinas que dependían directamente de ella misma, lo cual evidentemente minaba la independencia y objetividad de la información contable que de dichas oficinas se generaba, y además, al depender ambas dependencias de la Secretaría de Hacienda carecían de la independencia necesaria para poder fiscalizar objetiva y efectivamente a dicha secretaría en sus operaciones lo cual es de vital importancia, ya que se trata precisamente de los recursos financieros.

C) A PARTIR DE 1917

1. - PRIMERA ETAPA 1917-1933¹⁷

A) EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA

Este organismo se instituyó con el objetivo de dotar a la administración del patrimonio nacional y al manejo de los fondos públicos, de un instrumento que garantizara la eficiencia de la distribución de los fondos y de vigilar la actuación de los funcionarios públicos para realizar una fiscalización de manera preventiva, ya que anteriormente solo se llevaba a cabo una fiscalización correctiva que era a posteriori.

Su nacimiento legal se dio el 25 de diciembre de 1917 con la promulgación de la Ley Orgánica de las Secretarías y Departamentos. En ella se establecía que las funciones que correspondían a dicho departamento serían las de:

- * Llevar la contabilidad de la Nación

¹⁷ José Trinidad Lanz, *La Contraloría y el Control Interno en México*, Primera Parte, Capítulo I, Fondo de Cultura Económica, México 1987, p. 167-301
La Contaduría Mayor de Hacienda, Documento Informativo, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, 1996. p. 11

* Llevar la contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos en la administración pública, lo cual implicaba la supervigilancia del funcionamiento de las demás dependencias del Ejecutivo para alcanzar su mayor eficiencia y menor costo.

* La responsabilidad sobre el control de la Deuda Pública

* Responsabilidad sobre las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

La estructura orgánica del Departamento de Contraloría en esta primera etapa era la siguiente:

- Contralor General de la Nación.
- La Auditoría General
- La Contaduría
- La Auditoría de Órdenes de Pago
- La Auditoría de Inspección
- Sección Revisora de Pensiones
- Auditoría de Glosa Civil
- Auditoría de Glosa del Timbre
- Auditoría de Glosa de Aduanas
- Auditoría de Glosa Militar
- Auditoría de Liquidación de Cuentas
- Auditoría de Servicios y Cuentas Especiales y Estadística
- Oficialía Mayor
- Sección de Registro de Personal con Manejo de Fondos
- Archivo General
- Departamento Consultivo y Jurídico
- Comisión Reorganizadora

Examinando con un poco más de detalle las funciones que tenían cada una de las partes que componían el Departamento de Contraloría, podemos señalar que de las más importantes eran:

El Contralor General, de quien dependía el Departamento y quién entre otras cosas, realizaba acuerdos directos con la Auditoría General así como con las demás oficinas y la consecuente supervisión que derivaba de su encargo.

El Auditor General era el centro directivo de las diversas secciones de auditoría que conformaban el Departamento. De él dependían básicamente todas las demás funciones del Departamento, ya que se le reportaban todos los asuntos que no requirieran que personalmente los atendiera el Contralor General.

La Contaduría tenía como función la de llevar la Contabilidad General de la Nación, por lo que dirigía las actividades contables de cada dependencia de la Administración Pública y era responsable de la elaboración de la Cuenta Pública Anual y de la información anexa que esta requiriera.

La Auditoría de Órdenes de Pago era una de las secciones más importantes que justificaban la existencia del Departamento de Contraloría. Su función principal consistía en ser una oficina que inspeccionara de manera eficaz a cada una de las dependencias de la Administración Pública en cuanto al ejercicio de su presupuesto.

La Auditoría de Inspección vigilaba que todas las operaciones de recaudación, concentración o distribución de fondos públicos se hiciera de manera honesta y con estricto apego a la normatividad aplicable, en especial a la Ley de Ingresos de la Federación.

Las demás jefaturas de Auditoría tenían funciones similares a la de órdenes de pago, con la salvedad de que cada una lo hacía dentro de su propio ámbito de acción, y se constituían debido a que cada rama independiente era muy peculiar y distinta de las demás.

La Sección de Registro de Personal con Manejo de Fondos tenía el inventario de los funcionarios y agentes del Gobierno Federal que estaban autorizados para el manejo de fondos o bienes de la Nación y de las fianzas que debían cubrir los mismos para el cumplimiento de su encargo.

La Comisión Reorganizadora fué creada con el fin de estudiar los diversos problemas que se presentaban en la práctica durante el desarrollo de las funciones de la Contraloría.

La Oficialía Mayor tenía las funciones de administración de personal así como la autorización de gastos que afectaran el presupuesto de egresos, mientras que el Departamento Consultivo y Jurídico tenía como función la de hacer efectivas las responsabilidades tanto civiles como penales en que incurrieran las personas que manejaran fondos públicos.

Por medio de la función de *dirección*, el Departamento llevaba las cuentas generales de la nación, y establecía los métodos y procedimientos que habían de utilizarse para el registro contable de las operaciones.

A través de las funciones de *inspección y glosa* el Departamento de Contraloría realizaba la revisión de libros, registros y toda clase de documentos que tenían que ver con la contabilidad de la Nación. Realizaba así mismo la liquidación de las cuentas de todos los empleados con manejo de fondos o bienes nacionales, el examen de las deudas y reclamaciones en contra del Gobierno Federal, los créditos existentes a su favor, las indemnizaciones sufridas por causa de la Revolución y a su vez esta función facultaba al Departamento para la formulación de estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las Secretarías de Estado y las demás dependencias del Gobierno Federal para poder obtener la mayor eficiencia, eficacia y economía en sus funciones.

Derivado de lo anterior podemos señalar que la fiscalización por parte del Departamento se daba en dos vertientes:

- 1) Vigilar la legalidad de los manejos de los fondos y bienes públicos.
- 2) Procurar la eficiencia del trabajo gubernamental.

Mediante la función de *información* el Departamento se encargaba de presentar la información mensual del estado de la Hacienda Pública y a su vez de la información anual que constituiría la Cuenta Pública Anual que debí ser remitida al congreso para su aprobación.

El 10 de febrero de 1926 el presidente Plutarco Elías Calles expidió el decreto por el que se integraba a la Ley de Secretarías, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación y la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

La nueva Ley Orgánica establecía más específicamente que la anterior, las funciones que debía tener el Departamento de Contraloría:

- 1) Fiscalización de los fondos y bienes nacionales
- 2) Glosa de las cuentas de las oficinas y gentes con manejo de fondos o de bienes
- 3) Contabilidad de la Hacienda Pública Federal
- 4) Fiscalización en materia de Deuda Pública; y
- 5) Registro General de funcionarios y empleados de la Federación.

En la nueva ley se consignaba además de los informes mensuales y anuales ya señalados en la anterior, que sería responsabilidad del Departamento un nuevo informe que se rendiría de forma semestral, en donde se indicarían las cantidades a favor del Gobierno Federal por concepto de derechos, impuestos o contribuciones vencidas y no recaudadas, así como las obligaciones a cargo del mismo gobierno que aún no hubieran sido pagadas.

Se adicionaron como nuevas secciones del Departamento entre las más importantes, la de Auditorías Especiales cuya función era la de fiscalizar a entidades tales como la Lotería Nacional, la Beneficencia Pública, la Comisión Nacional de Caminos, la Universidad Nacional, etc., y la de Auditoría de Inventarios y Almacenes. En 1932 se creó una Oficina Central de Control de Ingresos que tenía como función principal la de vigilar que las cantidades que el Gobierno tuviera derecho de percibir, según su Ley de Ingresos, los percibiera oportunamente, y también en el mismo año, se creó una Comisión de Estudio, la cual tendría como misión la de investigar y determinar nuevas medidas que tendieran a hacer más efectivo el trabajo del Departamento de Contraloría, teniendo muchos avances posteriormente, sobre todo en lo que se refirió a responsabilidades de los servidores públicos, y en materia de Impuestos al Comercio Interior y Exterior.

La nueva Ley Orgánica ampliaba las facultades y a su vez hacía más específicas las ya existentes, del Departamento de Contraloría.

Con relación a la fiscalización e inspección se le otorgaba el derecho de realizar visitas ordinarias o extraordinarias a las dependencias, intervenir las operaciones de los empleados y llamar su atención en caso de detectar gastos desproporcionados o no claros, ser avisado el Departamento en caso de contratos de construcción, reparación, arrendamiento de inmuebles, etc. y era responsabilidad del Departamento vigilar que todos los empleados se encontraran debidamente afianzados.

En cuanto a la glosa de cuentas, esta comprendía tres operaciones fundamentales, investigar cualquier error u omisión en la aplicación de la ley en las operaciones, la segunda tenía que ver con la verificación de la documentación comprobatoria y la verificación de las operaciones aritméticas, y la tercera consistía en verificar que la aplicación de los gastos a la partida respectiva de la Ley de Ingresos se realizara correctamente.

En cuanto a la Contabilidad de los cambios más sobresalientes que trajo la nueva ley fueron los informes semestrales, así como la obligación de presentar al Congreso de la Unión junto con la Cuenta Pública Anual, nueve estados que reflejaran la situación de la Hacienda Pública en lugar de los 15 que establecía la ley anterior.

En materia de examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal, podemos señalar que la facultad del Departamento estribaba en que toda orden o autorización de pago debía ser revisada y aprobada por un funcionario del Departamento para que esta pudiera ser pagada, para lo cual podía hacer observaciones en caso de encontrar deficiencias en el procedimiento o en la operación respectiva, con lo que esta quedaba suspendida hasta que la dependencia que requería realizar la operación presentara la aclaración correspondiente.

En cuestión de Deuda Pública, era necesario que todos los certificados a través de los cuales el Gobierno se encontraba sujeto a una obligación, llevaran la firma del Contralor, requisito sin el cual ningún documento tenía validez. El Contralor además tenía como consecuencia la obligación de llevar un control de los créditos a cargo del Gobierno Federal en favor de sus diversos acreedores.

Por lo que respecta a la intervención en contratos, además de verificar que aquellos se encontraran de acuerdo a las leyes, también debía cerciorarse el Departamento de que lo pactado fuera en beneficio principalmente de los intereses públicos y que se cumpliera con lo estipulado. El Departamento debía de informar a la dependencia que se dispusiera a realizar algún contrato, de las anomalías detectadas y a asegurarse en todo caso que los contratos se llevaran a cabo según lo establecido en las leyes.

En el sentido de responsabilizarse del registro de funcionarios y empleados federales, el Departamento debía proporcionar a cada dependencia las tarjetas-registro que eran requeridas para la inscripción de algún trabajador, las cuales se hacían por duplicado con el fin de llevar un registro de todos los empleados inscritos en la nómina del gobierno federal. El Departamento debía ser informado de cada movimiento de personal que hubiera en cada dependencia.

En cuanto al fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos, podemos decir que era facultad del Departamento constituir las facultades a los funcionarios que cometieran delitos con relación al manejo de fondos públicos y que fueran descubiertos como resultado de las actividades de inspección por parte del Departamento. El fincamiento de responsabilidades se dividió en dos vertientes: primero cuando se trataba de faltas administrativas y segundo cuando se hablaba de responsabilidad penal.

En el primer caso la labor del Departamento consistía en hacer del conocimiento de la dependencia afectada la falta cometida por el funcionario, así como ejercer las gestiones necesarias para lograr la exigibilidad de las cauciones o fianzas a las que estaban sujetos los funcionarios en cuestión.

En el segundo caso la sección jurídica del Departamento era la encargada de levantar un acta circunstanciada que era remitida al ministerio público para que este a su vez iniciara con el procedimiento legal correspondiente. Era deber del Departamento en ambos casos contribuir con las pruebas y las investigaciones pertinentes para corroborar sus afirmaciones.

Por último, debemos señalar que se instrumentó en el Departamento de Contraloría el Servicio Civil de Carrera y la Escuela Superior de Administración Pública que tuvieron como objetivo que el personal que ingresara a la Administración Pública fuera lo suficientemente apto para cumplir adecuadamente con su función. Algunos de los requisitos que se exigían al personal que pretendía ocupar un puesto en el Departamento eran ser de nacionalidad mexicana, ser apto y honorable, no haber sido condenado judicialmente o no haber sido destituido de algún cargo por cuestiones que tuvieran que ver con manejo de fondos ya fuera en el servicio público o en la iniciativa privada. Asimismo se realizaban evaluaciones al personal por medio de las cuales se certificaba que los candidatos eran aptos o no para ocupar los puestos solicitados.

En 1932 se decretó la desaparición del Departamento de Contraloría. Entre las razones más importantes que se adujeron en la exposición de motivos de la iniciativa fueron las siguientes:

- La falta de información oportuna a la Secretaría de Hacienda, lo cual redundaba en la inexistencia de información para hacer uso adecuado de los fondos públicos y poder determinar las necesidades recaudatorias.
- En ese mismo sentido, la falta de un organismo que informara con la suficiente oportunidad si existía superávit o déficit una vez concluido el ejercicio, ya que el Departamento de Contraloría entregaba la Cuenta Pública Anual ocho meses después, y que incluso en ocasiones dicha cuenta señalaba superávit cuando en la realidad se daba un déficit.
- La obstrucción a la eficiente marcha de las diversas dependencias que implicaba el hecho de sufrir constantes revisiones por parte del Departamento de Contraloría, así como por parte de la Secretaría de Hacienda.
- La falta de eficacia en el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos, ya que se mencionaba que los servidores de alto rango no eran requeridos, mientras que los funcionarios menores eran consignados incluso por faltas minúsculas.
- La trascendente fue la de que se perseguía una economía en las finanzas públicas con la desaparición del Departamento, y la absorción de sus funciones por la Secretaría de Hacienda.

Por otro lado, en cuanto a la Contaduría Mayor de Hacienda, 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 7o. disponía: "La Contaduría Mayor revisará y glosará la cuenta anual del Erario Federal, Distritos y Territorios federales, 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, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas." Establecía que la cuenta anual sería presentada por el Ejecutivo dentro del año siguiente a la fecha de cierre del ejercicio y la Contaduría Mayor dispondría de un año para practicar su revisión y glosa.

2. - SEGUNDA ETAPA 1933-1982¹⁸

A) Secretaría de Hacienda como Unificadora del Control

A partir de 1933 y hasta 1947 fue la Secretaría de Hacienda la única facultada para el ejercicio del control sobre el manejo de los fondos públicos, para lo cual contaba con las siguientes atribuciones:

Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos

Por medio de esta función, Hacienda vigilaba que la ejecución del presupuesto se realizara con el apego a la regulación aplicable que era requerido. Esto comprendía a su vez la autorización de toda erogación que se llevara a cabo con cargo al gobierno federal, lo que se estableció como medida de control preventivo.

Supervisión de bienes nacionales

A través de esta facultad se fiscalizaba sobre la adquisición de los inmuebles que pasaban a formar parte del patrimonio nacional, así como la utilización de los mismos, la enajenación y la celebración de los contratos en que se vieran involucrados dichos bienes.

Autorización de los contratos por los que resultaran derechos u obligaciones para el Gobierno

Por medio de esta función la Secretaría intervendría en aquellos asuntos en los que se viera involucrado el Patrimonio de la Nación, y en ese sentido la Secretaría entendería de aquellas cuestiones relativas también a la Deuda Pública y al Crédito Público.

Contabilidad General de la Federación

Esto implicaba además del control sobre el registro de todas las operaciones de las dependencias en que hubiera la utilización de fondos, el establecimiento de las políticas, métodos y procedimientos contables, y por supuesto la concentración de los informes de todas las dependencias requeridos para la elaboración de la Cuenta Pública Anual que en consecuencia quedaba a cargo de la propia Secretaría.

Glosa preventiva de ingresos y egresos federales

Por medio de esta función se verificaba que las operaciones estuvieran debidamente soportadas con la documentación comprobatoria correspondiente, y que se hubieran llevado a cabo con el estricto apego a derecho. Era también función de la Secretaría en ese sentido la inspección y vigilancia de las diferentes oficinas, dependencias así como funcionarios y empleados que tuvieran a su cargo el manejo de fondos públicos, lo cual realizaba por medio de *visitas* para la revisión del funcionamiento de las diversas oficinas, *intervenciones* por medio de las cuales se fiscalizaban ciertas operaciones específicas, *investigaciones complementarias* y *averiguaciones* para la comprobación de irregularidades, así como inspecciones diversas.

Fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos

En esta función se incluía el registro de dichas responsabilidades y el seguimiento requerido para hacerlas efectivas. La Secretaría asumió en ese sentido la responsabilidad de llevar el registro del personal con el que operaba la Administración Pública Federal.

¹⁸ José Trinidad Lanz, *La Contraloría y el Control Interno en México*, Primera Parte, Capítulo I, Fondo de Cultura Económica, México 1987, p.305-462

La Contaduría Mayor de Hacienda, Documento Informativo, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, 1996. p. 11-12

Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda

Estas relaciones tenían su punto más importante en cuanto a la presentación de la Cuenta Pública Anual.

B) Dispersión del Control.

A partir de 1947 y hasta el año de 1958 en cuanto a las funciones de intervención en adquisiciones, conservación y administración de los bienes nacionales e intervención en actos o contratos relacionados con obras de construcción y reparación de bienes públicos o en los que ellos se vieran involucrados, la Secretaría de Hacienda fue relevada por una nueva secretaría, que se denominaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Cabe señalar que en 1947 se estableció la Primera Ley para el Control cuya función fue primordialmente la regulación del sector paraestatal, que ya para aquellos años era de magnitud importante, y que en 1953 se creó el Comité de Inversiones dependiente de la Secretaría de Hacienda, el cual tenía como función la de recabar la información que debía ser preparada por cada dependencia, con el fin de elaborar un programa de inversiones públicas para el sexenio 1952-1958.

Fue con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de fecha 23 de diciembre de 1959 que se creó la Secretaría de la Presidencia, con lo que se deslindaron de la Secretaría de Hacienda, además de las que ya habían pasado a formar parte de las funciones de la Secretaría de Bienes Nacionales la cual cambió su denominación por de Patrimonio Nacional, las funciones relativas a la planeación aún cuando siguió conservando la facultad de elaborar el Presupuesto de Egresos.

Las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia, se resumen en la de reunir los datos necesarios para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, con lo cual se sustituía a la Comisión de Inversiones, así como coordinar la planeación y vigilancia de las inversiones de las autoridades federales, organismos descentralizados del estado y empresas de participación estatal.

Con esto se establecía para la Secretaría de Hacienda la prohibición de entregar a las dependencias, fondos públicos para inversiones que no estuvieran autorizadas por la Secretaría de Presidencia.

La Secretaría de Patrimonio Nacional tenía como sus atribuciones:

- . Conservar administrar y vigilar los bienes nacionales,
- Realizar y mantener vigentes los inventarios y avalúos de dichos bienes,
- Intervenir en la adquisición, enajenación o afectación de los bienes nacionales así como en los contratos y actos que involucraran a los mismos.
- Controlar y vigilar a los organismos que tuvieran a su cargo la custodia, posesión o explotación de bienes nacionales,
- Intervenir en toda clase de adquisiciones y contratos relativos, y
- Vigilar junto con la Secretaría de Presidencia que los subsidios otorgados por el gobierno federal se otorgaran con apego a la normatividad establecida.

Por su parte la Secretaría de Hacienda siguió conservando, salvo lo relativo a planeación, las mismas funciones que hasta 1958.

Por otro lado, mediante decreto publicado el 30 de diciembre de 1963, se reformó la Ley Orgánica de 1936, en la cual se estableció que las oficinas responsables de rendir cuentas ya no enviarían a la Contaduría Mayor de Hacienda la documentación comprobatoria original, que no obstante conservaría a su disposición,

y el plazo de un año se computaría a partir de la fecha en que reciba los estados de contabilidad correspondientes.

En 1971 se ordenó a las diversas dependencias la obligación de establecer Unidades de Programación que tendrían la función de asesorar en materia de planeación y control a los titulares de dichas dependencias, siendo la Secretaría de la Presidencia la responsable de generar los lineamientos que debían seguir dichas unidades de programación. A su vez en ese mismo año se crea la Comisión de Coordinación y Control de Gasto Público, la cual tenía como su nombre lo indica la función de ejercer un control más estricto del ejercicio de las asignaciones presupuestales, así como la evaluación de los resultados de su aplicación para presentar sugerencias en caso de detectarse desviaciones. Esta comisión se encontraba formada por las tres secretarías.

En materia de control sobre las entidades paraestatales, cabe señalar que en los años de 1966 y 1970 tuvieron origen la segunda y la tercera Leyes para el Control respectivamente, que al igual que la primera funcionaban para la Administración Pública Paraestatal.

Por decreto del 31 de diciembre de 1976, se reforma una vez más la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936. Con esta reforma se establecía que su revisión se extendería al examen de la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estén debidamente comprobadas y justificadas. Practicar visitas, intervenciones o auditorías, previa autorización de la Comisión Inspector, y auxiliarse de profesionales de reconocido prestigio. Presentar a la Cámara de Diputados dentro de los primeros 10 días del mes de noviembre de cada año, el informe derivado de su revisión de la Cuenta Pública, que contendría las evaluaciones técnicas que a su juicio procedan en relación con los ingresos y el ejercicio de los presupuestos de egresos.

Conforme a las reformas publicadas en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977, la revisión de la Cuenta Pública tendría 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 se estableció que el Ejecutivo Federal debía presentar la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

C) La Reforma Administrativa y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1977 se dio con el inicio de la gestión del presidente José López Portillo la Reforma Administrativa que tuvo como sustento inicial la promulgación de las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Presupuesto y Gasto Público y General de Deuda Pública, que tuvieron como uno de sus renglones más trascendentes, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto contaba con las siguientes facultades:

- Recabar la información necesaria para elaborar los planes nacionales y sectoriales en materia de desarrollo económico y social y el Plan General de Gasto Público.
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno Federal.
- Formular el Programa de Gasto Público Federal
- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública.
- Cuidar que sea llevada la Contabilidad de la Federación, elaborar la Cuenta Pública Anual y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal.
- Controlar y vigilar a los organismos que tuvieran a su cargo la custodia, posesión o explotación de bienes nacionales,

- Intervenir en la aplicación de los subsidios por parte del Gobierno Federal, para que estos sean conforme a lo dispuesto en la normatividad correspondiente.
- Intervenir en los actos o contratos relativos a las construcciones, reparaciones o instalaciones a inmuebles por cuenta de la Administración Pública Federal.
- Dirigir y organizar estudios geográficos y cartográficos de la República y establecer los lineamientos en materia de estadística a nivel nacional.
- Dictar las medidas en materia de responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal.

Como es evidente, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto tuvo como consecuencia la integración en una sola dependencia las funciones que estaban dispersas en dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Patrimonio Nacional, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Industria y Comercio.

Por su parte el establecimiento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vinculó de manera definitiva la planeación y programación de las grandes metas y objetivos del desarrollo nacional, con la preparación, ejercicio y control del presupuesto federal de egresos.

Una innovación también muy importante fue el hecho de que la ley previno que cada una de las entidades a cuyo gasto se refería dicha ley, habrían de llevar su propia contabilidad, con inclusión de las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto, en la inteligencia de que los catálogos de cuentas que deberían utilizar tanto el Poder Legislativo, como el Poder Judicial y las dependencias del Poder Ejecutivo, serían emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En tanto a lo que se refiere a bienes nacionales, el 15 de enero de 1980 se reformó la ley respectiva, por lo que a partir de esa fecha la Secretaría de Comercio quedó facultada para intervenir en las adquisiciones de toda clase que realizaran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como para determinar normas y procedimientos aplicables al manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles.

Por otra parte y de manera acorde con el nuevo esquema de la Administración Pública Federal, correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto asumir las funciones que en materia de vigilancia y control de los contratos y las obras públicas venían ejerciendo las desaparecidas Secretaría de la Presidencia y de Patrimonio Nacional, atribuyéndosele a la de Programación y Presupuesto de manera expresa, la planeación de las obras, de los sistemas y su aprovechamiento, así como la intervención en todos los actos y contratos realizados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realizaran por cuenta del Gobierno Federal, vigilando la ejecución de los mismos. Se dispuso además que para cumplir con esos propósitos la Secretaría de Programación y Presupuesto contaría con el apoyo y asesoría de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Al igual que en el caso de Obras Públicas, el control de las adquisiciones pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la salvedad de que en este caso se atribuyó al Ejecutivo la posibilidad de dictar normas que eximieran a las dependencias y entidades de determinados requisitos y modalidades, sin perjuicio de los medios de control que para tal efecto el mismo Poder Ejecutivo se reservara.

Por lo que respecta al control de la administración de los bienes de propiedad nacional, esta atribución recayó como responsabilidad de la recién creada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, lo cual incluía la posesión, vigilancia, conservación y administración de los inmuebles de propiedad federal.

En cuanto a la Contaduría Mayor, el 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Contaduría Mayor de Hacienda en vigor hasta la fecha y el 14 de mayo de 1980 se publicó Reglamento

Interior de la Contaduría Mayor. Anteriormente la Contaduría Mayor de Hacienda contaba con solo una unidad administrativa con la denominación de Dirección de Auditoría General, y con lo nuevos ordenamientos se suprimió al Oficial Mayor sustituyéndolo con la figura del Subcontador Mayor y se previó la creación de las unidades administrativas y de los departamentos necesarios para el ejercicio de las nuevas funciones y atribuciones de la institución.

3. - TERCERA ETAPA 1982-1997¹⁹

A) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

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 día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

La SECOGEF asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y la entonces 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 Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndosele conferido adicionalmente otras nuevas, para completar un esquema de contraloría similar al presentado en la época del Departamento de Contraloría.

De esta forma restableció y fortaleció un mecanismo unitario, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los Recursos Públicos; atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y promoción de la modernización de la empresa pública.

Con este contexto lo que se pretendió fué él darle un rango importante, estableciéndola como Secretaría de Estado y a la vez se crearon figuras y esquemas novedosos de apoyo a las funciones de control y fiscalización como los comisarios públicos para la vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales, los Órganos Internos de Control y los delegados de contraloría en las diferentes Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo y las demás que conforman la Administración Pública Federal.

Para el desarrollo de sus funciones la SECOGEF contaba con la siguiente estructura orgánica:

Subsecretaría A, de la que dependían a su vez cuatro direcciones generales:

- De Responsabilidades y Situación Patrimonial.
- De Operación Regional
- De Simplificación Administrativa
- De Contraloría Social

Subsecretaría B, comprendía tres direcciones generales:

- De Control y Evaluación de la Gestión Pública

¹⁹ SECOGEF, *Antecedentes y Acciones*, Unidad de Com. Social, SECOGEF, México, 1991.p 20-26
Reformas a la Administración Pública Federal, Revista de Administración Pública, INAP, A.C., México, 1995. p.45-48

La Contaduría Mayor de Hacienda, Documento Informativo, Contaduría Mayor de hacienda de la Cámara de Diputados, México, 1996. p. 12

- De Auditorías Externas
- De Auditoría Gubernamental.

La Oficialía Mayor que tenía bajo su responsabilidad a la Dirección General de Administración. La Dirección General Jurídica y la Unidad de Comunicación Social.

Desde sus inicios la SECOGEF tuvo las siguientes funciones:

- **Contraloría Social.** Mediante esto se promovería la participación del ciudadano en la fiscalización de las acciones gubernamentales a través de la denuncia de los malos servidores públicos.
- **Responsabilidades de los Servidores Públicos.** A través de esta función la SECOGEF vigilaría el cumplimiento por parte de todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que su desempeño se realice con criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- **Promoción de la Eficiencia y Eficacia en la Gestión Gubernamental.** Mediante esta función se procuraría evitar que existieran irregularidades en el servicio público y que las relaciones entre la sociedad y el gobierno se agilicen, en cuanto a trámites y gestiones.
- **Control, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública.** Con esta función se pretendía normar y coordinar el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública mediante el cual se buscaría evitar ineficiencias e ilícitos en el manejo de los recursos públicos y en el desarrollo de las funciones de la Administración Pública Federal.
- **Auditoría Pública.** Mediante esta función se pretendía reforzar los controles establecidos en el Sector Público para lograr un manejo más adecuado y racional de los recursos federales, con apego a los presupuestos y la legislación aplicables.
- **Evaluación Gubernamental.** Con esta función se buscaría conocer periódicamente el avance de programas, cumplimiento de metas y el ejercicio del gasto, a la vez que proporcionar los elementos y la información necesaria para corregir desviaciones y rectificar rumbos.
- **Modernización, Vigilancia y Evaluación de las Entidades Paraestatales.** Con esta función se buscaría determinar los procedimientos para fortalecer y convertir a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en modelos de eficiencia, a fin de que se cumplieran los objetivos para los que fueron creadas.

Por su parte, 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 atribuciones encomendadas, la cual, con ligeros cambios, se ha mantenido hasta la fecha. 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 de Obra Pública y de Evaluación de Programas.

En 1992 se crea en la Contaduría Mayor de Hacienda la Dirección General de Situación patrimonial que tiene a su cargo la custodia, verificación y seguimiento del personal perteneciente al Poder Legislativo Federal.

B) Cambio a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

A partir del inicio de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cambió su denominación por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Con esto se le incorporaron a la Secretaría nuevas atribuciones relacionadas con la organización y coordinación del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como avalúos, edificios públicos e inmobiliaria, normatividad de adquisiciones, arrendamientos y ejecución de obra pública.

La exposición de motivos de los cambios a la Secretaría señalan que con el objetivo de contar con una Secretaría de Estado que se encargue de modernizar y controlar las funciones administrativas básicas, se propone que la SECOGEF se transforme a SECODAM, con lo que se busca que esta dependencia se responsabilice de diseñar los lineamientos en materia administrativa bajo un criterio unificado y de continua modernización, que permitan mejorar los servicios y la atención a la ciudadanía.

Se señala que no obstante los avances logrados, se requiere que la administración pública cumpla de mejor manera con el combate a la corrupción, a partir de acciones preventivas, y a la vez de este esfuerzo se coordine mejor el Ejecutivo Federal con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para un mejor control del manejo de los recursos públicos respecto del cumplimiento de las metas planteadas.

Bajo este esquema la SECODAM tendría, a partir de la reforma, las siguientes atribuciones generales:

- Modernización Administrativa. Esto incluiría la promoción de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa y la normatividad para el manejo ordenado y transparente de los recursos financieros y de los bienes muebles e inmuebles federales.
- Coordinación de los Sistemas de Control y Vigilancia de la Gestión Pública. Esto le permitiría adoptar medidas para prevenir la corrupción y detectar los casos que ameriten la imposición de sanciones administrativas o penales, así como para verificar que los programas de Gobierno se ejecuten con austeridad y racionalidad.
- Evaluación de la Gestión Pública. Esto le permitiría vigilar que las entidades y dependencias de la administración pública cumplan con eficiencia las metas y objetivos que les corresponden y apliquen con economía, eficiencia y eficacia el gasto público.

Con la reforma la SECODAM asumiría algunas atribuciones que en materia inmobiliaria correspondían a la Secretaría de Desarrollo Social, así como las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de normatividad de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública. Se busca también que la SECODAM participe en la definición y modernización de las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades paraestatales, y en el desarrollo de los recursos humanos de la Administración Pública Federal.

En suma, se propone con las reformas a la SECOGEF para convertirla en SECODAM, modernizar la administración pública, simplificando procedimientos, haciendo transparentes las acciones, adecuando estructuras y primordialmente fortaleciendo el federalismo mediante propuestas concretas de descentralización y desconcentración administrativa hacia los estados y los municipios, transfiriendo recursos y propiciando una mayor participación de sus gobiernos y sus comunidades en las decisiones que les afectan.

CRONOLOGÍA SINTÉTICA DEL CONTROL EN MÉXICO

ETAPA	CONTROL PREVENTIVO	CONTROL CORRECTIVO
PERIODO PREHISPANICO	Cihuacóatl	Cihuacóatl
ÉPOCA COLONIAL	Medidas como las tres llaves	Audiencias, Tribunales de Cuentas, Visitas y Juicios de Residencia.
1824	Departamento de Cuenta y Razón	Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público.
1831	Dirección General de Rentas	Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público.
1838	Dirección General de Rentas	Tribunal de Revisión de Cuentas
1846	Dirección General de Rentas	Contaduría Mayor Hacienda
1853	Dirección General de Hacienda	Tribunal de Cuentas
1855	Dirección General de Hacienda	Contaduría Mayor de Hacienda
1881	Tesorería General de Hacienda	Contaduría Mayor de Hacienda
1910	Dirección General de Contabilidad y Glosa.	Contaduría Mayor de Hacienda
1917	Departamento de Contraloría	Contaduría Mayor de Hacienda
1933	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Contaduría Mayor de Hacienda
1947	Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.	Contaduría Mayor de Hacienda

1959	Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia.	Contaduría Mayor de Hacienda
1977	Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.	Contaduría Mayor de Hacienda
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	Contaduría Mayor de Hacienda
1994	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.	Contaduría Mayor de Hacienda

Cabe hacer la aclaración al cuadro anteriormente citado que aún cuando por su parte la Contaduría Mayor de Hacienda tiene funciones principalmente de control correctivo, también hace control preventivo en cuanto a sus recomendaciones, y por su parte, los organismos encargados principalmente del control preventivo, también llevan a cabo acciones a posteriori que entran dentro de lo que es señalable como control correctivo.

CONTADURÍA MAYOR

DE HACIENDA

IV LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

A) MARCO JURÍDICO

Como en cualquier país civilizado del mundo en México existe para todos los ciudadanos que contribuyen de una u otra forma con el gasto público en cumplimiento del artículo 31 constitucional, el incuestionable derecho de saber el destino de los recursos que son encomendados al Gobierno y que constituyen la Hacienda Pública.

Es por ello que es de suma importancia que quienes son depositarios de la confianza del pueblo, y que por su mandato tienen la obligación de hacer buen uso de los recursos que les son entregados, rindan a la ciudadanía cuentas claras.

Para lo anterior es necesario que existan los instrumentos adecuados que controlen y fiscalicen la acción del gobierno, y que esos instrumentos sean lo suficientemente eficaces para cumplir su función revisora y que a su vez sean capaces de brindarle a la ciudadanía la información necesaria para que exista la seguridad de que los recursos que aporta son bien resguardados.

La forma en la que el gobierno encabezado por el Poder Ejecutivo rinde cuenta de la utilización de los recursos públicos es, como hemos visto a lo largo de esta investigación, mediante la presentación de la Cuenta Pública de Hacienda, la cual entrega anualmente al Poder Legislativo en cumplimiento con lo dispuesto con el artículo 74 de nuestra Carta Magna.

Es el mismo artículo 74 quien indica que ha de ser la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados la que habrá de hacer la glosa y la revisión de dicha Cuenta Pública para corroborar que lo ahí asentado es correcto y no se cometió ningún agravio en perjuicio del erario público.

También el artículo 73 de la propia Constitución marca que es atribución del Congreso de la Unión la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y en el artículo 74 también se da como atribución específicamente a la Cámara de Diputados la de vigilar mediante una comisión en su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

Es de hacerse notar que aunque no hay algún ordenamiento legal en la Constitución que expresamente indique la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda y las funciones que esta deba de realizar, ambas circunstancias se dan por sentadas, ya que como hemos visto a lo largo de la presente investigación, la historia de la Contaduría Mayor en la vida de México data de los primeros años de nuestro país como nación independiente y soberana, mucho antes de que nuestra actual constitución fuera creada.

Es así como podemos decir que la tradición hizo ley, y que basta con que la Constitución mencione a la Contaduría Mayor, para que esta se encuentre suficientemente fundamentada constitucionalmente.

Pero si bien la Constitución no nos marca con exactitud las atribuciones y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, existen dos ordenamientos legales que si nos dan ese marco jurídico que buscamos. Esos dos ordenamientos son:

- La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1978, y
- El Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 5 de agosto de 1988.

Ambos ordenamientos quedarán expuestos a lo largo de este capítulo.

B) PRINCIPALES FUNCIONES Y ATRIBUCIONES²⁰

Las atribuciones con las que cuenta la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados se encuentran establecidas en el artículo tercero de la Ley Orgánica de la propia Contaduría Mayor, y son las siguientes:

1. - Verificar si las entidades que están incluidas en la Cuenta Pública:

a) Realizaron sus operaciones tanto en lo general como en lo particular en apego a lo establecido por la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley General de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley General de Deuda Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública y todos los demás ordenamientos que sean aplicables en la materia.

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.

c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y

d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidos por la ley;

2. - Elaborar y rendir:

a) A la Comisión de 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 siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Este informe enunciativamente deberá contener comentarios generales sobre:

- Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los Principios de Contabilidad aplicables al sector Gubernamental.
- Los resultados de la gestión financiera
- 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 el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas que fueron aprobados.
- El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y
- El análisis de las desviaciones presupuestales.

b) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, la cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además el señalamiento de las

²⁰ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México 1978.

irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades de revisión que lleva a cabo de conformidad con las anteriores fracciones de este mismo artículo.

3. - Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Distrito Federal, a los organismos descentralizados y paraestatales, 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 que fué aprobado en el Presupuesto de Egresos.

La ley señala además que en el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por medio del Gobierno de la Entidad Federativa Correspondiente.

4. - Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables a la materia, y además si se ha realizado de una manera eficiente.

5. - Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general realizar todas las investigaciones que sean necesarias para que la Contaduría Mayor pueda llevar a cabo cabalmente sus atribuciones.

6. - Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías que fueron practicadas por ellos y las aclaraciones que en su caso se consideren pertinentes por parte de la Contaduría Mayor.

7. - Establecer coordinación en los términos que establece la Ley Orgánica, junto con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y también con la Secretaría de Hacienda con el fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad gubernamental y las normas de auditoría gubernamental, y las relativas al archivo contable de los libros y de los documentos justificativos y comprobatorios tanto de los Ingresos, como del ejercicio del gasto público.

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

9. - Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades en las que hayan incurrido los servidores públicos por un manejo inadecuado de su presupuesto.

A este respecto cabe mencionar que los propios funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda incurrirán a su vez en responsabilidad en el caso de no haber señalado cuando un funcionario que fue objeto de revisión y encontrado responsable de algún ilícito en perjuicio del erario público, no fue debidamente señalado por los canales correspondientes.

10. - La Ley señala para efecto de que las anteriores se consideren como enunciativas mas no limitativas, que las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda serán además las que deriven del reglamento de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y a su vez de las disposiciones que para tal efecto sean dictadas por la Cámara de Diputados.

C) ORGANIZACIÓN²¹

El Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 2 señala que para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Contaduría Mayor contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Contador Mayor de Hacienda
Subcontador Mayor de Hacienda
Dirección General Jurídica
Dirección General de Administración
Dirección General de Sistemas
Dirección General de Análisis e Investigación Económica
Dirección General de Auditoría de Ingresos del Sector Central
Dirección General de Auditoría de Egresos del Sector Central
Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal
Dirección General de Auditoría de Obra Pública
Dirección General de Evaluación de Programas
Dirección General de Programación y Control de Gestión
Dirección de Auditoría Interna
Dirección General de Situación Patrimonial

A las anteriores hay que añadir las unidades que apoyan la labor del Contador Mayor y que dependen directamente de él que son:

Secretario Particular del Contador Mayor
Coordinación de Asesores
Coordinación General Técnica
Unidad de Proyectos

Analizaremos un poco más a detalle las principales atribuciones de las unidades más importantes que componen la Contaduría Mayor de Hacienda.

Contador Mayor

El Contador Mayor tiene las siguientes funciones:

- Representar a la Contaduría Mayor
- Planear las actividades y aprobar los programas de trabajo de la Contaduría Mayor
- Someter a la Cámara para su aprobación el Presupuesto Anual de la Contaduría Mayor
- Proponer el presupuesto mensual a la Comisión de Vigilancia para su aprobación
- Informar a la Comisión de Vigilancia sobre la aplicación del presupuesto dentro de los primeros treinta días posteriores al término del ejercicio
- Rendir a la Cámara de Diputados los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública Federal
- Fijar las normas, técnicas y procedimientos a que deben sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que ordene y procurar que se mantengan actualizadas
- Ordenar la práctica de auditorías, visitas e inspecciones
- Expedir los pliegos de observaciones derivados de dichas revisiones
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades a servidores públicos, la aplicación de sanciones, el cobro de cantidades no percibidas por la hacienda pública, el ejercicio de las

²¹ Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México 1988

facultades de comprobación de las autoridades fiscales, la ejecución de actos o convenios que afecten los programas, subprogramas y partidas presupuestales y la atención de las recomendaciones que se formulen a dependencias o entidades con motivo de las revisiones efectuadas

- Proponer a la Comisión de Vigilancia el nombramiento o remoción del personal de la Contaduría Mayor
- Expedir los documentos que acrediten a los funcionarios de la Contaduría Mayor como tales, así como imponerles las sanciones correspondientes cuando incurran en responsabilidades en el desempeño de sus funciones
- Adscribir unidades administrativas al Subcontador o a otras unidades así como asignarles la coordinación de programas específicos
- Expedir los manuales y crear los comités requeridos para el correcto funcionamiento de la Contaduría Mayor
- Establecer los mecanismos para prestar el asesoramiento y el apoyo técnico que solicite la Cámara de Diputados o la Comisión de Vigilancia en relación con las atribuciones de la Contaduría Mayor.

El Subcontador.

Sus atribuciones se resumen en cumplir con las comisiones designadas por el Contador Mayor, así como colaborar con él en todas sus funciones.

La Dirección General Jurídica

Esta Dirección tiene las siguientes atribuciones:

- Asesorar a la Contaduría Mayor en materia jurídica, así como estudiar las disposiciones legales que afecten a la Contaduría y determinar el criterio aplicable cuando existan ordenamientos legales contradictorios.
- Ejercitar las acciones judiciales necesarias ante los tribunales en representación de la Contaduría Mayor en todos los juicios, contratos y actos que involucren a dicha Contaduría.
- Presentar ante la Cámara de Diputados y ante las autoridades competentes las denuncias o querrelas correspondientes cuando la Contaduría conozca de diversos delitos en perjuicio de la Hacienda pública, incluyendo cuando involucren a los propios funcionarios de la Contaduría Mayor.
- Elaborar y someter a la consideración de los superiores jerárquicos los pliegos de observaciones derivados de las auditorías, visitas o inspecciones, así como los documentos necesarios para que la Contaduría promueva el fincamiento de responsabilidades, la imposición de sanciones y el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales y los documentos requeridos para dar por terminada la intervención de la Contaduría Mayor en relación con la promoción de dichas acciones.
- Practicar auditorías, visitas e inspecciones sobre aspectos jurídicos a las dependencias y entidades públicas, proponiendo al personal para dichas revisiones y coordinando con las dependencias sujetas a revisión, las acciones tendientes a facilitar el trabajo de auditoría. Elaborando a su vez como resultado de su examen, las recomendaciones correspondientes, dando el seguimiento correspondiente a sus recomendaciones y elaborando los dictámenes, opiniones e informes que se deriven de sus revisiones.
- Requerir a las dependencias, entidades, particulares y terceros que hubieren tenido operaciones con la entidad sujeta a revisión, toda la información que requiera para realizar las labores de fiscalización que tenga a su cargo.

La Dirección de Administración.

Esta dirección tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- Administrar el personal de la Contaduría Mayor.

- Adquirir los bienes y servicios que se requieran e implantar y operar los sistemas de mantenimiento preventivo y correctivo para garantizar el correcto funcionamiento de los muebles o inmuebles de la Contaduría Mayor para el adecuado desempeño de sus funciones.
- Preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la Contaduría Mayor, vigilar su ejercicio y elaborar la cuenta comprobatoria.

La Dirección General de Sistemas.

Esta dirección tiene la atribución fundamental de asesorar en materia informática a la Contaduría Mayor y promover la adquisición, ampliación y mantenimiento de los recursos tanto de equipo de cómputo como de sistemas informáticos que se requieran para el buen desempeño de las funciones de la Contaduría.

La Dirección General de Análisis e Investigación Económica.

Esta dirección tiene las siguientes atribuciones:

- Asesorar en materia económica a la Contaduría Mayor.
- Planear, programar y elaborar los análisis temáticos que se utilizan como insumos para la elaboración de los informes Previo y de Resultados de la Cuenta Pública, incluyendo el análisis de la Ley de ingresos y del Presupuesto de Egresos.
- Analizar la información financiera que se presente en la Cuenta Pública Federal, el Informe Presidencial, los informes que en materia económica y de finanzas públicas nacionales tengan que presentar las entidades de la Administración Pública Federal, así como las memorias de las principales dependencias y entidades para elaborar informes respecto a sus finanzas.
- Practicar auditorías, visitas e inspecciones a las dependencias y entidades públicas, proponiendo al personal para dichas revisiones de conformidad con lo dispuesto por el Contador Mayor, coordinando con las dependencias sujetas a revisión las acciones tendientes a facilitar el trabajo de auditoría, elaborando como resultado de su examen, las recomendaciones correspondientes, dando el seguimiento correspondiente a sus recomendaciones, generando los dictámenes, opiniones e informes que se deriven de sus revisiones, informando a la Dirección Jurídica de las irregularidades detectadas e integrando en su caso la documentación necesaria para la promoción del fincamiento de responsabilidades y sanciones correspondientes.
- Requerir a las dependencias, entidades, particulares y terceros que hubieren tenido operaciones con la entidad sujeta a revisión, toda la información que requiera para realizar las labores de fiscalización que tenga a su cargo.

La Dirección General de Auditoría de Ingresos del Sector Central

Esta Dirección tiene como atribuciones:

- Practicar auditorías, visitas e inspecciones, conforme a lo dispuesto por el Contador Mayor de Hacienda, a fin de comprobar que la recaudación de los ingresos y el movimiento de fondos de la Federación, así como de las operaciones relacionadas con deuda pública, se hayan realizado de acuerdo con las leyes aplicables en la materia y con economía, eficacia y eficiencia.
- Analizar las deficiencias que se presenten en las dependencias y entidades revisadas y que propicien la evasión o elusión fiscal, así como los problemas que impidan el funcionamiento adecuado del sistema tributario.
- Practicar auditorías, visitas e inspecciones a las dependencias y entidades públicas, proponiendo al personal para dichas revisiones de conformidad con lo dispuesto por el Contador Mayor, coordinando con las dependencias sujetas a revisión las acciones tendientes a facilitar el trabajo de auditoría, elaborando como resultado de su examen, las recomendaciones correspondientes, dando el seguimiento correspondiente a sus recomendaciones, generando los dictámenes, opiniones e informes que se deriven

de sus revisiones, informando a la Dirección Jurídica de las irregularidades detectadas e integrando en su caso la documentación necesaria para la promoción del fincamiento de responsabilidades y sanciones correspondientes.

- Requerir a las dependencias, entidades, particulares y terceros que hubieren tenido operaciones con la entidad sujeta a revisión, toda la información que requiera para realizar las labores de fiscalización que tenga a su cargo.

La Dirección General de Auditoría de Egresos del Sector Central

Las atribuciones de esta dirección son en la práctica las mismas que la Dirección de Ingresos, solo que en esta dirección lo que se fiscaliza es que las dependencias y entidades del Sector Central se hayan ajustado en sus operaciones de ejercicio del gasto público a lo establecido en las leyes aplicables a los egresos y lo hayan hecho con la debida eficiencia, eficacia y economía.

La Dirección General de Auditoría del Sector Paraestatal.

Al igual que las dos direcciones anteriores, su función básica es la de la fiscalización mediante visitas, auditorías e inspecciones y para ello cuenta con las mismas atribuciones que sus direcciones pares, con dos salvedades:

- La fiscalización se realiza exclusivamente al sector paraestatal y es tanto de ingresos como de egresos, y
- El Contador Mayor puede encomendar la fiscalización de alguna entidad paraestatal a alguna otra unidad administrativa.

La Dirección General de Auditoría de Obras Públicas.

Esta dirección tiene la atribución de practicar auditorías, visitas e inspecciones, conforme a lo dispuesto por el Contador Mayor de hacienda, a fin de comprobar que la planeación, adjudicación, ejecución y destino de las obras públicas y otras inversiones físicas a cargo de las dependencias y entidades públicas se hayan ajustado a la legislación y a la normatividad aplicables, que las erogaciones correspondientes hayan estado debidamente comprobadas y justificadas y, que los trabajos se hayan efectuado con eficacia, eficiencia y economía.

Respecto de dichas visitas, auditorías e inspecciones, esta dirección tiene las mismas atribuciones que las direcciones generales de auditoría anteriores.

La Dirección General de Evaluación de Programas

Esta dirección tiene como atribución principal la de revisar, analizar y evaluar la información programática incluida en las Cuenta Pública, a fin de comprobar que se hayan cumplido los objetivos y metas de los programas establecidos en los Presupuestos de Egresos del Gobierno Federal. Para tal efecto utilizará toda la información relacionada con la materia y tiene la atribución también de practicar visitas, auditorías e inspecciones, para las cuales cuenta con las mismas atribuciones que las direcciones generales de auditoría.

La Dirección General de Programación y Control de Gestión.

Esta dirección tiene las siguientes atribuciones:

- Integrar el programa general de la Contaduría Mayor de Hacienda y someterlo a la consideración del Contador Mayor para su autorización.
- Establecer y mantener actualizados los sistemas para la elaboración, control y evaluación de los programas de cada unidad administrativa.

- Preparar y mantener actualizados los manuales de organización y procedimientos de todas las unidades administrativas y someterlos a la aprobación del Contador Mayor de Hacienda.
- Detectar las necesidades de capacitación y adiestramiento del personal de la Contaduría Mayor de Hacienda para elaborar y someter a consideración del Contador Mayor, los programas de capacitación del personal, así como impartir los cursos o coordinarlos cuando sean por personal externo.
- Coordinar el archivo permanente de las dependencias que determine el Contador Mayor, así como proporcionar a las unidades administrativas la información bibliográfica y hemerográfica que le requieran para el cumplimiento de sus funciones.
- Corregir, uniformar y normar la elaboración y la presentación de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública, así como la edición de dichos informes y de toda la información que publique la Contaduría Mayor de Hacienda y que sea indicada por el Contador Mayor.

La Dirección General de Auditoría Interna.

Las atribuciones de esta dirección son las siguientes:

- Practicar auditorías financieras, operacionales y administrativas a las unidades administrativas de la Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a los programas que autorice el Contador Mayor de Hacienda, incluyendo los sistemas, controles y procedimientos en general a fin de informar al Contador Mayor de Hacienda sobre el particular y, en su caso, proponerle la adopción de medidas preventivas o correctivas que estime convenientes.
- Propiciar que se cumplan las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la Contaduría Mayor de Hacienda, así como las normatividad que rige internamente a la institución.
- Evaluar si los recursos humanos, materiales y financieros asignados a las unidades se utilizan con economía, eficiencia y eficacia.
- Vigilar que los sistemas de control interno establecidos en la Contaduría Mayor de Hacienda operan eficientemente.
- Formular las recomendaciones que estime convenientes, informar de ellas oportunamente al Contador Mayor y darles seguimiento.
- Revisar la documentación justificativa y comprobatoria del gasto y del ingreso de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Administrar el sistema de quejas y sugerencias de la Contaduría Mayor.
- Investigar los actos u omisiones de los funcionarios de la Contaduría Mayor que puedan constituir responsabilidades.
- Intervenir en la entrega-recepción de las unidades administrativas de la Contaduría Mayor y en las licitaciones para adjudicar contratos en los que se involucre a la Contaduría Mayor.

La Dirección General de Situación Patrimonial

Cabe mencionar que esta dirección no figura en el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, sino que surge a raíz de las reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos aparecidas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 21 de julio de 1992.

Así en septiembre de ese año se creó esta dirección cuya finalidad es recibir las declaraciones patrimoniales y el registro del patrimonio de los legisladores y funcionarios de la Cámara de Diputados a partir del nivel de Jefe de Departamento.

D) REVISIONES QUE PRACTICA, METODOLOGÍA E INFORMES²²

REVISIONES

Las auditorías que abarcan principalmente 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 evaluación de programas, principalmente, así como los análisis de la Gestión Económico-Financiera y Programático-Presupuestal que sirven de base para los informes previo y de resultados.

Auditorías Financieras

Se trata con este tipo de auditorías de comprobar, en forma selectiva 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.

Auditorías de Sistemas

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

Auditorías 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 observan las disposiciones legales aplicables y si dichos órganos han defendido debidamente los intereses jurídicos de la dependencia o entidad a la cual están adscritos.

Auditorías de normatividad de obras públicas

Se practican con objeto de evaluar el cumplimiento de la disposición de la legislación aplicable por lo que respecto a la contratación de obras y de los servicios relacionados con ellas.

Auditorías de Obras Públicas

Se practican con el propósito de comprobar que las obras se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales aplicables y 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.

Auditorías de evaluación de programas

Estas se realizan con el objeto de determinar la congruencia de los programas con el marco de planeación correspondiente al Sector y determinar la eficiencia y eficacia con que fueron ejecutados.

²² La Contaduría Mayor de Hacienda, Documento Informativo, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México 1996. p. 31-34

Auditorías Especiales

Son aquellas que se realizan a solicitud expresa de la Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Vigilancia, y pueden incluir uno o más tipos de auditorías o bien revisiones de procesos específicos, como los de desincorporación de entidades paraestatales, etc.

Análisis de la Gestión Económico-Financiera

El análisis de la Gestión Económica y Financiera del Sector Público Presupuestario tiene como finalidad la de mostrar el apego que el Ejecutivo Federal mostró en el cumplimiento de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, autorizado por la H. Cámara de Diputados.

Con esta revisión se proporciona en primer lugar una visión general sobre las principales condiciones económicas que imperaron en el ejercicio fiscal, y se explica cuales fueron las variables internas y externas que influyeron más decisivamente sobre el comportamiento previsto de las Finanzas Públicas, tanto del ámbito nacional como del internacional.

En segundo lugar, con la revisión y el análisis se muestra hasta que punto las diferentes entidades y dependencias que conforman el sector presupuestal se ajustaron a los lineamientos señalados en Plan Nacional de Desarrollo, en los Criterios Generales de Política Económica, en la ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y demás leyes fiscales y reglamentos aplicables.

La elaboración de los capítulos que contienen la información producto del análisis de la Gestión Económico Financiera se realiza con base en series estadísticas que se formulan seleccionando aquellas variables que por su importancia o incidencia en los fenómenos a analizar explican el comportamiento de la economía en su conjunto. La determinación de los cambios entre lo programado y lo ejercido o realizado se logra a partir de la comparación de las variaciones de los montos aprobados contra las realizadas, estudio que se complementa con el comportamiento histórico reciente de los principales capítulos o conceptos del Ingreso y del Gasto Público.

Para sustentar las aplicaciones a las variaciones presupuestales y financieras, así como para evaluar la consistencia de la información que se presenta en la Cuenta Pública, se lleva a cabo una investigación directa en las Dependencias y Entidades del Sector Público Presupuestal con objeto de validar la información financiera y presupuestal y para conocer más a fondo las causas de las variaciones entre lo presupuestado y lo real.

En tercer término, en la revisión de los Estados Financieros de las Entidades sujetas a Control Presupuestal, se informa sobre el análisis de los estados financieros y de la evolución de los principales aspectos financieros que se obtuvieron en la operación anual de las entidades. Se presenta el análisis de los estados financieros consolidados y se explican las principales modificaciones en el Estado de Situación Financiera y en el Estado de Cambios en la Situación Financiera.

Análisis Programático-Presupuestal

El análisis programático- presupuestal que se presenta en el informe previo, tiene su punto de partida en la información que de este carácter contienen las cuentas públicas. Su finalidad es evaluar si los objetivos y metas de los programas, se ajustaron a los criterios establecidos en los presupuestos de egresos correspondientes. Esta evaluación se concibe como un elemento integral del proceso de planeación, ya que permite conocer la medida y la forma en que se alcanzaron los objetivos y metas, lo que posibilita, en su caso, identificar incongruencias, desviaciones, incumplimientos y deficiencias en el desarrollo y resultado de

los programas, lo cual permite la retroalimentación del proceso de programación-presupuestación en ocasiones posteriores.

Se inicia con el análisis de los objetivos y metas contenidos en los marcos de referencia nacionales y sectoriales como lo es el Plan Nacional de Desarrollo.

Posteriormente se seleccionan programas y subprogramas representativos llevados a cabo por las entidades del Sector Público Federal, y se analiza en lo específico las metas propuestas y obtenidas y el gasto programado y ejercido.

La selección de los programas y subprogramas a evaluar se lleva a cabo sobre la base de tres criterios básicos:

- Se seleccionan aquellos programas cuyos objetivos estén directamente relacionados con las prioridades nacionales y sectoriales.
- Se determinan los programas vinculados con prioridades nacionales y sectoriales que representan una participación significativa, dentro del gasto ejercido en los sectores analizados.
- Se seleccionan los programas y subprogramas, que además de cumplir con los dos primeros criterios, registraron variaciones relevantes en sus metas y/o gasto (+20%) en relación con el Presupuesto de Egresos.

Una vez seleccionados los programas se procede a la evaluación de los mismos, la cual a su vez se basa en cuatro criterios:

- **Congruencia.** Se busca la correspondencia que existe entre los objetivos y metas de los programas institucionales, con respecto al conjunto de objetivos, prioridades y estrategias del marco de referencia nacional y sectorial.
- **Suficiencia.** Es decir la medida en que un determinado problema se resuelve o elimina al lograr los objetivos y metas propuestos, a través de la ejecución de las actividades programadas.
- **Eficacia.** Es la expresión cuantitativa del grado en que se lograron los objetivos y metas propuestos, a través de la ejecución de las actividades programadas.
- **Eficiencia.** Es también una expresión cuantitativa en donde se pondera el costo de los recursos involucrados para el logro de los objetivos planteados.

En el informe previo se presentan los resultados de esta evaluación en la siguiente forma:

- Marco de Referencia de la acción sectorial
- Los programas a evaluar
- El análisis y evaluación de los programas y subprogramas seleccionados, donde en su caso se hace mención de la insuficiencia o inconsistencia de la información que limita la profundidad del análisis evaluatorio.
- Las conclusiones que incluyan aspectos sustantivos derivados del análisis.

Por su parte, en el Informe de Resultados se incluye la corroboración de las apreciaciones preliminares vertidas en el Informe Previo y la ponderación de las conclusiones definitivas de los aspectos programático-presupuestales, a fin de concluir la revisión de las Cuentas Públicas en forma integral, precisando los resultados obtenidos.

La ejecución de las auditorías para efectos del Informe de Resultados comprende tres fases:

- **Planeación.** En esta fase se determinan los objetivos específicos de las auditorías, se definen los alcances, los procedimientos y técnicas que habrán de emplearse y la oportunidad con que se aplicarán.
- **Ejecución.** En esta fase se aplican las normas y técnicas de auditoría para el cumplimiento de los objetivos determinados en la fase de planeación.
- **Informes.** Esta fase tiene como propósito la presentación de los resultados y recomendaciones de las revisiones efectuadas durante la etapa de ejecución, basados en información relevante, suficiente y competente, debidamente soportada.

Los resultados y recomendaciones de la evaluación programática-presupuestal se incorporan al Informe de Resultados que rinde la Contaduría Mayor de Hacienda, sobre la revisión de la Cuenta Pública Federal, con lo cual proporciona elementos de juicio a los C.C. Diputados Federales para el cabal cumplimiento de su labor legislativa.

METODOLOGÍA

En cuanto a la metodología que se emplea en la Contaduría Mayor de Hacienda, a manera de ejemplo se propone la Guía de Auditoría para Evaluar los Capítulos 2000 "Materiales y Suministros" y 5000 "Bienes Muebles e Inmuebles".²³

Esta guía proporciona una serie de procedimientos aplicables a efecto de realizar la revisión a los rubros específicos que se mencionan. En ella se presentan los objetivos que han de perseguirse en la revisión y para cada uno de ellos se desglosan una serie de procedimientos que han de llevarse a cabo para el cumplimiento de dichos objetivos.

Los objetivos son:

- Verificar que las compras se realizaron de conformidad con el presupuesto aprobado.
- Verificar que los materiales, suministros y bienes muebles hayan sido solicitados con apego a un procedimiento confiable.
- Verificar que las compras se adjudicaron de acuerdo a las disposiciones normativas y legales correspondientes.
- Verificar que el procedimiento de los pedidos se ajustó a las prácticas de desempeño adecuados y a las disposiciones de ley.
- Verificar que los bienes adquiridos fueron recibidos en el almacén y se controlaron adecuadamente.
- Verificar que las adquisiciones se pagaron y registraron en forma correcta.

Los anteriores son los objetivos que se plantean en la Guía. Ahora para ejemplificar los procedimientos, se proponen los relativos al cumplimiento del primer objetivo:

Objetivo: Verificar que las compras se realizaron de conformidad con el presupuesto aprobado.

Procedimientos:

- Verificar que el presupuesto original y los oficios de afectación presupuestaria, mediante los cuales se modificó el presupuesto estén debidamente autorizados.

²³ Guía Para Evaluar los Capítulos 2000 "Materiales y Suministros" y 5000 "Bienes Muebles e Inmuebles", Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, 1996.p 1-11

- Conciliar las cifras presentadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal con la información registrada en los auxiliares presupuestales de la unidad auditada.
- Verificar que las adquisiciones de Materiales, Suministros y Bienes Muebles, que realizaron las dependencias de la Administración Pública Federal fueron las aprobadas por la SHCP en el programa anual de adquisiciones y en los Oficios de Autorización de Inversión Correspondientes. (Anexo 1 a)
- Verificar que los materiales y bienes adquiridos estén considerados en el Programa Anual de Adquisiciones y en el Programa de Inversión respectivamente. Este último se encuentra integrado con el Oficio de Autorización de Inversión (Anexo 1 b)
- Verificar que las adquisiciones se efectuaron con apego al importe de cada clave presupuestaria autorizada en el Oficio de Autorización de Inversión. (Anexo 1 c)
- Verificar que los recursos presupuestarios fueron distribuidos en las Líneas de Crédito Específicas, con base en los importes mensuales autorizados en los calendarios de gasto, según numeral A.4.21 del Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto de la Administración Pública Centralizada y B.1.25 del Procedimiento para el Ejercicio del Gasto de la Administración Pública Federal.

INFORMES²⁴

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, la Contaduría Mayor de Hacienda, como resultado de su revisión rinde dos informes:

- Informe Previo
- Informe de Resultados

De la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor se desprende que el informe previo es el que contiene el examen preliminar de la información contable, financiera, presupuestaria y económica contenida en la Cuenta Pública Federal.

El de Resultados por su parte es aquel que contiene la información relativa a la conclusión del análisis de la Cuenta Pública y deberá incluir las irregularidades detectadas así como las recomendaciones respectivas.

E) ALGUNAS ACCIONES REALIZADAS²⁵

Como resultado de las revisiones que practica a las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda efectúa acciones diversas con objeto de corregir o mejorar los sistemas, procedimientos y actividades efectuadas por dichas entidades o dependencias o bien, en su caso, promover, ante las autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades a cargo de los servidores públicos a los que se les hayan detectado irregularidades en el desempeño de sus funciones y en particular en el ejercicio del gasto público, y en consecuencia promover las sanciones administrativas o penales correspondientes, así como el resarcimiento de los daños ocasionados al erario público.

Como hemos visto a lo largo de esta exposición, las acciones que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda son las siguientes:

²⁴ La Contaduría Mayor de Hacienda, Documento Informativo, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México 1996. p. 26-28

²⁵ *Ibidem*, p.35-36

Recomendaciones

Estas se formulan cuando se detectan deficiencias que deben corregirse o aspectos que pueden mejorarse. Las recomendaciones pueden ser programáticas, de sistemas, financieras, legales, de planeación, de normatividad de obras públicas o de ejecución de obras públicas.

Pliegos de Observaciones

Se emiten cuando, por la naturaleza de las irregularidades detectadas, se presume que debe producirse un resarcimiento a la Hacienda Federal. Esta clase de pliegos, cuando no son cumplidos y no existen razones válidas que justifiquen el incumplimiento, da origen a pliegos de responsabilidades, los cuales constituyen créditos fiscales cuyo cobro se realiza por medio del procedimiento administrativo de ejecución de acuerdo a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Promoción de sanciones

Esta actividad se lleva a cabo cuando en el ejercicio de sus atribuciones la Contaduría Mayor de Hacienda detecta infracciones a la legislación aplicable que son sujetas a una sanción según lo establecido por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás leyes aplicables a la materia. En este caso, se proporcionan a la dependencia sancionadora todos los elementos que sean necesarios para justificar la aplicación de las sanciones y de ser posible, deberá acompañar las pruebas que se consideren pertinentes.

Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Esta actividad tiene lugar en aquellos casos en que se detectan indicios evidentes y claros de que alguna persona ha evadido el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. La promoción puede incluso tomar la forma de denuncia de delito de defraudación fiscal.

Denuncias penales

Esta actividad consiste en presentar querrelas ante la Procuraduría General de la República cuando los ilícitos descubiertos revisten las características de delito en los términos de la legislación penal.

F) RELACIÓN CON ORGANISMOS ESPECIALIZADOS²⁶

La Contaduría Mayor tiene relación y pertenece a diversos organismos que agrupan a las entidades fiscalizadoras tanto de nuestro país como del mundo.

²⁶ *Ibidem*, p.37-44

INTOSAI

Este organismo agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores de la mayor parte de los países miembros de las Naciones Unidas. Se denomina Organización internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores aunque sus siglas son INTOSAI por estar en inglés, y su principal propósito es el de promover el intercambio de ideas y experiencias en el campo de la fiscalización y el control gubernamentales con objeto de mejorar los métodos, técnicas y procedimientos en uso por parte de las entidades fiscalizadoras.

Para organizar y coordinar sus actividades el INTOSAI cuenta con un consejo directivo formado por 16 países, uno de los cuales es el nuestro.

Dentro de las actividades destacadas que ha tenido la Contaduría Mayor de Hacienda en el INTOSAI ha sido el haber recibido en 1995 el premio Jorg Kandutsch, que es el máximo reconocimiento que otorga cada tres años el INTOSAI.

OLACEFS

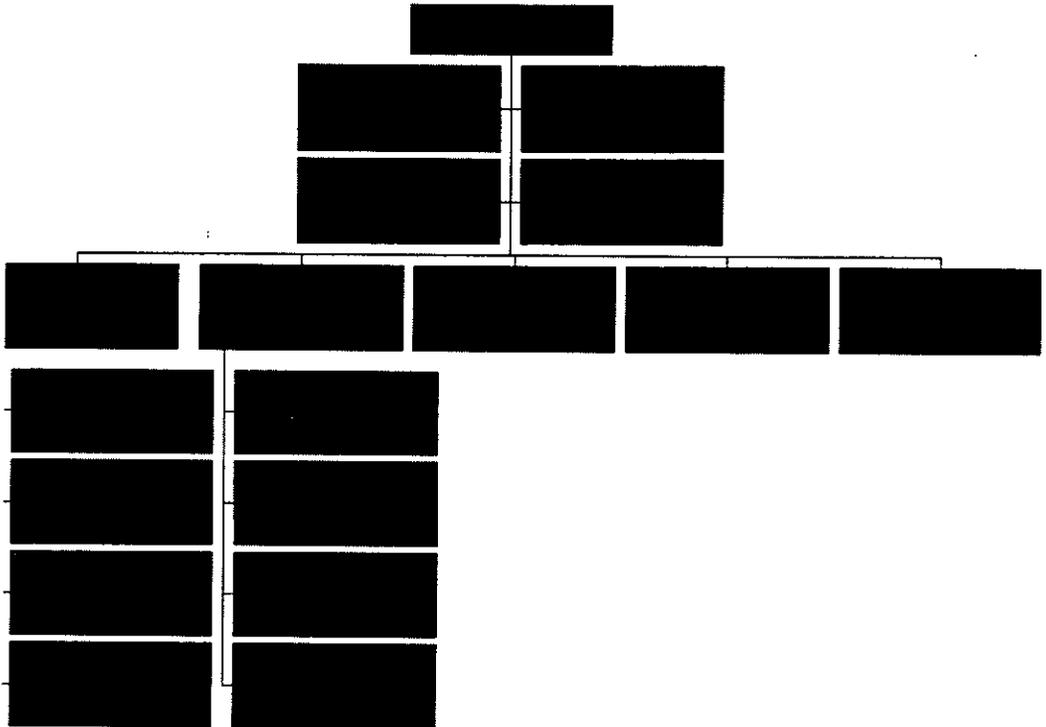
Otro organismo internacional al que pertenece la Contaduría Mayor de Hacienda es la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores de la cual durante el lapso entre 1991 y 1996 la Contaduría Mayor presidió la organización, así como su Asamblea General y su Consejo Directivo.

ASOFIS

En particular en México existe la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS) que agrupa a las Contadurías Mayores de las distintas entidades federativas y que tiene por objeto coordinar las actividades mutuas, así como mejorar los vínculos de comunicación y asesoramiento entre ellas.

La Contaduría Mayor de Hacienda preside esta asociación, sin embargo se ha establecido como política prioritaria el respeto irrestricto a la independencia y soberanía tanto de las entidades federativas como de sus respectivos organismos de fiscalización gubernamental.

ORGANIGRAMA FUNCIONAL
DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA



SECRETARÍA DE LA

CONTRALORÍA Y

DESARROLLO

ADMINISTRATIVO

V LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Como hemos visto, a lo largo de la historia de la Administración Pública en nuestro país han existido diferentes organismos que se han encargado de la función importante del control preventivo de las operaciones del gobierno.

Si bien es cierto que la fiscalización que se da por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda es muy importante para dar certidumbre al ciudadano de que los recursos de la Hacienda Pública tienen un buen uso y que en caso contrario los responsables son llamados a cuenta, la realidad es que las acciones correctivas son tomadas a posteriori, es decir, se resarcan los daños al erario público y a la Administración Pública cuando el perjuicio ya se ha cometido. Es indudable que es necesario que haya organismos que procuren que esos daños no se presenten con el fin de que el gobierno realmente cumpla con lo establecido en sus programas y responda adecuadamente al mandato que recibió por parte de la ciudadanía.

En México, a nivel federal actualmente el organismo encargado del control preventivo es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), entidad que es objeto de estudio del presente capítulo.

A) MARCO JURÍDICO

Los ordenamientos que dan fundamento legal a la SECODAM son el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

B) PRINCIPALES FUNCIONES Y ATRIBUCIONES²⁷

Según lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la SECODAM le corresponden las siguientes atribuciones:

1. - Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.
2. - Expedir las normas para regular los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, pudiendo auxiliarse de las demás dependencias para complementarias.
3. - Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
4. - Establecer las bases para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y para sustituir a los propios órganos de control de las dependencias cuando así se requiera.
5. - Vigilar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
6. - Organizar y coordinar el desarrollo administrativo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que sus recursos tanto humanos, como patrimoniales y los procedimientos técnicos

²⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. No.37, México 1996.

sean aprovechados y aplicados buscando siempre la eficiencia, eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello realizará los estudios e investigaciones que considere pertinentes y dictará las disposiciones administrativas que sean necesarias.

7. - Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora de sector correspondiente las auditorías y evaluaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su operación y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

8. - Inspeccionar y vigilar por sí o por medio de los órganos de control interno de las dependencias y entidades, que estas cumplan con las disposiciones en materia de contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

9. - Opinar, previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

10. - Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.

11. - Designar delegados de la propia SECODAM ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

12. - Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Tanto los auditores externos, como los delegados de la SECODAM, comisarios y titulares de las áreas de control de las entidades, para su designación deben cumplir con los requisitos que marca la propia SECODAM al respecto.

13. - Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

14. - Informar periódicamente al Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones, y en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

15. - Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.

16. - Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo en los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes.

17. - Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándoles para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

18. - Autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos.
19. - Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.
20. - Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.
21. - Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios o bien con los particulares e incluso con otros países.
22. - Administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a otra dependencia o entidad.
23. - Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la Secretaría, o bien terceros debidamente autorizados para ello.
24. - Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente y como en todos los casos, las demás atribuciones y funciones que le encomienden expresamente las demás leyes y reglamentos.

C) ORGANIZACIÓN²⁸

Según el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cuenta para el desarrollo de sus funciones con las siguientes unidades administrativas:

Secretario del Ramo
Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública
Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social
Oficialía Mayor
Unidad de Asuntos Jurídicos
Unidad de Desarrollo Administrativo
Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública
Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal
Contraloría Interna
Dirección General de Auditoría Gubernamental
Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social
Dirección General de Atención Ciudadana
Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
Dirección General de Inconformidades
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
Dirección General de Administración

²⁸ Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México 1995

Dirección General de Informática
Órganos Administrativos Desconcentrados
Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

Analicemos más a detalle las principales atribuciones y funciones de las unidades administrativas más importantes que componen la SECODAM:

El Secretario

- Emitir las disposiciones, reglas, bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen a la dependencia, así como fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría, de acuerdo con los objetivos nacionales.
- Someter a consideración del Presidente de la República el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, así como los asuntos que así lo ameriten, y desempeñar las funciones que el Presidente le confiera y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas, especialmente sobre el avance y los resultados de la evaluación de las dependencias y entidades que hayan sido sujetas a fiscalización y del avance y resultados que tenga el Programa Nacional de Desarrollo de Administración Pública Federal una vez ya aprobado y puesto en marcha.
- Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Presidente, así como realizar su evaluación.
- Proponer al Presidente de la República los proyectos de iniciativas de ordenamientos legales que le competan, refrendar aquellos que hayan sido expedidos por el Presidente y dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo e informar cuando se le requiera por algún asunto que le corresponda a la Secretaría.
- Establecer los lineamientos y políticas de colaboración con la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría, adscribir orgánicamente las unidades administrativas que sean necesarias, expedir el Manual de Organización y los manuales de procedimientos y servicios al público que sean necesarios para el mejor funcionamiento de la dependencia.
- Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Secretaría.
- Expedir las normas técnicas que deben seguir los informes, datos y cooperación técnica que debe darse entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
- Opinar, previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los Subsecretarios

Las funciones de los Subsecretarios se resumen en coordinar con el secretario los asuntos relevantes de las unidades administrativas adscritas a su cargo, desempeñar las funciones que le sean encargadas por el Secretario, planear, programar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo, informar al Secretario y otras dependencias del Ejecutivo Federal sobre los asuntos que le competan y formular los anteproyectos de programas de presupuesto que les correspondan.

El Oficial Mayor

Al Oficial Mayor de la Secretaría le corresponde:

- Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos que le competan, así como el desempeño de las labores que este le encomiende, lo cual incluye el planear, programar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo.

- Establecer y conducir la política de administración interna de la Secretaría, aprobada por el Secretario y que incluye el establecimiento de las normas y criterios técnicos para la programación, presupuestación, evaluación presupuestal e informática aplicables en la Secretaría y vigilar su aplicación. Asimismo las normas sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría incluyendo la planeación de la política de desarrollo del personal de la Secretaría y controlar las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que realice la Secretaría.

La Unidad de Asuntos Jurídicos

La Unidad de Asuntos Jurídicos tiene entre sus principales atribuciones:

- Formular los proyectos de ordenamientos legales que competan a la Secretaría y establecer y difundir los criterios de interpretación de las leyes que le competan a la dependencia.
- Representar al Secretario en los procedimientos administrativos y judiciales que corresponda, revisar el aspecto jurídico de convenios y contratos que deban suscribir el Secretario y el Oficial Mayor, y actuar en los juicios en que la Secretaría fuere parte interviniendo en el cumplimiento de las resoluciones respectivas.
- Asesorar a las unidades administrativas en materia legal.
- Coordinar criterios en materia de resolución de recursos administrativos y de revocación que sean de su competencia, los que deba conocer la Secretaría y de los que se interpongan en contra de las unidades administrativas y órganos desconcentrados adscritos a la dependencia con excepción de aquellos que expresamente este reglamento señale que son competencia de otra unidad administrativa.
- Coordinarse con las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal en la investigación de delitos del orden federal o común que fueran detectados en las acciones operativas de la Secretaría.

La Unidad de Desarrollo Administrativo

Las funciones y atribuciones de la Unidad de Desarrollo Administrativo son principalmente las siguientes:

- Diseñar, con la participación que les corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a las demás unidades administrativas competentes el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, el cual tiene como objetivos el establecer compromisos y objetivos específicos por parte de las diferentes dependencias y entidades para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad.
- Proponer los lineamientos necesarios en materia de desarrollo administrativo a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la Administración Pública Federal sean aprovechados y aplicados con eficiencia buscando la eficacia, descentralización y simplificación administrativa.
- Integrar junto con las demás unidades administrativas competentes la opinión sobre los proyectos de normas sobre la administración de los recursos humanos que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema de información correspondiente.
- Realizar los estudios y programas necesarios para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación de trámites y procesos, la descentralización y desconcentración de funciones, el incremento de la productividad en las dependencias y entidades apoyándose y coordinándose para ello con las unidades administrativas, dependencias y entidades que requiera, incluyendo los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos por parte de los servidores públicos.

- Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal, determinando los métodos y modelos para la evaluación, realizando por cuenta propia o de terceros los estudios de medición de resultados de las dependencias y entidades y dando seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal.

La Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública.

Esta importantísima unidad tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Diseñar, coordinar, supervisar y dar seguimiento a un sistema integral de control de la gestión gubernamental que permita comprobar:
 1. - El ejercicio del gasto público y su congruencia con los presupuestos de egresos
 2. - El cumplimiento del sistema nacional de contabilidad gubernamental, y
 3. - La observancia de las disposiciones en materia de administración de recursos humanos, financieros y materiales, de adquisición de bienes, de contratación de servicios y de obras públicas, en razón el cumplimiento de los objetivos gubernamentales que correspondan.
- Como consecuencia de lo anterior proponer las normas de carácter general, lineamientos y políticas que rijan dicho sistema integral de control y seguimiento de la gestión gubernamental en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal.
- Operar el seguimiento y evaluación del cumplimiento integral de los planes, programas y proyectos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, e integrar los informes que deban presentarse periódicamente al Presidente de la República.
- Proponer los sistemas nacionales de contabilidad gubernamental, de seguimiento y evaluación de la gestión pública y los programas de trabajo de los órganos de control interno de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como las normas de carácter general para el control, fiscalización y auditorías tanto contables, como financieras, legales, operacionales, y de cualquier otro tipo de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Proponer los requisitos que deban tener los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, opinar sobre su nombramiento y solicitar su remoción.
- Comprobar la observancia de las normas que regulen el funcionamiento de los órganos internos de control y auditoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Dictaminar el contenido de los informes derivados de auditorías a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, proponiendo a las autoridades competentes las acciones que sean pertinentes y remitiendo los expedientes y constancias relativos sí como resultado de las auditorías surgieran responsabilidades a cargo de los servidores públicos.
- Proponer los lineamientos que han de seguir los delegados de la Secretaría ante dependencias y órganos desconcentrados y los comisarios en el caso de entidades paraestatales, manteniendo actualizados dichos lineamientos, asesorando cuando así lo requieran los delegados y comisarios e integrando los informes que formulen como resultado de sus revisiones y auditorías.

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

Esta unidad tiene principalmente las siguientes atribuciones:

- Proponer las normas de carácter general en materia de planeación, ejecución, mantenimiento y control de la adquisición de bienes muebles, de prestación de servicios y los servicios relacionados con las mismas que sean contratados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, normas y procedimientos en materia de manejo de almacenes, realización de inventarios, avalúos,

desincorporación de activos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes y derechos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como normas, criterios y políticas de administración, aprovechamiento y uso de dichos bienes, de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales.

La Contraloría Interna

Esta unidad administrativa tiene como función principal la de verificar que las actuaciones de la Secretaría se apeguen a las leyes, mediante la realización de auditorías a unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría.

La Dirección General de Auditoría Gubernamental

Esta dirección tiene las siguientes atribuciones:

- Proponer un programa anual de auditorías y visitas de inspección a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Estas son realizadas por iniciativa propia, de la Secretaría, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o bien por algún coordinador de sector, y pueden ser de revisión contable, financiera, legal, operacional o de cualquier otra índole.
- El objeto de dichas auditorías es el de verificar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ajusten sus actos a las disposiciones legales aplicables a sus respectivas competencias, así como a la normatividad respecto a sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones al personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución o supervisión de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación, almacenamiento en su caso, y baja de bienes muebles, inmuebles, derechos y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.
- Se verifica también la razonabilidad de los informes financieros formulados por cada dependencia o entidad, que las operaciones sean congruentes con los procesos aprobados de planeación, programación y presupuestación, y como resultado de sus revisiones proponer las acciones necesarias para la corrección de situaciones ilegales o anómalas o para mejoramiento de la eficiencia y logro de los objetivos de las dependencias o entidades.
- En coordinación con la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, captar información sobre la aplicación de fondos federales en entidades federativas e integrar los reportes correspondientes al ejercicio del gasto público, y a petición de dicha dirección, realizar auditorías en los estados y municipios para verificar la implementación de fondos federales para inversión.
- Suspender a los funcionarios que hubieren sido detectados como responsables de malos manejos y turnar los expedientes junto con las constancias correspondientes para fincar las responsabilidades y promover la imposición de sanciones correspondientes en caso de irregularidades en el manejo, custodia o administración de los fondos y valores del gobierno federal.

La Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social.

Esta dirección tiene principalmente las siguientes atribuciones:

- Verificar en coordinación con la Dirección General de Auditoría Gubernamental la aplicación de fondos federales en programas de inversión de estados y municipios, y coordinar junto con dicha dirección la captación de la información respecto a la aplicación mencionada y preparar los informes correspondientes.

- Asesorar a los gobiernos locales en materia de control y participar a solicitud de los mismos con sus órganos internos de control en la fiscalización y evaluación de las instancias de planeación regional en relación con el ejercicio de recursos federales.
- Proponer junto con las unidades administrativas competentes las recomendaciones tendientes a corregir o en su caso cancelar proyectos o programas apoyados con recursos federales a nivel local.

La Dirección General de Atención Ciudadana.

La Dirección General de Atención Ciudadana tiene como atribuciones:

- Establecer las bases y criterios técnicos y operativos para la recepción de consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos.
- Recibir las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y turnarlas a la autoridad correspondiente.
- Promover con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la instalación de módulos de orientación y recepción de quejas por parte de los ciudadanos.
- Coordinar las acciones de atención y orientación telefónica y otros medios electrónicos a la ciudadanía.

La Dirección General de Inconformidades

Esta dirección tiene principalmente las siguientes atribuciones:

- Recibir, tramitar y resolver las inconformidades de los particulares con motivo de actos realizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que contravengan las disposiciones en materia de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, a partir del momento de las licitaciones, realizando para ello las investigaciones que considere pertinentes en el ámbito de sus responsabilidades.
- Informar a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal sobre datos falsos proporcionados por particulares en la presentación del desahogo de alguna inconformidad.
- Como resultado de sus investigaciones, turnar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, los expedientes y constancias en caso de que resulten responsabilidades a cargo de servidores públicos, para la aplicación de las sanciones correspondientes.

La Dirección General de Administración.

Esta dirección es la encargada de verificar lo concerniente a los programas de selección, capacitación y desarrollo de personal, coordinar los estudios necesarios sobre análisis y evaluación de puestos, políticas de sueldos, salarios e incentivos, así como operar el sistema de remuneraciones al personal de la Secretaría.

También se encarga de lo relativo a las adquisiciones, contratación de servicios, abastecimiento de recursos materiales y los servicios generales que requiera la Secretaría.

La Dirección General de Informática.

Esta dirección tiene como atribuciones fundamentales las de proponer los lineamientos en materia de equipamiento informático y diseño de sistemas que tiendan a la simplificación, descentralización y automatización de procesos, revisar constantemente los sistemas actuales, dar el soporte técnico necesario a las áreas de la Secretaría y promover y diseñar programas de capacitación para el adecuado manejo de los equipos, paquetería y aplicaciones de cómputo por parte del personal de la Secretaría.

Los Delegados y Comisarios Públicos.

Tanto los Delegados como los Comisarios Públicos tienen la atribución de representar a la Secretaría, los primeros ante las demás Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y sus órganos desconcentrados y los segundos ante los órganos de gobierno o internos de control de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

La Comisión de Avalúos Nacionales.

La Comisión de Avalúos Nacionales es un órgano desconcentrado de la SECODAM que tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- Poseer, conservar, administrar y vigilar la posesión de los inmuebles de propiedad federal.
- Expedir normas técnicas, autorizar, proyectar construir, rehabilitar, conservar, administrar y aprobar planos, levantamientos topográficos y proyectos, para el mayor provecho del uso y goce de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal.
- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal e integrar y mantener al corriente el catastro y el avalúo de los bienes inmuebles federales, así como los padrones de destinatarios, permisionarios y concesionarios de los mismos.
- Intervenir en representación del Gobierno Federal en los actos que involucren la adquisición, enajenación o afectación de bienes nacionales, otorgar, revocar y declarar la extinción de concesiones y permisos para el uso o goce de inmuebles de la Administración Pública Federal y revisar, evaluar y autorizar las operaciones y contratos inmobiliarios y de arrendamiento que lleven a cabo las dependencias de la Administración Pública Federal.

D) LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

Concepto

Los Órganos Internos de Control (OIC) son una instancia de la propia SECODAM en el Sector Central, y como tales se rigen por los lineamientos, disposiciones, políticas y normas emitidos por dicha Secretaría y se constituyen en un órgano de apoyo para prevenir, verificar, vigilar y evaluar el grado de honestidad, economía y transparencia con que se manejan los recursos públicos, impulsar el desarrollo administrativo, así como la eficiencia, eficacia y calidad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales.²⁹

A su vez los órganos internos de control llevan a cabo recomendaciones para mejorar el desarrollo de las operaciones a través de la implantación de mecanismos de autocontrol, autocorrección y autoevaluación que permita fortalecer las acciones preventivas y correctivas y la evaluación del desempeño.

Objetivos

Los objetivos de los Órganos Internos de Control son:

- Controlar, vigilar y evaluar la operación de la Dependencia.

²⁹ Normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de control, Boletín C-001 Marco de Actuación de los Órganos Internos de control en las dependencias del Sector Central. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México 1996

- Verificar que el desarrollo de las actividades se apeguen a las políticas y lineamientos establecidos.
- Apoyar a todas las áreas de la Dependencia, proporcionándoles análisis, evaluaciones, recomendaciones, comentarios e información en relación con el sistema de control con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se están alcanzando las metas y objetivos.
- Verificar y evaluar los mecanismos e instrumentos de control en las áreas, sistemas y procesos de la Dependencia, para la modernización y fortalecimiento del control interno de la misma.
- Vigilar la observancia de las disposiciones legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la Dependencia y de terceros relacionados con la misma.
- Establecer mecanismos de promoción de la descentralización administrativa.
- Promover el uso eficiente de los recursos públicos.
- Promover la observancia estricta de los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.

Atribuciones

Las atribuciones con las que cuentan los Órganos Internos de Control para el cumplimiento de sus objetivos son las siguientes:

- Observar y vigilar el cumplimiento de las normas de control y auditoría que emita la SECODAM y apoyar la instrumentación de normas complementarias.
- Promover las normas y lineamientos que regulen el funcionamiento del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.
- Vigilar que se apliquen y utilicen eficientemente las políticas, programas, presupuestos, normas, lineamientos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación en la Dependencia.
- Intervenir en el establecimiento de controles en programas prioritarios y estratégicos que aseguren el cumplimiento de sus objetivos.
- Planear, programar y ejecutar el Programa Anual de Control y Auditoría conforme a lo dispuesto por la SECODAM y realizar las revisiones que esta Secretaría o el Titular de la Dependencia le ordenen.
- Proponer, programar y ejecutar las auditorías y revisiones adicionales que se requieran para verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, financieras y administrativas.
- Participar en los diversos comités y comisiones en materia de control de la dependencia y de su Sector Coordinado conforme a las disposiciones aplicables.
- Verificar y apoyar en el cumplimiento a los servidores públicos de la Dependencia y de su Sector en la presentación de su declaración patrimonial.
- Opinar y proponer nombramiento o remoción de los contralores internos en los órganos desconcentrados.
- Investigar y determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos aplicando las sanciones cuando sea de su competencia y turnando a la SECODAM cuando no lo sea.
- Informar al titular de la Dependencia y a la SECODAM sobre los resultados de la gestión en materia de auditoría, control y evaluación, aportando elementos que permitan el manejo eficaz, eficiente y honesto de los recursos asignados a la Dependencia.
- Proponer el establecimiento o modificación de las disposiciones, normas y lineamientos que deba expedir la Dependencia de acuerdo con sus atribuciones, a fin de asegurar que existan los elementos necesarios de control administrativo.
- Las demás facultades que le atribuyan otras disposiciones normativas o el titular de la dependencia, tomando en cuenta que por ningún motivo deben realizar funciones operativas.

Funciones

Específicamente los Órganos Internos de Control en cumplimiento de sus atribuciones y para el cumplimiento de sus objetivos realizan entre otras las siguientes funciones:

1. - De Organización Interna:

- Determinar sus objetivos y metas específicas.
- Establecer sus requerimientos de recursos humanos, materiales, informáticos y financieros para cumplir con sus planes y programas.
- Elaborar y difundir el manual de organización, políticas y procedimientos y proponer los lineamientos operativos que han de regular el Órgano Interno de Control, y proponer a la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM su estructura orgánico-funcional para su opinión.
- Elaborar el Programa Anual de Control y Auditoría (PACA) para tener calendarizadas las actividades a desarrollar.
- Promover la instrumentación del Programa de Modernización de la Administración Pública en la Dependencia y verificar que los proyectos prioritarios emanados de él se elaboren aplicando criterios de austeridad y racionalización del gasto público.
- Promover la determinación de indicadores de gestión, de efectividad y eficiencia, congruentes con los objetivos y metas de la Dependencia.
- Vigilar la observancia de las disposiciones legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la Dependencia y terceros relacionados con la misma.
- Atestiguar en las actas de entrega-recepción de los servidores públicos y de activos y bienes.

2. - De Auditoría

- Realizar las auditorías financieras, administrativas, operacionales, integrales y de seguimiento a las distintas Unidades de la Dependencia y presentar los informes de las observaciones y recomendaciones conforme a los lineamientos establecidos por la SECODAM, así como los informes relativos a las auditorías practicadas, practicando el seguimiento a las recomendaciones sugeridas para verificar si las anomalías reportadas han quedado corregidas.
- Realizar revisiones del ejercicio del presupuesto de la Dependencia para que se apegue a los programas y presupuestos y a la legislación aplicable.
- Intervenir en revisiones especiales determinadas por la SECODAM y otras instancias fiscalizadoras.
- Comprobar la existencia de adecuados sistemas y procedimientos de control, así como integrar y analizar la información sobre los sistemas y procesos operativos con el fin de determinar la existencia de irregularidades y en su caso proponer medidas correctivas.
- Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros de las áreas de la Dependencia se realicen con racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal y con apego a la normatividad establecida.

De Control y Verificación.

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante esquemas de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control que garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de recursos públicos.
- Vigilar que la dependencia establezca sistemáticamente consultas a la población para detectar sus necesidades y propuestas concretas.
- Analizar la información de las áreas de la Dependencia para verificar la efectividad de los controles.
- Vigilar el cumplimiento por parte de las áreas de la Dependencia, de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de planeación, programación, presupuestación,

- información, organización, procedimientos y administración de recursos humanos, materiales y financieros.
- Supervisar y dirigir las auditorías mediante la revisión y evaluación del cumplimiento de los sistemas de operación, registro, control e información y coordinar que dichas auditorías se lleven a cabo conforme al PACA.
 - Vigilar el cumplimiento de las medidas preventivas y correctivas para subsanar las irregularidades detectadas y proponer los cursos de acción para propiciar el mejor desarrollo de las actividades evitando desviaciones.
 - Fortalecer las acciones tendientes a una mejor aplicación de los recursos destinados a difusión y comunicación social.
 - Informar periódicamente al Titular de la Dependencia sobre el resultado de la supervisión y evaluación de las Unidades Administrativas, así como de las que hayan sido objeto de fiscalización e informar cuando proceda a las autoridades competentes cuando se hayan observado irregularidades.

De Evaluación

- Evaluar cuantitativa y cualitativamente el avance de programas de la Dependencia y las acciones realizadas conforme a los lineamientos emitidos por la SECODAM.
- Propiciar el establecimiento de mecanismos de autoevaluación en la Dependencia y vigilar y evaluar junto con el área competente que la información que generen las Unidades para el Titular de la Dependencia y para el Sistema Integral de Información sea oportuna y veraz.
- Establecer indicadores y parámetros para evaluar si la operación de la Dependencia cumple con lo programado y se alcanzan los objetivos, y colaborar con el Delegado de la Secretaría para evaluar el desempeño general y por funciones de la Dependencia, analizando el resultado de las revisiones realizadas en materia de control y a través del seguimiento de las medidas correctivas propuestas.
- Vigilar que los indicadores del desempeño de la Dependencia permitan evaluar los resultados de su gestión en cuanto a calidad, costos y pertinencia de sus servicios.
- Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de las actividades desarrolladas por la Dependencia, verificando que se hayan establecido estándares reales y transparentes de la calidad de los servicios que proporciona.
- Constatar que la Dependencia haya adoptado medidas para informar de manera sencilla a la población de los servicios que presta, y que haya establecido procedimientos de respuesta pronta y atinente a quienes promueven asuntos ante la dependencia.

De Quejas y Denuncias.

- Vigilar que los servidores públicos de la Dependencia cumplan con las obligaciones derivadas de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Instrumentar mecanismos electrónicos para el registro, análisis, y control de las quejas y denuncias para su mejor atención.
- Establecer ventanillas de quejas y denuncias o en su caso proporcionar al interesado las facilidades necesarias para presentarlas en contra de servidores públicos, y difundir ampliamente los procedimientos para atención de quejas y denuncias.
- Atender, recibir, investigar y resolver con oportunidad las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos, por el desempeño de sus funciones o por la celebración de acuerdos, convenios o contratos, promoviendo las investigaciones que procedan y orientando e informando a los particulares y a los servidores públicos sobre el trámite y desahogo de las quejas o denuncias.
- Integrar debidamente el expediente de cada queja o denuncia y analizar las causas y los mecanismos utilizados en los casos de comisión de ilícitos, así como comprobar que funcionan los controles establecidos, con el fin de evitar y prevenir su recurrencia.
- Someter al Titular de la Dependencia los casos en que el personal incurra en responsabilidad en los términos legales aplicables con objeto de que se instrumenten los cursos de acción correspondientes.

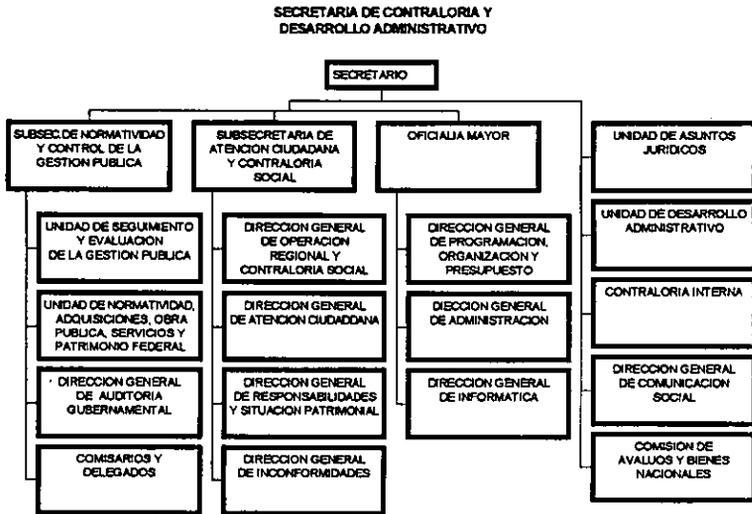
- Denunciar en coordinación con el área respectiva ante la autoridad competente, las irregularidades detectadas que puedan implicar responsabilidad penal.
- Aplicar a los servidores públicos las sanciones que correspondan en los términos de las Leyes Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Difundir el Sistema de Atención Telefónica SACTEL como mecanismo de contraloría social para facilitar y ampliar las posibilidades para que la ciudadanía pueda entrar en contacto con la SECODAM y pueda exponer vía telefónica sus quejas, denuncias o consultas.

E) ALGUNAS ACCIONES REALIZADAS³⁰

Desde su creación hasta la fecha la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ha realizado principalmente las siguientes actividades:

- Contribuir a la modernización los sistemas de control y evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.
- Contribuir a incrementar la congruencia y equilibrio del esquema de organización y funcionamiento de la dependencia o entidad en su conjunto.
- Promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos para la estricta disciplina y austeridad en las acciones.
- Prevenir y combatir la corrupción en sus diferentes manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia.
- Recibir, atender e investigar las quejas y denuncias que se presentan en contra de los servidores públicos de las entidades y dependencias y en su caso promover las sanciones a que da lugar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

³⁰ SECOGEF, Antecedentes y Acciones, Unidad de Com. Social, SECOGEF, México, 1991. p.29-43



AUDITORÍA

GUBERNAMENTAL

VI LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

1. - DEFINICIÓN

La auditoría gubernamental es la revisión de aspectos financieros, operacionales y administrativos en las dependencias y entidades públicas, así como del resultado de programas bajo su encargo y del cumplimiento de disposiciones legales que enmarcan sus responsabilidades, funciones y actividades.³¹

Los principales objetivos de la Auditoría Pública son:

a) Verificar, examinar y evaluar si:

- Los recursos financieros, humanos y materiales que solicitan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, son adquiridos en términos de economía en cantidad, calidad y costo.
- Los recursos financieros, humanos y materiales se manejan con eficiencia y garantizando que los mismos resulten suficientes y no excesivos para llevar a cabo sus funciones.
- La combinación de recursos y funciones que se lleva a cabo en términos de operación y registro, aseguran la eficacia necesaria para alcanzar las metas y objetivos.
- Las metas y objetivos encomendados se alcanzan de manera efectiva.

b) Determinar los errores e irregularidades, causas y efectos, así como emitir conclusiones y recomendaciones que coadyuven a la mejora de la operación para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos.

c) Dar puntual seguimiento a la implementación de las recomendaciones preventivas y correctivas.³²

2. - NORMAS³³

Hablando un poco de antecedentes debemos decir que en abril de 1981, la Dirección General de Control y Auditoría, en ese entonces adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto, emitió por vez primera las Normas Básicas de Auditoría Gubernamental, documento que fue sustituido por las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental, aplicable a los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que fue emitido por la Dirección General de Control de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en febrero de 1986.

Por último, en el año de 1991 la oficina del C. Secretario de la Contraloría General de la Federación emite las Normas Generales de Auditoría Pública, aplicables a todas las instancias que de forma directa o indirecta realicen tal actividad en la Administración Pública Federal y que son de observancia obligatoria hasta la fecha.

Cabe señalar que las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y las emitidas por el Instituto Mexicano de Auditores Internos, mantienen su vigencia para efectos de la aplicación de la Auditoría Gubernamental, en tanto no se opongan a las que se mencionan en el Boletín B de Normas Generales de Auditoría Pública, y que además tanto las normas de los institutos de contadores y auditores y las señaladas en el boletín B son de observancia para todas las personas que practiquen auditoría pública independientemente de su profesión.

³¹ Santillana González, Juan Ramón, *Auditoría VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental*, ECAFSA, México 1996. p. 115

³² Manual de Auditoría Pública, Unidad de Com. Social, SECOGEF, México 1991. p. 77-78

³³ Normas Generales de Auditoría Pública, Unidad de Com. Social, SECOGEF, México 1993.

En particular, las Normas de Auditoría Pública se refieren a los siguientes aspectos:

- Las características y cualidades personales que el auditor público debe poseer.
- El contenido indispensable del trabajo que se debe ejecutar.
- Las especificaciones del informe de auditoría.

El primer aspecto está previsto principalmente en el primer grupo de normas que son las Normas Personales. El segundo punto es desarrollado más específicamente en el segundo grupo de normas que son las relativas a la Ejecución del Trabajo, y por último lo relativo al informe está contemplado en el tercer grupo de normas que son las que corresponden a Normas sobre el Informe de Auditoría y Seguimiento.

A continuación procedemos a hacer un esbozo a manera de resumen de los aspectos principales sobre los que versan las Normas Generales de Auditoría Pública.

A) NORMAS PERSONALES

1. - Independencia

El auditor público debe mantener soberanía de juicio, ser autónomo y objetivo, para proceder con independencia, ser independiente desde el punto de vista organizacionales y mantener una actitud independiente.

Dentro de la independencia se consideran tres aspectos importantes:

a) *Soberanía de Juicio*. Esto es que el auditor debe guiarse exclusivamente por su criterio en la planeación de sus revisiones, selección y aplicación de procedimientos, técnicas y pruebas de auditoría y en la definición de sus conclusiones así como en la elaboración de su informe.

b) *Imparcialidad*. Es decir que el Auditor debe abstenerse de intervenir en los casos en que existan hechos, situaciones o relaciones que impidan su independencia como pueden ser:

- Internos

Relaciones oficiales o personales con el objeto de fiscalización, ideas preconcebidas respecto a personas, grupos, organismos o programas, interés económico directo o indirecto, responsabilidad previa en decisiones que pudieran afectar operaciones actuales.

- Externos

Influencia externa que modifique de manera imprudente el alcance, enfoque o la realización misma de la auditoría, restricciones injustificadas que impidan terminar en tiempo la auditoría, restricciones de fondos o recursos, influencia externa en el nombramiento del personal de auditoría.

- Organizacionales

Esto se da cuando la independencia del auditor respecto de la entidad a fiscalizar puede resultar afectada por la posición que tanto la entidad como el propio Auditor tengan en la estructura orgánica de la Administración Pública Federal.

c) *Objetividad*.

El Auditor Público se apoyará en hechos y en evidencias reales que sustenten de manera firme la emisión de sus juicios y opiniones.

2. - Conocimiento Técnico y Capacidad Profesional.

Esta norma se refiere a que el personal encargado de realizar funciones de Auditoría Pública, debe poseer en conjunto el conocimiento técnico y la capacidad profesional necesarios.

a) *Conocimiento Técnico.*

En particular se refiere a que la auditoría debe ser ejecutada en conjunto por personal con un amplio conocimiento del medio gubernamental así como de las normas, técnicas y procedimientos de la Auditoría Pública. En el caso de requerirlo se deberá contratar a personal o asesores externos que auxilien en el examen de áreas muy particulares.

En el caso de auditorías financieras, además del conocimiento de los organismos, planes y programas gubernamentales y de los métodos y técnicas de la Auditoría Pública, el equipo deberá contar con los conocimientos necesarios en materia de principios y normas de contabilidad que sean aplicables.

Es importante señalar que la norma establece como requisito que, si son contadores los que van a realizar la auditoría financiera, estos deberán estar titulados o en su defecto trabajar para un despacho de contadores públicos con licencia para practicar la profesión.

b) *Capacidad Profesional.*

El auditor público debe contar con la capacidad profesional necesaria, la cual se adquiere a través de la experiencia en la utilización práctica de los conocimientos técnicos.

c) *Actualización de los Conocimientos Técnicos.*

El auditor debe mantener al día sus conocimientos en materia de adelantos sobre normas, técnicas y procedimientos aplicables tanto en auditoría pública como en materias afines a la función, y deberá procurar que su equipo también lo haga, para lo cual deberá establecer un programa de educación y capacitación continuas, debiendo conservar documentación de la educación y capacitación que haya recibido el personal.

3. - Cuidado y Diligencia Profesional.

Esta norma indica que el auditor está comprometido a realizar su trabajo acatando las Normas Generales de Auditoría Pública.

a) *Cuidado Profesional.*

Esto indica que el auditor público debe mantener una actitud prudente, establecer el adecuado alcance de sus revisiones y aplicar la metodología apropiada a la naturaleza y complejidad de cada intervención.

Para determinar el alcance y los procedimientos y técnicas a aplicar debe considerarse:

- Los objetivos de la auditoría
- La importancia de las materias a las que se aplicarán las técnicas y procedimientos
- La eficiencia y eficacia de los controles internos
- La relación costo beneficio de la auditoría y la magnitud del trabajo a realizar.
- Los plazos en que se deberán presentar los informes respectivos.

b) Diligencia Profesional.

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

La calidad del trabajo de auditoría dependerá de que:

- La metodología, pruebas y demás procedimientos sean adecuados y permitan tener una seguridad razonable de que se cumplirán los objetivos de la auditoría.
- Los hallazgos y conclusiones estén basados en una evaluación objetiva de evidencia pertinente.
- Los informes estén basados en evidencia suficiente, competente y relevante.
- Se supervise el trabajo realizado, los juicios formulados durante la auditoría y el informe relativo.

Señala la norma que es de esperarse que el trabajo del auditor sea desarrollado con la dedicación y honestidad de una persona que ha asumido actividades de carácter profesional.

c) Comportamiento Ético.

La norma señala que independientemente de su formación académica, quien actúe como auditor público deberá regir su conducta por los pronunciamientos de los Códigos de Ética expedidos por los organismos que rigen las actividades del Contador Público y en el caso de los Órganos Internos de Control y Auditores Gubernamentales, por las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

B) NORMAS SOBRE LA EJECUCIÓN DEL TRABAJO

4. - Planeación

El auditor deberá realizar una investigación para definir sus objetivos, alcances, procedimientos, recursos, tiempos y oportunidad de los mismos y precisarlos en programas por escrito.

a) Investigación Previa.

La investigación previa es un proceso que permite conseguir rápidamente información sobre las áreas, programas, actividades y funciones, aunque sin someterla a una verificación detallada.

Se deben considerar aspectos tales como:

- La reputación de la Dependencia o Entidad y la de sus principales funcionarios.
- La efectividad de los canales de comunicación
- La experiencia anterior en cuanto a la existencia de transacciones de naturaleza delicada, errores e irregularidades o actos ilegales.
- El funcionamiento del Comité de Control y Auditoría.
- La existencia de restricciones y requisitos reglamentarios.
- La naturaleza y complejidad de los controles internos.
- Las tendencias económicas.
- La efectividad del control del titular sobre el sector o las entidades controladas, así como su naturaleza y complejidad.
- Cambios en sistemas, personal u organización.

- Efectividad del propio equipo de auditoría.
- En su caso opinión y carta de sugerencias del auditor externo.
- Naturaleza y características de las áreas, operaciones, programas o recursos sujetos a revisión.
- Asignación presupuestal.
- Indicadores financieros
- Leyes y reglamentos aplicables.

Con base en esta investigación se podrán definir:

- Objetivos de la auditoría, los cuales deberán definir claramente la finalidad que se persiga y lo necesario para que los informes y los hallazgos sean completos.
- El alcance de la auditoría
- La metodología a utilizar, entendiendo a la metodología como el proceso empleado para recopilar y analizar la información y para llegar a conclusiones y recomendaciones al respecto.
- Los criterios de evaluación, cuando la revisión implique dicha evaluación
- La coordinación o apoyo que en su caso deba o pueda existir con otras instancias de auditoría.
- La designación y asignación de personal.

b) Planeación General.

Esta se realiza con el propósito de asegurar la adecuada cobertura de los aspectos prioritarios de la Dependencia o Entidad, recursos o programas a revisar, prever oportunamente los recursos necesarios e informar a los niveles directivos o autoridades competentes con la debida anticipación acerca de los trabajos a realizar de acuerdo a las normas o requerimientos establecidos en cada instancia.

c) Formular los programas específicos de revisión.

Una vez concluida la investigación previa es necesaria la planeación detallada mediante programas específicos de revisión por escrito los cuales proporcionan:

- Una descripción de los métodos, técnicas y procedimientos de auditoría que se sugiere aplicar para cumplir los objetivos de la auditoría.
- Una base para asignar sistemáticamente el trabajo a los auditores y a sus supervisores.
- Una base para llevar un registro sumario del trabajo realizado.

Los programas deben incluir:

- Información sobre la legislación que fundamenta a la Dependencia, Entidad, programa, actividad o función que se va a auditar. Objetivos, sitios donde se efectúen principalmente sus operaciones y otra información semejante que el auditor requiera para comprender y ejecutar el programa de auditoría.
- Objetivos de la auditoría, los cuales deberán enunciarse con precisión.
- Alcance de la Auditoría. Igualmente debe ser claro.
- Métodos de auditoría. Indicando pruebas y demás procedimientos de auditoría que se sugiera aplicar, así como los planes de muestreo que deberán seguir los auditores.
- Instrucciones Especiales. Cuando el trabajo vaya a ser dirigido por un grupo central de auditores es importante que se precisen las responsabilidades de cada grupo.
- El formato general que vaya a utilizarse para elaborar el informe de la auditoría e indicar los distintos tipos de información que se vayan a presentar.

5. - Examen y Evaluación de los Sistemas de Control.

Esta norma nos indica que el auditor público deberá efectuar un adecuado examen del control interno operativo y contable establecido.

a) *Existencia y suficiencia de los sistemas de control.*

La administración es responsable de implantar un sistema eficaz de control interno operativo y contable que deberá comprender el plan de organización, métodos y procedimientos instituidos para asegurarse de que se cumplirán sus objetivos con economía, eficiencia, eficacia y efectividad, además de que los recursos se emplearán de conformidad con las leyes, reglamentos y políticas aplicables, cerciorándose de que dichos recursos estarán protegidos y a salvo de desperdicio, pérdida o mal uso y que se obtendrá y conservará información confiable la cual habrá de revelarse en los informes.

El auditor público deberá realizar un examen y evaluación que comprueben la existencia y suficiencia de lo anterior.

b) *Efectividad de los Sistemas de Control.*

El auditor debe llevar a cabo un examen y evaluación de las transacciones que procesan los sistemas de control, con el propósito de verificar que los procedimientos, políticas, mecanismos, etc. que los integran, sean efectivos, funcionen de acuerdo con lo previsto y que los objetivos de control que persiguen los propios sistemas están siendo cumplidos.

La necesidad de examinar y evaluar la efectividad de los sistemas de control y el enfoque que de esa evaluación deba hacerse variará de acuerdo con los objetivos de la auditoría.

- La evaluación será indispensable en las auditorías cuyo objetivo sea precisamente el de evaluar la idoneidad de los sistemas de control específicos.
- La evaluación de los sistemas de control será un elemento natural de una auditoría que tenga como objetivo evaluar la idoneidad del sistema que se emplee para realizar cierto programa, servicio, actividad o función.
- La evaluación de los sistemas de control podrá ser necesaria cuando la auditoría tenga como objetivo determinar la causa por la cual no se llegó a un desempeño satisfactorio. Si el desempeño insatisfactorio fue por deficiencias en los sistemas de control, el auditor deberá planear las pruebas y demás procedimientos de auditoría que se requieran para evaluar la idoneidad de controles específicos que, de ser deficientes, puedan haber impedido alcanzar un desempeño satisfactorio.
- La evaluación de los sistemas de control será necesaria para definir la oportunidad y alcance de las pruebas que habrán de practicarse para efectos de una auditoría financiera.

Cuando sea necesario evaluar los sistemas de control, los auditores externos deberán determinar el grado en el que puedan apoyarse en el trabajo de los auditores internos para tener una seguridad razonable de que los sistemas de control funcionan correctamente y evitar de ese modo la duplicación de esfuerzos.

c) *Examen de los objetivos de los sistemas de control.*

Para el examen de los objetivos de los sistemas de control el auditor público deberá:

- Cerciorarse de la existencia y propiedad de los procedimientos y mecanismos de salvaguarda de los recursos en general, así como el debido uso y funcionamiento de los mismos.

- Verificar si los sistemas de registro incluyen la totalidad de las operaciones y si los métodos y procedimientos utilizados permiten confiar en la información financiera y operacional que de ellos emana.
- Cerciorarse de la existencia e idoneidad de los criterios para identificar, clasificar y medir los datos relevantes de la operación, verificando que se hayan adoptado parámetros adecuados para evaluar la economía, eficiencia y eficacia de la operación.
- Comprobar que los procedimientos establecidos aseguran razonablemente el cumplimiento de las leyes, reglamentos, normas, políticas y otras disposiciones de observancia obligatoria.

d) Prevención de errores e irregularidades.

Los sistemas de control establecidos por la administración, deben contener procedimientos, mecanismos y políticas que prevengan o minimicen la comisión de errores o irregularidades, por lo tanto el auditor deberá evaluar si esta premisa se cumple con el sistema de control implantado.

e) Resultado de la evaluación.

Una vez hecho el examen y evaluación, el auditor público deberá hacer las recomendaciones necesarias para mejorar el diseño y funcionamiento de los elementos de los sistemas de control. Asimismo, el grado de confianza que le merezca el sistema examinado, le permitirá precisar la naturaleza, extensión y oportunidad que va a dar a los procedimientos de auditoría.

6. - Supervisión del trabajo de auditoría.

Esta norma indica que el personal que apoya en las labores de auditoría deberá ser cuidadosamente supervisado.

a) Responsabilidad de quien dirige la función.

Toda vez que al directivo de mayor jerarquía del grupo de auditores le incumbe la responsabilidad de la totalidad del trabajo, tendrá que establecer mecanismos y procedimientos adecuados de supervisión, y vigilar de cerca la actuación de los supervisores, asegurándose de que poseen los conocimientos técnicos y capacidad profesional suficientes para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que se les confieren.

b) Supervisión del personal subalterno.

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

La mayor comprensión de los objetivos, alcance, enfoque, procedimientos y técnicas a aplicar por parte del personal subalterno, se facilitará si los supervisores promueven su participación en el diseño de programas de trabajo.

La evidencia de la supervisión deberá dejarse asentada en los propios papeles de trabajo.

c) Intensidad de la supervisión.

El grado de supervisión dependerá tanto de los conocimientos y capacidad profesionales de los ayudantes o personal subalterno, como del grado de dificultad que tenga la auditoría y de la probabilidad de errores o irregularidades en las actividades auditadas.

d) Campos de supervisión.

La supervisión debe abarcar la verificación de:

- La debida planeación de los trabajos.
- La ejecución del trabajo conforme al programa de auditoría, aplicando los procedimientos y técnicas con los alcances previstos.
- La apropiada formulación de los papeles de trabajo.
- El necesario respaldo de las observaciones y conclusiones.
- El adecuado cumplimiento de los objetivos de auditoría.
- Los requisitos de calidad de los informes de auditoría.
- El cumplimiento de las Normas Generales de Auditoría Pública y de los procedimientos de auditoría de aplicación general.

7. - Obtención de Evidencia.

Esta norma señala que el auditor público deberá realizar, con la amplitud que estime necesaria, las pruebas adecuadas para obtener evidencia de calidad que fundamente objetiva y razonablemente sus conclusiones y recomendaciones.

a) Objeto de la evidencia.

La finalidad de la evidencia es la de obtener suficientes elementos de juicio que permitan al auditor llegar a un grado razonable de convencimiento acerca de la realidad de los hechos y situaciones observados, la veracidad de la documentación revisada, y la confiabilidad de los sistemas y registros examinados, para fundamentar sólidamente su opinión. Por ello la validez de sus juicios depende de la calidad de la evidencia.

b) Calidad de la evidencia.

Cuando se cumpla con los requisitos básicos de suficiencia, competencia, relevancia y pertinencia, podemos hablar de calidad en la evidencia.

- Suficiencia. Es cuando la evidencia objetiva y convincente basta para sustentar los hallazgos, conclusiones y recomendaciones del auditor.
- Competencia. La evidencia debe ser válida y confiable.
- Relevancia. La información que se utilice para demostrar o refutar un hecho será relevante si guarda una relación lógica y patente con ese hecho.
- Pertinencia. Es cuando la evidencia es congruente con las observaciones, conclusiones y recomendaciones de la auditoría.

c) Criterios para la obtención de la evidencia.

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

Los siguientes son algunos criterios útiles para determinar si la evidencia es competente:

- Si la evidencia es de fuentes externas es más confiable que la que se obtiene del propio auditado.
- Si la evidencia emana de un adecuado sistema de control es más confiable que cuando surge de un sistema deficiente.

- La evidencia que se obtiene por observación directa, cálculos, exámenes o inspecciones es más confiable que la que se obtiene de manera indirecta.
- La evidencia testimonial que se obtiene cuando el informante se siente más libre para expresar su opinión es más confiable que cuando está en circunstancias comprometedoras.

Si en el curso de la revisión se advierten situaciones de las que se pueda inferir la comisión de irregularidades, las pruebas deberán ampliarse hasta conseguir la evidencia suficiente.

8. - Papeles de Trabajo.

La evidencia se deberá documentar en papeles de trabajo.

a) *Naturaleza y características de los papeles de trabajo.*

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

Los papeles de trabajo atestiguan la labor realizada y constituyen el nexo entre la auditoría y el informe. Deben formularse con pulcritud, claridad y exactitud y consignar todos los datos referentes al análisis, comprobación, opinión y conclusiones sobre los hechos, transacciones o situaciones específicos examinados y sobre las desviaciones que se presentan respecto de los criterios y normas establecidos o previsiones presupuestarias, hasta donde dichos datos sean necesarios para soportar, de manera indudable, la suficiencia, relevancia, competencia y pertinencia de la evidencia en que se basen las observaciones, conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe de auditoría.

Los papeles de trabajo deberán:

- Incluir el programa de auditoría y sus modificaciones por escrito, el cual deberá relacionarse debidamente con los papeles de trabajo por medio de referencias.
- Contener índices, referencias, cédulas y resúmenes adecuados.
- Estar fechados y firmados por la persona que los preparó.
- Estar revisados por un supervisor.
- Ser completos y exactos pero a la vez concisos.
- Ser comprensibles sin necesidad de explicaciones orales.
- Ser tan legibles y ordenados como sea posible con el fin de que no pierdan su valor como evidencia.
- Limitarse a los asuntos que sean pertinentes e importantes para cumplir con los objetivos del trabajo encomendado.

b) *Propiedad y salvaguarda de los papeles de trabajo.*

El manejo y custodia de los papeles de trabajo son exclusivos del grupo de auditores. La información contenida en ellos es de carácter confidencial y su uso y consulta están vedados por el secreto profesional a toda persona ajena al grupo de auditores, salvo requerimiento o mandato de la autoridad competente.

9. - Tratamiento de Irregularidades.

Esta norma nos señala que el auditor deberá prestar especial atención a aquellas transacciones o situaciones que denoten indicios de irregularidades, haciéndolas del conocimiento de las autoridades competentes.

a) *Detección de errores e irregularidades.*

El adecuado conocimiento de la naturaleza y particularidad de las operaciones, facilitan al auditor la identificación de indicadores de irregularidades.

Quando se manifiestan tales indicadores, el auditor está obligado a ampliar el alcance de los procedimientos necesarios, a fin de precisar, en su caso, la existencia de irregularidades.

b) Investigación de irregularidades.

La investigación de irregularidades demanda del auditor extremar su prudencia y profesionalismo, a fin de alcanzar con efectividad los objetivos propuestos para el caso.

Quando el asunto lo requiera, deberá obtener la participación de especialistas que apoyen el proceso; particularmente se hace necesaria la intervención de profesionales en la rama jurídica.

El auditor deberá asegurarse de que todos los hechos o situaciones investigados y consignados en su informe, queden debidamente comprobados. Con base en lo anterior deberá:

- Determinar la necesidad de recomendar la implantación o fortalecimiento de controles que eviten la recurrencia de prácticas indebidas.
- Diseñar procedimientos de auditoría que contribuyan a descubrir oportunamente la existencia de indicios de irregularidades.

c) Tratamiento de actos ilícitos.

El auditor deberá proceder con el debido cuidado profesional al dar seguimiento a los indicios de actos ilícitos para no interferir con las investigaciones y/o procedimientos legales que puedan emprenderse en lo futuro.

En ciertas circunstancias, las leyes, reglamentos o políticas aplicables exigirán que el auditor antes de ampliar las pruebas y otros procedimientos de auditoría informe de inmediato de los indicios de actos ilícitos a las autoridades a las que compete investigar esta clase de hechos o aplicar las leyes correspondientes.

10. - El Informe de Auditoría.

Esta norma nos indica que al término de cada intervención, el auditor presentará a la autoridad competente, por escrito y con su firma, un informe acerca de la auditoría practicada.

a) Calidad del informe de auditoría.

Los requisitos de calidad que principalmente debe reunir el informe de auditoría son:

- Oportunidad. De tal manera que la información permita tomar a tiempo las acciones requeridas.
- Integridad. Deben incluirse todos los hechos importantes observados, proporcionando una visión objetiva de las cuestiones advertidas y de las conclusiones y recomendaciones a que conducen.
- Competencia. Asegurarse de que los resultados informados corresponden al objeto de la auditoría.
- Relevancia. Considerar los asuntos trascendentales para la situación u operaciones de las áreas examinadas, sin abundar.
- Objetividad. Presentar con imparcialidad la verdad o realidad de los actos, hechos o situaciones comprobados.
- Convicción. Hacer que la solidez de la evidencia conduzca a cualquier persona prudente a las mismas conclusiones a que llegó el auditor.

- Claridad. Cuidar que la estructura, terminología y redacción empleadas, permitan que la información presentada, pueda ser entendida por cualquier persona.
- Utilidad. Aportar elementos que propicien la optimización del uso de los recursos y el mejoramiento de la administración.

b) Contenido del informe de auditoría.

El contenido del informe variará de acuerdo a la instancia que la practique y a los objetivos de la misma. Los siguientes son aspectos, algunos comunes y otros particulares con respecto a su contenido:

1. - Naturaleza, alcance y objeto del trabajo desarrollado.

2. - Manifiestar expresamente su opinión acerca de:

- La propiedad y debido funcionamiento de los sistemas de operación, registro, control e información de las operaciones.

Cuando el objeto de la auditoría sea la verificación de aspectos contables y/o financieros:

- Si se han adoptado sistemas de control para el cumplimiento oportuno de las obligaciones legales y disposiciones administrativas.
- Si los sistemas de contabilidad en uso operan satisfactoriamente y proporcionan una clasificación suficiente de la naturaleza y destino de las partidas, sujetándose a los principios de contabilidad generalmente aceptados aplicables al caso.
- Si los resultados obtenidos en el examen y evaluación se obtuvieron conforme a lo previsto en la norma relativa.
- Si los sistemas de información de la dependencia o entidad se rigen por los preceptos aplicables y aportan datos útiles para la toma de decisiones y para la rendición de cuentas.
- Si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera.

Cuando la auditoría se practique para evaluar la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones o programas, además de lo anterior, el auditor deberá informar:

- Si los criterios elegidos para reconocer, clasificar y medir los objetivos, metas y realizaciones, son idóneos y permiten precisar la dimensión correcta de esos elementos.
- Si existen parámetros razonables para juzgar la suficiencia, insuficiencia o exceso de los recursos asignados al logro de metas y objetivos.
- Si las pautas que se siguen para establecer relaciones entre la magnitud de los recursos y la dimensión de las metas y objetivos permiten estimar aproximadamente la eficiencia lograda.
- Si la eficacia se determina aplicando a las realizaciones el mismo criterio que se usa para calcular la dimensión de los objetivos y metas.
- Si son adecuados los criterios para medir la eficiencia de las actividades.
- Si los registros que consignan las operaciones y resultados no contables se rigen por esos criterios.
- El cumplimiento de las condiciones previstas en el presupuesto.

Los informes de auditoría indicarán de manera explícita, si en la ejecución de los programas o actividades auditadas, la unidad administrativa responsable, dio cumplimiento a las previsiones presupuestarias referentes al destino y monto de los recursos, señalarán claramente las desviaciones advertidas en cuanto al destino, cantidad, calidad y precio de los recursos empleados, así como en su caso los elementos de juicio con los que cuente el auditor para sustentar sus aseveraciones.

3. - Sujeción a las Normas Generales de Auditoría Pública y a los procedimientos de auditoría de aplicación general.

El informe de auditoría debe contener la declaración formal del auditor público, de haber desarrollado su trabajo de conformidad con estas normas y con los procedimientos de auditoría de aplicación general, requeridos para el caso. Si por alguna circunstancia el auditor público se ve obligado a apartarse de tales normas y procedimientos, indicará en el informe los motivos que tuvo para ello, así como los criterios y procedimientos alternativos que haya seguido.

4. - Conclusión u opinión general del trabajo desarrollado.
5. - Firma del directivo de mayor jerarquía del grupo de auditores.
6. - Otros que haya solicitado la instancia competente.

c) Observaciones, conclusiones y recomendaciones.

Las conclusiones a que llegue el auditor deben concernir a la confiabilidad de la información y a la especificación de los actos, hechos y situaciones, favorables o cuestionables, que haya observado con relación al objeto de su revisión.

Las observaciones deberán caracterizarse por su relevancia, claridad, concisión y objetividad, y cuantificarse cuando sea posible.

Las conclusiones deberán ser objetivas y las recomendaciones deberán ser precisas, prácticas y orientadas a la eliminación de las irregularidades y deficiencias, y evitar su recurrencia con el fin de mejorar el desempeño de la Dependencia o Entidad auditada.

d) Discusión con los responsables de las áreas auditadas.

Salvo casos de excepción, el auditor discutirá su informe con los responsables de las áreas examinadas, antes de su presentación formal. En esa discusión podrá conseguir pruebas adicionales y elementos de juicio que no se le hayan aportado durante el desarrollo de su trabajo y lo lleven a atemperar o modificar su opinión, y en todo caso, le permitirá asegurar en lo posible, la solidez de la evidencia obtenida, la validez de sus conclusiones, la pertinencia de las recomendaciones y la objetividad e imparcialidad de su informe. Si hay desacuerdo entre los responsables de las áreas examinadas y el auditor, éste solicitará que se le presenten por escrito los puntos de vista contrarios debidamente razonados y los incluirá en su informe.

e) Reportes específicos.

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

f) Responsabilidad sobre la opinión vertida en el informe.

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

11. - Seguimiento de las Recomendaciones

Esta norma señala que el auditor hará el seguimiento de las acciones correctivas adoptadas como resultado de las observaciones y recomendaciones contenidas en el informe de auditoría

a) Objeto del seguimiento.

Siendo el propósito fundamental de la auditoría pública el coadyuvar a la mejora en general de la administración pública, la verificación de que las acciones correctivas y de mejora se lleven a la práctica constituye una de las principales responsabilidades de la función.

b) Promoción de la toma de acciones.

Cuando como resultado de las observaciones y recomendaciones sea necesario tomar medidas correctivas, el auditor se cerciorará de que estas se han puesto en vigor oportunamente y que permiten alcanzar los resultados deseados.

Cuando no se hayan tomado las medidas sugeridas en asuntos que, a juicio del auditor sean importantes, hará constar este hecho en los informes que presente posteriormente ante los niveles decisivos o autoridades competentes.

B) PLANEACIÓN

Una vez que hemos revisado el marco regulatorio de la práctica de la Auditoría Gubernamental, que lo constituyen la Normas, procedemos a analizar cada una de las fases que comprende la labor de la auditoría en sí, con objeto de tener un panorama general de como es que se practica realmente.

Anterior a la etapa de ejecución de la auditoría se encuentra la fase de planeación en la que se realiza una investigación previa a través de la cual se definen objetivos, alcances, procedimientos, recursos, tiempos y oportunidad de los mismos y con esos elementos se desarrollan los programas de trabajo que serán la guía que ha de seguirse para poder desarrollar el trabajo de auditoría de manera adecuada.

Investigación Previa

El propósito de la investigación previa es seleccionar las áreas donde se va a practicar la auditoría y obtener la información que se utilizará al determinar las bases para la planeación de actividades y la elaboración de un adecuado Programa de Auditoría, entre otras cosas se debe identificar la reputación de la dependencia o entidad y de sus principales funcionarios, naturaleza y complejidad de los sistemas de control, cambios en sistemas, personal u organización, antecedentes de auditorías practicadas, etc.

Al finalizar esta investigación el auditor podrá:

- Identificar las unidades administrativas, áreas, recursos, programas y operaciones que por su importancia deban ser revisadas.
- Precisar los objetivos que se pretenden alcanzar en la ejecución de la auditoría de conformidad con las Normas y Lineamientos Generales establecidos para cada una de las revisiones.
- Definir el tipo y alcance de cada revisión.
- Considerar la coordinación que pueda darse con otras instancias de auditoría.
- Tipo de auditoría que debe emplearse.

Examen y Evaluación de los Sistemas de Control.

Posteriormente a la culminación de la investigación previa el paso siguiente es la realización de un adecuado examen y evaluación del control interno tanto operativo como contable de la dependencia o entidad, lo que implica verificar:

- Existencia y suficiencia de los sistemas de control.
- Efectividad de los sistemas de control.
- Examen de los objetivos de los sistemas de control.
- Mecanismos establecidos para la prevención de errores o irregularidades
- Relevancia de las recomendaciones sobre los sistemas de control de tal forma que se pueda precisar la naturaleza, extensión y oportunidad que se dará a los procedimientos de auditoría.

Programa de Auditoría.

Una vez realizada la investigación previa y determinados los puntos que de ella deben resultar, se procede a realizar el Programa de Auditoría el cual debe incluir los objetivos, alcances, procedimientos por aplicar, personal que intervendrá, responsable de la supervisión de la auditoría, tiempo estimado y oportunidad de las actividades por desarrollar.

Constituyen una guía para las intervenciones, al detallar el qué, cómo y cuando se hará el trabajo, precisan las actividades por realizar y la aplicación de procedimientos; proporcionan un apoyo al trabajo de supervisión y delimitación de responsabilidades y constituyen una base para futuras revisiones.

La preparación de estos programas garantiza la revisión de los aspectos relevantes y la obtención de resultados que permitirán diagnosticar la problemática detectada.

Una propuesta de procedimiento para formular los programas de auditoría sería la que se establece en los Lineamientos Generales para la Planeación y Ejecución emitidos por la SECODAM y es el siguiente:

1. - Realizar un examen de los papeles de trabajo de las últimas revisiones para precisar la problemática detectada y las recomendaciones establecidas por los auditores que realizaron dichas revisiones.
2. - Efectuar la revisión de los resultados del estudio del control interno, disposiciones legales aplicables al caso, objetivos, políticas, estructura orgánica e información financiera del área, programa o actividad por revisar, informes de auditorías anteriores, visitas al área o instalaciones a examinar.
3. - Establecer el marco legal del programa, área o actividad por auditar, objetivos y lugares donde éstas se desarrollan.
4. - Definir los objetivos específicos de revisión, los cuales deben estar orientados a:
 - Verificar que el programa, área o actividad por examinar satisfaga las necesidades establecidas por la dependencia o entidad.
 - Comprobar el estricto apego a la legislación vigente.
 - Constatar que la organización, sistemas y procedimientos del área a revisar permitan el adecuado desarrollo de sus funciones o actividades.
 - Proponer acciones preventivas, correctivas y de modernización administrativa, así como el establecimiento de mejores instrumentos de control para optimizar el funcionamiento del área.
5. - Determinar el alcance de la revisión, es decir, delimitar el grado de profundidad con que se revisará el área, programa o actividad.
6. - Establecer la metodología de la auditoría. Se debe describir claramente indicando pruebas y procedimientos de auditoría, así como los métodos de muestreo que se consideren aplicables. En el caso de auditorías coordinadas, se deben unificar criterios para asegurar que la información que se obtenga en las distintas sucursales sea la misma.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

7. - Incluir en el programa el formato del informe final.
8. - Calendarizar las actividades que se requiera ejecutar en el desarrollo de la auditoría.
9. - Nombrar responsable de la revisión y asignar los recursos humanos necesarios para el desarrollo oportuno de las actividades, de acuerdo con su experiencia y perfil profesional.
10. - Presentar para su aprobación los programas específicos de revisión al responsable principal de la auditoría con el fin de que verifique que cada programa contenga todos los elementos para conducir la auditoría hacia los objetivos planteados.³⁴

4. - TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS

Actualmente en nuestro país no ha habido ninguna organización o institución que se haya pronunciado en materia de técnicas y procedimientos de auditoría gubernamental. Sin embargo basándonos en el hecho de que las Normas Generales de Auditoría Pública reconocen como regulación complementaria o supletoria a las Normas y Procedimientos de Auditoría, tomando a estas últimas y a la bibliografía que se ha presentado en materia de auditoría gubernamental podemos basarnos para determinar de manera muy general las técnicas y procedimientos de auditoría aplicables para la fiscalización de la Administración Pública Federal.

Técnicas de Auditoría.³⁵

Las Técnicas de Auditoría son los métodos prácticos de investigación y pruebas que el auditor público utiliza para lograr la información y comprobación necesaria para poder emitir su opinión profesional.

Las Técnicas de Auditoría son las siguientes:

Estudio General.

Es la apreciación sobre la fisonomía o características generales de la entidad, de su información financiera y estadística, de las partes importantes, significativas o extraordinarias que la componen.

Esta técnica debe aplicarse con sumo cuidado y diligencia, por lo que se recomienda que la aplique un auditor con preparación, experiencia y madurez para asegurar un juicio profesional sólido y amplio.

Análisis.

Es la clasificación y agrupación de los distintos elementos individuales que forman una cuenta o una partida determinada, de tal manera que los grupos constituyan unidades homogéneas y significativas.

Esta técnica se aplica principalmente en la revisión de estados financieros y se utiliza para conocer precisamente como se encuentran éstos integrados.

Existen dos clases de análisis:

- Análisis de Saldo.
- Análisis de Movimientos.

³⁴ Boletín D Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, Lineamientos Generales para la Planeación y Ejecución, Dir. Gral. de Com. Social, SECODAM, México 1997.

³⁵ Santillana González, Juan Ramón, *Auditoría VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental*, ECAFSA, México 1996. p. 281

Inspección.

Es el examen físico de bienes materiales o de documentos con el objeto de cerciorarse de la autenticidad de un activo o de una operación registrada en la contabilidad o presentada en los estados financieros. Esto se aplica principalmente por lo que hace a la información que se refiere a los activos.

Investigación.

Consiste en la obtención de información, datos y comentarios de los funcionarios y empleados de la propia empresa. Con esta técnica el auditor puede obtener conocimiento y formarse un juicio sobre algunos saldos u operaciones realizadas por la empresa.

Observación.

Consiste en la presencia física de cómo se realizan ciertas operaciones o hechos. Mediante esta técnica el auditor se cerciora de la forma como se realizan las operaciones, dándose cuenta ocultamente de la forma como el personal de la empresa las efectúa.

Cálculo.

Es la verificación matemática de alguna partida. A través de esta técnica el auditor puede cerciorarse de la corrección de la información que resulta de ciertas operaciones matemáticas mediante el cálculo independiente de las mismas.

Confirmación.

Es la obtención de una comunicación escrita de una persona independiente de la entidad examinada, y que se encuentra en posibilidad de conocer la naturaleza y condiciones de la operación y, por lo tanto, de informar de una manera válida sobre ella. Esta técnica se aplica solicitando a la entidad auditada que se dirija a la persona a quien se pide la confirmación, para que conteste por escrito al auditor, dándole la información que solicita y puede ser aplicada de diferentes formas:

- Positiva. Se envían datos y se pide que contesten, tanto si están conformes como si no lo están. Se utiliza este tipo de confirmaciones de preferencia para operaciones que tienen que ver con el activo.
- Negativa. Se envían datos y se pide contestación, solo si están inconformes. Generalmente se utiliza para el activo.
- Indirecta, ciega o en blanco. No se envían datos y se solicita información de saldos, movimientos o cualquier otro dato necesario para la auditoría. Generalmente se utiliza para confirmar pasivo o instituciones de crédito.

Declaración.

Es la manifestación por escrito con la firma de los interesados del resultado de las investigaciones realizadas con los funcionarios y empleados de la entidad. Esta técnica se utiliza cuando la importancia de los datos o el resultado de las investigaciones realizadas lo amerita.

Certificación.

Es la obtención de un documento en el que se asegura que la verdad de un hecho, legalizado por lo general, con la firma de una autoridad.

Compulsa.

Consiste en la comparación de copias de documentos contra su original; es aplicar las técnicas de confirmación, declaración y certificación por una autoridad legalmente facultada para ello. Esta técnica es de muy común aplicación dentro del ámbito de la auditoría gubernamental.

Procedimientos de Auditoría

Los procedimientos de auditoría son el conjunto de técnicas de investigación aplicables a una partida o a un grupo de hechos o circunstancias relativas a los estados financieros sujetos a examen mediante los cuales el auditor público obtiene las bases para fundamentar su opinión.³⁶

En el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda los procedimientos se realizan sobre la base de las Guías para la Revisión. En el caso de las auditorías que se realizan por parte de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la SECODAM ha emitido una serie de boletines (serie D) los cuales establecen los Lineamientos Generales para la Ejecución de la auditoría a los diferentes rubros que se someten a revisión.

A manera de ejemplo analizaremos a detalle uno de los boletines: el boletín D-350 que corresponde a la revisión del Flujo de Egresos Presupuesto-Gasto Corriente.

Los objetivos del boletín son:

- Que la planeación de la función Presupuesto-Gasto Corriente se efectuó con criterios de economía, atendiendo a los aspectos prioritarios que demanda el país de manera congruente con los objetivos internos y demandas sectoriales.
- Que la organización del área responsable de la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del Presupuesto-Gasto Corriente, propicie el óptimo aprovechamiento de los recursos.
- Que los sistemas de control interno operativo y contable para la planeación, programación presupuestación, control y evaluación del Presupuesto-Gasto Corriente aseguren la eficiencia y eficacia de su manejo, salvaguarda y registro en apego a los programas, políticas, leyes, reglamentos, normas y procedimientos a que se encuentren sujetos.
- Que existan mecanismos e instrumentos adecuados que promuevan el mejoramiento de la función y la oportuna detección y corrección de posibles anomalías.
- Que la función asegure el efectivo cumplimiento de metas y objetivos.

Lineamientos Generales.

Se señala que lo establecido en este boletín se presenta en forma enunciativa más no limitativa.

Lineamientos específicos.

En el boletín se señalan lineamientos específicos para la revisión del área en los aspectos de:

- Planeación.
- Organización.
- Control Interno Operativo.
- Control Interno Contable.

³⁶ *Ibidem*, p. 285

- Productividad.

A manera de ejemplo analizaremos más a detalle los procedimientos que se establecen para el Control Interno Operativo.

1. - Revisar en detalle el flujo de la operación a través de los diferentes departamentos o secciones que intervienen comprobando:

- a) La existencia y vigencia de adecuados procedimientos, documentos y registros empleados.
- b) Suficiencia, exceso o ausencia de normas y políticas y su repercusión en la eficiencia de la función
- c) Adecuado manejo y archivo de la documentación
- d) Niveles de autorización adecuados.
- e) Inexistencia de duplicidades u omisiones de controles o información durante el proceso.
- f) Ausencia de actividades débiles de control así como de desviaciones en la aplicación o inobservancia de normas, políticas y procedimientos.
- g) Existencia de sistemas de control que garanticen información correcta y oportuna.

2. - Verificar que la información proporcionada por el sistema de cómputo sea completa y oportuna, así como que su distribución y utilización se restrinja a las áreas autorizadas.

3. - Revisar que el control de entradas facilite la comprobación de todos los datos manejados por el sistema y que la mesa de control los valide.

4. - Cerciorarse de que los movimientos del Ejercicio Presupuestal-Gasto Corriente cuenten con las autorizaciones correspondientes para su captura.

5. - Corroborar la existencia de archivos de respaldo debidamente custodiados para posibles contingencias.

6. - Verificar que todos los datos corregidos se realimenten al sistema y estén soportados con la documentación correspondiente debidamente autorizada.

7. - Cerciorarse de que en las modificaciones a los controles del sistema exista una participación conjunta de las áreas de informática, unidades operativas y finanzas.

8. - Constatar que la consulta a través de terminales se permita exclusivamente al personal autorizado.

9. - Comprobar que para el caso de movimientos adicionales estos se incorporen al sistema correctamente y se autoricen por el personal correspondiente.

10. - Verificar que en el proceso de elaboración de programas y presupuestos:

a) Se tomen en cuenta los objetivos, metas, políticas y estrategias derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas que de él emanan, de los criterios generales de política económica y de las atribuciones o facultades de la dependencia o entidad.

b) Se dé cumplimiento a las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y otras disposiciones emitidas por el Ejecutivo Federal.

c) Se consideren los acuerdos de concertación con los sectores privado y social, los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y los acuerdos intersectoriales.

d) Se jerarquicen por su prioridad los distintos programas factibles a efecto de reducir o eliminar los que pudieran ser redundantes o de menor prioridad evaluando en cada caso las consecuencias de la reducción o eliminación.

e) Se verifique la congruencia entre objetivos, metas y recursos asignados a su cumplimiento.

f) Se actualicen y ajusten cada año los programas de la dependencia o entidad en función de las actividades estratégicas a las que se refieren.

11. - Cerciorarse de que se instrumenten políticas y procedimientos para que se consideren los resultados de evaluaciones de ejercicios anteriores como base para la programación del ejercicio siguiente.

12. - Comprobar que el anteproyecto de Presupuesto-Gasto Corriente Anual:

a) Se elabore con base en los programas operativos y las estimaciones de recursos.

b) Se sujete a los lineamientos establecidos en relación con los programas, subprogramas, proyectos, actividades, unidades responsables, denominación de metas, definición de unidades de medidas y distribución de gasto.

13. - Verificar que en la formulación de los calendarios financieros se tome en cuenta la necesaria correspondencia en tiempo entre el flujo de recursos financieros, el abastecimiento de recursos físicos y el avance en la ejecución de los programas.

14. - Comprobar que exista una política definida de autorizaciones tanto para la asignación original de las partidas del Presupuesto-Gasto Corriente, como para su transferencia a otras partidas, o su ampliación en los casos en los que su ejercicio exceda de la asignación vigente.

15. - Cerciorarse de que cada área conozca y controle el Presupuesto-Gasto Corriente que le fué autorizado.

16. - Verificar que las erogaciones de Gasto Corriente corresponden exclusivamente a conceptos considerados en los presupuestos autorizados.

17. - Evaluar si en la celebración de compromisos que signifiquen obligaciones con cargo a sus Presupuestos-Gastos corrientes aprobados, las dependencias y entidades observan:

a) Que se realicen de acuerdo con los calendarios financieros y de metas autorizados.

b) Que no se refieren a obligaciones anteriores a la fecha en que se suscriban.

c) Que no impliquen obligaciones con cargo a Presupuesto-Gasto Corriente de años pasados.

18. - Comprobar que las normas y políticas internas que regulen la adquisición de materiales y suministros diversos, sean prácticas, vigentes y se cumplan.

19. - Constatar que las erogaciones por subsidios, donativos, gratificaciones, obsequios o ayudas de cualquier clase, se efectúen previa autorización y contengan la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente.

20. - Cerciorarse de que el ejercicio del Gasto Corriente se realice conforme a las prioridades programáticas establecidas.

21. - Revisar que se apliquen los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal contenidos en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

22. - Vigilar que los conceptos y partidas autorizadas en el Presupuesto-Gasto Corriente, que no hayan sido comprometidos y/o devengados durante el ejercicio, se consideren como economías presupuestarias.

23. - Verificar que los saldos autorizados y no ejercidos se utilicen para otros conceptos previa autorización.

24. - Comprobar que en ningún caso se realicen gastos con cargo a la partida de "Erogaciones Imprevistas".

25. - Constatar que se eviten compensaciones de cualquier naturaleza a título de representación de órganos de gobierno, juntas directivas, consejos, comités técnicos y otros, así como gastos de representación, con excepción de los previamente autorizados.

26. - Verificar que los pagos que realicen las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos reúnan los siguientes requisitos:

a) Que correspondan a compromisos efectivamente contraídos.

b) Que se efectúen dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados.

c) Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos que contengan los requisitos legales.

27. - Vigilar que el Ejercicio Presupuestal-Gasto Corriente no programado cumpla con la normatividad de observancia general y los procedimientos internos previamente establecidos.

28. - Revisar que las erogaciones adicionales y los estímulos por eficiencia en la actuación se apeguen a las disposiciones establecidas.

29. - Cerciorarse de que se controlen todos los movimientos y cambios del ejercicio presupuestal en el archivo maestro.

30. - Evaluar si las adecuaciones, transferencias, excesos presupuestales o cualquier otra modificación de la asignación original del presupuesto del ejercicio en curso o de años anteriores, se encuentren debidamente soportados o autorizados.

31. - Comprobar la inexistencia de ampliaciones, cancelaciones o trasposos de recursos en los proyectos que se incluyan como prioritarios en el sistema de control y seguimiento físico financiero del gasto público, salvo aquellos casos en que exista autorización expresa.
32. - Verificar que los procedimientos para la oportuna liberación de los recursos financieros a través de los instrumentos establecidos para ello sean ágiles.
33. - Revisar que el personal apropiado revise y apruebe los informes sobre el Ejercicio Presupuestal Gasto-Corriente.
34. - Verificar que existan y se encuentren difundidas las políticas para la aplicación de sanciones por incumplimiento por parte del personal, verificando que se deje evidencia de su aplicación.³⁷

5. - INFORMES Y SEGUIMIENTO

Informes

Concluida la ejecución de la auditoría, lo que procede entonces es realizar un informe en el que se consignen los resultados de la revisión, así como los puntos relevantes que se presentaron previo al desarrollo de la auditoría, durante la misma y las conclusiones a las que se llegó al respecto.

Los objetivos del informe son principalmente:

- Dar a conocer en forma concisa la situación general que guardan las unidades administrativas, áreas, recursos, programas y operaciones revisadas.
- Ofrecer una panorámica general de la situación detectada en las revisiones practicadas por el equipo de auditoría.
- Mostrar los avances y logros obtenidos por las áreas de la dependencia o entidad, mediante la implementación de las medidas preventivas y correctivas propuestas anteriormente por los revisores previos.

Un posible contenido del informe, sería el que se establece en los Lineamientos Generales para la Elaboración del Informe, emitidos por la SECODAM y es el siguiente:

1. - Nombre de la unidad administrativa, área, recurso, programa y operaciones revisadas y/o que se les dió seguimiento.
2. - Período de revisión.
3. - Objetivos de la revisión. Se incluirán tanto los objetivos propuestos en el programa de auditoría como los efectivamente alcanzados con el desarrollo de la auditoría.
4. - Alcance de la revisión. Se debe especificar la profundidad con la que se revisaron las unidades administrativas, áreas, recursos, programas y operaciones; indicando su porcentaje con relación al universo.
5. - Metodología. Se deberán explicar las técnicas y procedimientos que se emplearon para obtener y analizar la evidencia necesaria para cumplir los objetivos de la auditoría.
6. - Síntesis del trabajo realizado. Enlistar los resultados alcanzados y logros obtenidos por el área revisada; las principales observaciones respecto a la organización, control interno y consecución de metas y objetivos; la implantación oportuna de las recomendaciones sugeridas con anterioridad y los riesgos que se pudieren derivar de su inobservancia; la utilización de los recursos; y las recomendaciones propuestas y la fecha programada de implantación.
7. - Conclusión. Se debe mencionar que las auditorías fueron practicadas de acuerdo a las Normas Generales de Auditoría Pública y en el caso de auditoría a estados financieros debe informarse si fueron elaborados de acuerdo a los principios de contabilidad aplicables. El auditor principal debe opinar si las revisiones

³⁷ Boletín D-350 Flujo de Egresos, Presupuesto-Gasto Corriente, Dir. Gral de Comunicación Social, SECODAM, México, 1997

cumplieron con sus objetivos satisfactoriamente o no y sobre la especificación de actos, hechos y situaciones favorables o cuestionables que haya observado con relación al objeto de su revisión.

8. - Firma del más alto responsable de la auditoría.

Adicional al informe se emite un reporte en el que se señalan las principales deficiencias y desviaciones encontradas en las revisiones, las que se describirán con objetividad, claridad y precisión.

Los objetivos de este reporte son los siguientes:

- Dar a conocer si las auditorías se terminaron sin o con observaciones relevantes, quedaron en proceso, se reprogramaron o cancelaron, así como las semanas hombre realmente utilizadas.
- Informar la cantidad y descripción breve de las anomalías importantes detectadas en cada una de las auditorías practicadas.
- Las causas y efectos reales de las principales observaciones detectadas, así como el riesgo que se podría generar al no subsanarlas, los importes determinados de riesgo y por aclarar cuando estas irregularidades se hayan podido cuantificar en términos monetarios.
- Las recomendaciones de solución preventiva y correctiva que propone el equipo de auditoría.
- La fecha de implantación programada, establecida conjuntamente con el titular o responsable del área revisada, el equipo de auditoría o cualquier otra entidad fiscalizadora.
- Identificar las observaciones que por su naturaleza conduzcan al fincamiento de las responsabilidades de tipo civil, penal o administrativo.

Reporte de Seguimiento

El trabajo del auditor no concluye con el informe, sino que debe continuar hasta verificar que las recomendaciones por él emitidas son llevadas a la práctica o en su defecto validar las causas por las que no lo han sido.

Con ese objeto se lleva a cabo una revisión de la que resulta a su vez un reporte el cual persigue como objetivos conocer:

- Si las recomendaciones anteriores se atendieron con oportunidad.
- La cantidad y calidad de las medidas preventivas y correctivas que se consideraron para evitar la recurrencia y subsanar las deficiencias y desviaciones detectadas en auditorías practicadas con anterioridad.
- Si las observaciones en las que se fincó responsabilidad de tipo civil, penal o administrativo se han atendido.
- Si las recomendaciones hechas por otra instancia fiscalizadora se atendieron en el plazo que ésta estableció.
- Los principales motivos por los que no se adoptaron las recomendaciones citadas en el Reporte de Observaciones.
- Los importes recuperados en las observaciones reportadas con montos por aclarar.
- Si durante la auditoría de seguimiento se determinaron observaciones adicionales a las ya citadas en el Reporte de Observaciones.
- Si alguna de las observaciones adicionales conducen al fincamiento de responsabilidades civiles, penales o administrativas.³⁸

³⁸ *Boletín E, Bases Generales del Programa Anual de Auditoría, Lineamientos Generales para la Elaboración del Informe*, Dir. Gral de Comunicación Social, SECODAM, México, 1997.

6. - TIPOS DE AUDITORIA³⁹

Existen a su vez dentro de la rama de Auditoría Pública diversos tipos de auditoría que la componen. Este tipo de auditorías pueden ser practicadas tanto por los órganos dependientes de la SECODAM, como por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Estos tipos son:

1. - Auditoría Específica.

Este tipo de auditoría se refiere a revisiones determinadas, aisladas y limitadas con alcances, enfoques y objetivos particulares ya sea:

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

Sometiendo en cualquier caso a las diferentes técnicas de auditoría que le sean aplicables.

Este tipo de auditoría se puede aplicar cuando:

- Sea del interés público en general o de un alto nivel ejecutivo, conocer el manejo de determinada unidad operativa, programa, recurso o actividad, para informar a terceros o formarse su propio criterio y emprender las acciones aplicables.
- Sea del interés de la SECODAM, saber del cumplimiento de leyes, reglamentos decretos u otros ordenamientos aplicables en la Administración Pública Federal, que por encargo del Ejecutivo Federal tengan la obligación de verificar o bien el adecuado manejo de programas o recursos.
- Sea del interés del propio auditor, fiscalizar unidades operativas, programas, recursos o actividades en las que de acuerdo con la investigación previa, se determine la ausencia o insuficiencia de controles adecuados u otros indicios mediante los cuales se determine la existencia de riesgos potenciales en su operación.
- Sea del Ejecutivo Federal, de la SECODAM u otras instancias autorizadas, obtener un dictamen de los Estados Financieros de una Entidad.

2. - Auditoría Administrativa.

Este tipo de auditoría está orientado a la revisión, examen y evaluación de la Organización de las áreas que llevan a cabo las operaciones con objeto de que garanticen el óptimo aprovechamiento de los recursos para el adecuado cumplimiento de los objetivos e incluye aspectos relacionados con:

- La estructura orgánica, calidad de los recursos humanos y materiales que la integran.
- Programas de capacitación, adiestramiento y control de calidad.
- División de actividades y supervisión
- Existencia y aplicación de manuales de organización.
- Desconcentración y simplificación administrativas.
- Mecanismos de autoevaluación.

³⁹ Manual de Auditoría Pública, Unidad de Com. Social, SECOTEF, México 1991. p. 78-85
La Contaduría Mayor de Hacienda, Documento Informativo, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, 1996. p.31-34

3. - Auditoría Operativa

Está orientada a la revisión, examen y evaluación de la Planeación de la función y de los Controles Internos Operativos que la regulan con objeto de que aseguren economía y eficiencia en la programación, manejo y salvaguarda de recursos para el adecuado cumplimiento de los objetivos.

Este tipo de auditoría incluye aspectos tales como:

- La definición de metas y objetivos.
- El plan general de acción.
- Los presupuestos de operación e inversión
- Existencia y aplicación de manuales de normas, políticas y procedimientos.
- Flujo de operación
- Uso y archivo de documentación.
- Sistemas basados en procesamiento electrónico de datos.
- Salvaguarda de recursos.
- Cumplimiento de leyes y reglamentos aplicables en materia de economía y eficiencia.
- Adquisición, uso y destino final de recursos.

4. - Auditoría Financiera.

Este tipo de auditoría está orientada a la revisión, examen y evaluación de los Controles Internos Contables. La auditoría financiera se puede orientar a los estados financieros o a aspectos financieros en particular.

Cuando son de Estados Financieros, las auditorías tienen por objeto determinar:

- Si los estados financieros de la Entidad auditada presentan razonablemente su situación financiera, los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivo o cambios en su situación financiera conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- Si la Entidad ha observado las leyes y reglamentos aplicables a aquellas transacciones y eventos que puedan tener un efecto importante en sus estados financieros.

En el caso de que sean de aspectos financieros en particular tienen como propósito determinar:

- Si los informes financieros y sus elementos como cuentas, fondos o partidas, se presentan razonablemente.
- Si la información financiera se presenta de acuerdo con criterios establecidos o declarados expresamente.
- Si la Entidad auditada ha cumplido con los requisitos financieros y fiscales específicos.

Las auditorías de aspectos financieros en particular pueden incluir las siguientes materias:

- Segmentos de estados financieros.
- Información financiera diversa, como estados de ingresos, gastos, activos fijos, etc.
- Informes y anexos sobre aspectos financieros.
- Contratos
- Subvenciones
- Control contable para regular la contabilidad, la preparación de informes financieros y el procesamiento de las transacciones.
- Sistemas basados en procesamiento electrónico de datos.
- Sistemas financieros (Sistemas de Nómina)
- Fraudes o desviaciones.

5. - Auditoría de Legalidad.

Este tipo de auditoría se orienta a la revisión, examen y evaluación del Cumplimiento de las Disposiciones Legales que le sean aplicables a la operación e información de una Dependencia o Entidad cuya inobservancia pudiese afectar significativamente las cifras presentadas en la información financiera o en la adquisición, salvaguarda y uso de recursos.

6. - Auditoría Sustantiva.

El propósito de este tipo de auditoría es el de revisar, examinar y evaluar el grado de cercanía o desviación en la Obtención de Metas y Objetivos establecidos y de la efectividad de los logros obtenidos. Incluye el análisis de modos y métodos alternativos a través de los cuales pueden lograr los objetivos.

Incluye también aspectos tales como:

- Indicadores sociales.
- Grado de atención a la población objetivo.
- Beneficios obtenidos por la población objetivo.
- Cumplimiento de programas nacionales o sectoriales de los que la Dependencia o Entidad forman parte.
- Otros aspectos relacionados con programas prioritarios y/o sustantivos.

Este tipo de auditoría puede incluir revisiones desde puntos de vista médicos, científicos, técnicos, etc.

7. - Auditoría Integral.

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

Para lograr ese propósito, la auditoría integral evalúa:

- El grado en que los recursos financieros, físicos y humanos son administrados con economía, eficiencia y eficacia.
- Si la obligación de rendir cuentas es razonablemente cumplida.
- Si se han acatado las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Y efectúa el seguimiento de las medidas y acciones implantadas para mejorar la gestión de la Dependencia o Entidad.

La Auditoría Integral es un proceso continuo sustentado en la emisión de una opinión imparcial y calificada, producto de un informe elaborado por un grupo multidisciplinario.

La Auditoría Integral podrá enfocarse a una parte o a la totalidad de las funciones de la Entidad, por lo que invariablemente la determinación del alcance deberá hacerse con base en un diagnóstico preliminar del entorno global de la misma, así como de sus objetivos, metas, programas, controles, sistemas y su interrelación, y todo ello a la luz de los propósitos nacionales de desarrollo generales y particulares respecto de la Empresa de que se trate.

Es importante señalar que este tipo de auditoría tuvo un auge relativamente importante en los años recientes, y ha motivado entre otras cosas la creación en nuestro país de la Academia Mexicana de Auditoría Integral, y a la celebración en México en 1992 de un Congreso Internacional al respecto, sin embargo, dado el enfoque que esta tiene y lo costosa que puede ser, aún no puede ser aplicable a gran escala y no sabemos si realmente vaya a tener aplicación en la práctica de manera constante.



NUEVAS CONDICIONES

PARA LA FISCALIZACIÓN

VII NUEVAS CONDICIONES PARA LA FISCALIZACION

En este capítulo se hace un análisis de la propuesta de creación del Órgano Superior de Fiscalización partiendo de dos cuestiones fundamentales:

- La situación actual del país en cuanto a su organización política y administrativa.
- La Iniciativa de ley que propone la creación del Órgano Superior de Fiscalización.

El análisis concluye con una crítica a la iniciativa, y con una propuesta para complementar a la iniciativa de ley, tratando de contribuir al fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización y control sobre la Administración Pública en México.

A) CONDICIONES ACTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es indudable que nuestro país vive una etapa de transición en muchos órdenes, principalmente a partir de los cambios políticos que trajo consigo la reforma impulsada por el Presidente Ernesto Zedillo y por la participación cada vez más amplia y entusiasta de la ciudadanía.

La reforma política no es la primera que se impulsa en este sexenio, la antecede una importante reforma al poder judicial en 1995 y más recientemente los Programas de Financiamiento para el Desarrollo y otra serie de programas que vienen a reformar en mayor o menor medida el rumbo económico.

Pero la reforma del estado mexicano no está acabada ni mucho menos. Es necesario modificar también algunas estructuras que deberán ajustarse a la nueva realidad del país.

Tal es el caso de la fiscalización de la Administración Pública. Es necesario transformar los sistemas actuales para hacerlos más efectivos y que brinden mayor certidumbre en cuanto se refiere al manejo eficiente y honesto de los recursos públicos.

El Poder Ejecutivo a través de su representante, el Presidente de la República, consciente de esta problemática envió en 1995 al Congreso una iniciativa con la cual se daría origen a la Auditoría Superior de la Federación, con lo cual nuestro país daría un paso más en la transformación de sus estructuras para lograr un México más eficiente y más democrático.

Sin embargo, hay dos aspectos que deben ser considerados para determinar si la forma en que se realiza la fiscalización en México va a cambiar substancialmente con la propuesta del Ejecutivo:

1. Si será suficiente la creación de la Auditoría Superior de la Federación tal como se propone en la iniciativa para lograr un cambio sustantivo en la forma en que se realiza la fiscalización en México.
2. Hasta cuando se discutirá dicha iniciativa en el Congreso y cuando entraría en vigor esta serie de cambios en nuestra legislación y en nuestras estructuras fiscalizadoras.

Sobre la primera trataré, basándome sobre todo en lo visto a través de la presente investigación, de hacer un análisis y una crítica desde un punto de vista muy particular, pero tratando de ser objetivo, de la iniciativa presentada, resaltando los puntos más importantes de dicha iniciativa y enfatizando algunos otros que considero podrían ser mejorados a la misma.

Sobre el segundo aspecto podemos decir que no se puede saber con seguridad cuando se dará la discusión y en consecuencia en que momento entraría en vigor la nueva normatividad en materia de fiscalización, sin embargo, dada la nueva composición de la Cámara de Diputados es muy probable que se den los cambios requeridos antes de que concluya la LVII legislatura, es decir, antes del año 2000.

Con relación a lo anterior es importante hacer notar que la iniciativa fue presentada en el mes de octubre del año 1995, por lo que a la fecha han transcurrido dos años y aún no se vislumbran avances en cuanto a la discusión de la misma.

En mi muy particular punto de vista, el asunto de la fiscalización de la Administración Pública Federal no está siendo abordado por los actores políticos del país con la importancia que este realmente tiene. El control sobre las instancias públicas administrativas es sin duda alguna un elemento indispensable del Estado de Derecho. El control de la Administración Pública es, en materia económica, financiera y administrativa, la más importante garantía (si no, la única) de que los mandatarios cumplen cabalmente con su misión.

El control, visto desde este enfoque, engloba a la fiscalización, pero a la vez cumple una función aún mayor y es necesario que exista y sea efectivo desde el establecimiento mismo de los mecanismos que llevará a cabo la Administración Pública para cumplir con su misión.

Un sistema de control práctico, bien sustentado, funcional, organizado, independiente y técnicamente bien preparado, contribuye mejor que nada a lograr la eficiencia que la Administración Pública necesita.

Esa es la razón fundamental de este estudio, y a la luz de este razonamiento procedemos a tratar de analizar las perspectivas del control en nuestro país, una vez que hemos visto, en los capítulos anteriores como se ha llevado a cabo a través de los años y actualmente, y partiendo de la iniciativa de creación de la Auditoría Superior de la Federación.

B) EL NUEVO ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACION: *La Auditoría Superior de la Federación.*

Revisemos detalladamente la exposición de motivos y la propia iniciativa de ley que presentó el Ejecutivo al Congreso de la Unión con objeto de tener más claras las razones de esta iniciativa y prever los cambios que se darían a partir de la entrada en vigor de la misma, para posteriormente realizar una reflexión sobre la suficiencia y competencia de los cambios propuestos.

Exposición de Motivos.

En primer lugar, trataremos de hacer un análisis a profundidad de la exposición de motivos de esta iniciativa con la intención de extraer en ella los puntos más relevantes. Cabe hacer la aclaración que para este análisis se consideró prudente transcribir textualmente la iniciativa con el fin de no desvirtuar en ningún momento lo expuesto en ella, dada su relevancia no solo para efectos de la presente investigación sino por la trascendencia que tendrá seguramente en la vida del país, y que en consecuencia la reflexión sobre los puntos clave que procede a partir de la transcripción de cada párrafo se intentó hacer de la manera más objetiva posible y solo para efectos didácticos.

“ CIUDADANOS SECRETARIOS DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL
HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN

PRESENTE

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se propone una corresponsabilidad respetuosa entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la toma de decisiones de alta trascendencia nacional, así como en las reformas y en las acciones para un mejor gobierno”

El primer señalamiento importante de la iniciativa se da en este primer párrafo en el sentido de reconocer la importancia que tiene el Congreso de la Unión en la determinación de las acciones y reformas que son necesarias para un mejor gobierno. Se habla aquí de una corresponsabilidad de las decisiones de alta trascendencia.

Opinión

El hecho de que se refiera a este Plan Nacional de Desarrollo, nos da la certeza de varias ideas que se han reflejado a través de la administración del Presidente Zedilla en el sentido que exista un mayor equilibrio entre los poderes, lo cual fue expuesto en dicho plan pero que además se demostró en los hechos con la Reforma Política y que ha tenido en los meses recientes una mayor expresión, una vez que el Congreso de la Unión, en particular la Cámara de Diputados tiene una nueva conformación plural, producto de una participación cada vez más consciente y cada vez más entusiasta de la ciudadanía.

Al hablar de una corresponsabilidad en las decisiones de alta trascendencia, parece mandar un mensaje, que es evidentemente necesario hacer saber a la ciudadanía, pero más que eso, que es necesario llevar a la práctica. No debe presentarse más en nuestro país un predominio de un poder, en particular en aquellas situaciones que son de suma importancia para la vida del país, sino por el contrario, se requiere una corresponsabilidad que implica en primer lugar, evidentemente, un trabajo conjunto en la elaboración de los marcos legales, enseguida una coparticipación en la discusión de los mismos para posteriormente concluir con la implementación de dichos marcos legales para ser aplicados en la práctica.

"Dentro de este contexto, existe la necesidad de avanzar en la reforma del Gobierno a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la ley y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos."

Se reconoce la necesidad de mejorar la transparencia e imparcialidad en el ejercicio de la función pública, así como en el uso honesto, eficiente y apegado a la ley de los recursos públicos y sobre todo en la rendición de cuentas.

Opinión

Estos cinco puntos:

- Rendición de cuentas.
- Transparencia en el ejercicio de la función pública.
- Imparcialidad en el ejercicio de la función pública.
- Uso honesto de los recursos públicos, y
- Uso eficiente de los recursos públicos.

son principalmente las razones fundamentales de que exista un control sobre la Administración Pública, y como lo señalamos anteriormente es la garantía más importante para el ciudadano de que el mandatario está cumpliendo cabalmente con su función.

Sin embargo, yo señalaría que en este punto a la iniciativa le faltó señalar un aspecto también muy importante que debe ser vigilado a través de los controles y que es el de que la Administración debe llegar a los objetivos que se planteó alcanzar con el uso de los recursos públicos. Este punto, desde mi perspectiva es el más importante y se dejó de lado.

"En congruencia con lo anterior, se debe respetar y alentar toda iniciativa para fortalecer las facultades de supervisión y control del Poder Legislativo sobre los órganos del Poder Ejecutivo, particularmente en materia de control presupuestario y de Cuenta Pública.

El control de un Poder por otro constituye un principio democrático fundamental y un elemento esencial de todo Estado de Derecho. La agenda política de hoy, sustentada en un amplio consenso social, confirma el principio de la división y el equilibrio de poderes, de manera que se asegure a la sociedad que ningún poder pueda traspasar sus límites."

Se reconoce como un reclamo de la sociedad mexicana el respeto a la división y al equilibrio de poderes de lo cual es la mejor garantía el control de un Poder sobre otro, para lo que es necesario fortalecer las facultades de supervisión del Poder Legislativo sobre los órganos del Poder Ejecutivo, particularmente en lo referente a Presupuesto y Cuenta Pública.

Opinión

Me parece que la iniciativa debió haber ampliado su visión en cuanto a que el fortalecimiento de las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo no deben limitarse a lo presupuestario y de cuenta pública, sino que deben incluir lo administrativo para que realmente sea un control efectivo.

"Con sustento en este principio, al inicio de mi mandato propuse reformas constitucionales al sistema de impartición de justicia en las que se fortaleció al Poder Judicial para el control constitucional de los actos del poder público y la protección de los derechos del hombre.

Con este mismo propósito, para atender un reclamo sentido de la propia sociedad para dar continuidad al fortalecimiento del Estado de Derecho, se debe recoger y asumir la iniciativa de un amplio sector de la población para emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al gobierno y un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos.

Para asumir estos objetivos, se recogieron y examinaron las principales críticas, inquietudes y planteamientos propositivos formulados por muy distintos sectores de la población en torno a los órganos actuales de fiscalización de la gestión pública en nuestro país, y se estudió la vasta experiencia que existe en este tema en México y a nivel internacional.

La iniciativa de cambio, originada en la sociedad civil, está orientada a promover una reforma profunda a los órganos de control externo e interno de la gestión pública, que atienda al equilibrio adecuado de Poderes, a fin de asegurar que efectivamente se limiten y controlen entre sí, que responda cabalmente a una sociedad que exige un rendimiento claro y puntual de cuentas, y se inscriba dentro de los avances y transformaciones que hoy en día experimentan los órganos de fiscalización en todo el mundo."

Se asume como un reclamo sentido y una propuesta de cambio por parte de la sociedad civil la realización de una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal para crear instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos públicos y un oportuno y claro rendimiento de cuentas, fortaleciendo el equilibrio y la división de poderes. Se señala además que la iniciativa es producto de un examen de las distintas propuestas e inquietudes vertidas en la materia por la población y en la experiencia sobre la misma en México y en el ámbito internacional, y que se enmarca en un proceso de transformación experimentado por los órganos de fiscalización en todo el mundo.

A partir de estas afirmaciones podemos señalar que los motivantes de esta iniciativa son principalmente:

- El proceso de reformas a los poderes implementado en México por el Presidente Zedillo, con el fin de fortalecer el Estado de Derecho al darle mayor contundencia a las formas de control entre los poderes y

particularmente del Poder Legislativo y del Poder Judicial sobre el Poder Ejecutivo, dado el esquema "presidencialista" que se ha presentado en México a partir de este siglo, en el que el Ejecutivo ha predominado sobre los otros dos poderes.

- Una iniciativa de cambio originada en la Sociedad Civil, que es como se denomina actualmente a la ciudadanía en general, que no representa algún interés político ni de cualquier otra clase, en el sentido de exigir un rendimiento puntual de cuentas.

"Se reconoce que nuestro país ha sido precursor de numerosos adelantos en materia de fiscalización pública y que cuenta con una tradición histórica en el desarrollo de una instancia de control externo, como es el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, que data de 1824. Asimismo ha desarrollado órganos de control interno o autocontrol del Poder Ejecutivo, función que actualmente recae en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y en los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyos antecedentes más inmediatos fueron el Departamento de la Contraloría General de la Nación que funcionó de 1917 a 1933 y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de 1982 a 1994.

Es preciso reconocer también que, independientemente del progreso en los órganos y mecanismos de fiscalización en México, existen hoy día importantes limitaciones y nuevas exigencias en esta materia. Algunas de ellas parten de la propia naturaleza de los órganos; de las modernas responsabilidades del Estado que requieren atribuciones expresas de fiscalización; de la mayor oportunidad que se exige a los órganos de control; de las tendencias modernas que han ampliado el ámbito de la supervisión más allá de la verificación del apego a la normatividad y las normas contables, hacia una mayor evaluación de la gestión y los resultados; así como las relativas a una más transparente y puntual rendición de cuentas por parte de las unidades o entidades administrativas y de los servidores públicos y, finalmente, de la necesidad de una mejor articulación entre el control externo que enfatiza la función correctiva y el de carácter interno, que por su naturaleza, se dirige principalmente a las acciones preventivas."

Se hace notar que a pesar de la tradición y el progreso de nuestro país en materia de fiscalización los nuevos retos que plantea la actual estructura de gobierno, los reclamos de la sociedad en cuestión de una administración más eficiente y honesta y de una puntual rendición de cuentas hacen necesaria una transformación, lo cual incluye necesariamente una mejor articulación entre el control preventivo y el control correctivo.

Opinión.

A este punto me parece pertinente presentar una interrogante. ¿Le habrá sido útil a nuestro país, particularmente en los años posteriores a la Revolución, contar con una institución como la Contaduría Mayor de Hacienda? o bien, ¿Ha funcionado el control a posteriori como elemento que contribuya a tener una Administración Pública eficiente y honesta?.

Como hemos visto a lo largo de este estudio, los sistemas de control han estado en constante cambio, aunque en realidad se ha visto poca evolución, y aunque siempre ha estado ahí la Contaduría Mayor de Hacienda, la realidad es que siempre ha sido limitada, tanto en sus recursos, como en sus facultades, como en el plazo para rendir sus informes.

En mi opinión es precisamente el sentimiento en la sociedad de que las entidades de fiscalización y control no están funcionando, lo que origina que haya estas inquietudes que la iniciativa señala como motivantes de la reforma.

"Algunas de las propuestas planteadas por la población para corregir las debilidades que percibe en el sistema de fiscalización se refieren a la necesidad de modernizar el enfoque y fortalecer las atribuciones del órgano encargado del control externo a fin de convertirlo en un auténtico órgano o entidad de auditoría superior, independiente del Ejecutivo, dotado de autonomía técnica, imparcial en sus decisiones, accesible y reconocido por la ciudadanía, y paralelamente, reorganizar el sistema de autocontrol del Ejecutivo para

encausarlo preferentemente a la prevención y a la promoción de esquemas administrativos más sencillos y transparentes.

Lo anterior lleva a la revisión del sistema de control y evaluación de la gestión administrativa de la Federación y del papel que en él han desempeñado los órganos de control interno y externo. Dadas las nuevas demandas de la sociedad, se requiere que el órgano de control externo tenga la fortaleza y las atribuciones necesarias para ser constituido en una entidad superior de fiscalización, término genérico con el que se les conoce a estas instituciones internacionalmente."

Se reconoce que se debe reformar a la Contaduría Mayor de Hacienda para que cuente con la fortaleza y atribuciones suficientes para ejercer una función fiscalizadora como órgano superior de control externo, y que es necesario reorganizar el sistema de control interno del Ejecutivo para reorientarlo a la prevención y a la promoción de esquemas administrativos más sencillos y transparentes.

Opinión.

Aún cuando se reconoce la necesidad de evolucionar tanto en el sistema de control interno como en el externo, es en este último donde se hace énfasis en cuanto a que debe dársele mayor fortaleza y atribuciones.

Este es el sentido que a partir de las afirmaciones de este párrafo toma la iniciativa, como lo veremos más adelante. Se parte de dos premisas que para mi gusto son incompletas:

- Hay que hacer énfasis en fortalecer el órgano de control externo.
- Se da como sinónimo de control preventivo al autocontrol, y se da como sentado que este debe existir aunque se menciona que se debe modernizar.

Es por esto que la iniciativa es incompleta y en términos generales no presenta un avance demasiado significativo. Más adelante ampliaré este comentario.

"Las entidades superiores de fiscalización se han generalizado en la mayor parte de los países del mundo. Independientemente de su forma de gobierno y de su grado de desarrollo, y forman parte inclusive de un órgano mundial de entidades de fiscalización superior que ha impulsado su desarrollo y fortalecimiento, y ha logrado importantes consensos en declaraciones mundiales, como la de Lima, Perú sobre las líneas básicas de la fiscalización superior.

En la mayor parte de las naciones, la fiscalización superior se aboca al control de la legalidad, de la regularidad, de la operación financiera y de la gestión misma del gobierno y de la administración pública. Su único límite es el de practicar su fiscalización en forma posterior a la toma de decisiones y su ejecución para no interferir en la responsabilidad que les corresponde a los ejecutores de los actos de gobierno y de administración. Este tipo de fiscalización requiere ser ejercida por órganos técnicos, profesionales, con autonomía de gestión y carácter apolítico, la mayoría de ellos ubicados en el Poder Legislativo, a los que se denomina auditoría suprema o superior y que tienen fuerte visibilidad y amplio respaldo de la población."

En esa parte se mencionan las funciones de los órganos superiores de fiscalización que son las del control de la legalidad, regularidad, de la operación financiera y de la gestión misma del gobierno y de la administración pública. Además se señala que es una tendencia mundial la implementación de estos organismos técnicos, profesionales, autónomos, apolíticos y dependientes del Poder Legislativo.

Opinión.

A esta parte es conveniente señalar que si bien es cierto que una gran cantidad de países cuenta con órganos superiores de control y que estos dependen del Legislativo en la mayoría de los casos, esto no es una moda

sino que se da desde hace ya varios años, y en particular en América Latina los casos más recientes de establecimiento de este tipo de instituciones son del año 1986 a la fecha.

Otra observación importante es que en los casos donde los órganos de control tienen mayor peso como es el caso de Chile o el caso propio de los Estados Unidos, no existe una condicionante de que el control se realice a posteriori, sino que estos órganos (que por cierto en ambos casos reciben el nombre de Contraloría) tienen incluso la facultad de establecer los procedimientos y normas contables, los sistemas y procedimientos de recaudación de ingresos (EUA) y de presentación de la información contable y financiera sobre la actuación del gobierno (Chile).⁴⁰

"México todavía no cuenta formal y realmente con una entidad superior de fiscalización, como la que existe en la mayor parte de los países del mundo. De ahí la necesidad de corregir esta situación y colocar a nuestro país en la vanguardia de la materia.

El Congreso de la Unión ha fortalecido en diversas ocasiones a la Contaduría Mayor de Hacienda en su larga historia, para que lo auxilie en la revisión efectiva de la Cuenta Pública de la Federación, la cual es remitida para su dictamen a mediados del año siguiente al ejercicio fiscal de la gestión pública y su informe de resultados debe ser presentado veinte meses después de concluido el ejercicio presupuestario motivo de revisión; las irregularidades que la Contaduría llega a encontrar las tiene que notificar al Poder Ejecutivo, o sea al ente fiscalizado, para promover el fincamiento de las responsabilidades correspondientes y el cobro respectivo.

El Poder Ejecutivo, por su parte, ha intentado en diversas épocas constituir órganos que realicen las atribuciones propias de las entidades superiores de fiscalización, lo cual no ha sido posible al no tener autonomía frente al ente fiscalizado, y tener las limitaciones de ser juez y parte."

En estos tres párrafos se presentan varios reconocimientos importantes:

- La Contaduría Mayor de Hacienda no es un órgano superior de fiscalización porque su revisión está muy limitada a la revisión de la Cuenta Pública.
- La acción correctiva de la Contaduría Mayor de Hacienda está muy limitada porque los resultados de su examen se presentan veinte meses después de concluido el ejercicio y para el fincamiento de responsabilidades está extraordinariamente limitada su autonomía, al grado de que tiene la obligación de informar al propio ente fiscalizado para que se lleven a cabo las acciones correspondientes.
- El Poder Ejecutivo no puede delegar en ninguno de sus órganos atribuciones propias de un órgano superior de fiscalización al no tener autonomía frente al ente fiscalizado y tener las limitaciones de ser juez y parte.

Opinión

Sin restar importancia a los tres anteriores, el reconocimiento más importante es sin duda el señalar que México no cuenta con una entidad superior de fiscalización. Este es un reconocimiento por parte del Ejecutivo de que no existe actualmente un auténtico control que fiscalice efectivamente la acción de quienes nos gobiernan.

"Es el momento de conjuntar esfuerzos de ambos Poderes, para dar respuesta a la demanda sentida de la sociedad de contar con un órgano reconocido de fiscalización, rector de la auditoría gubernamental en México, que aproveche los logros y experiencias obtenidos en la Contaduría Mayor de Hacienda y en los órganos de control interno de los Poderes. La creación de una entidad superior de fiscalización del

⁴⁰ Vázquez Alfaro Raúl, *El Control de la Administración Pública en México*, Instituto de Investigaciones Legislativas, UNAM, México 1996. p. 287-289

Gobierno Federal, como institución profesional con autonomía técnica y administrativa, que tenga facultades de auditoría de la gestión financiera más allá de la revisión de la cuenta pública y que forme parte de un sistema integral de control y evaluación, requiere de un cambio estructural profundo al actual sistema nacional de fiscalización."

Aquí se señala la creación de una entidad superior de fiscalización, rectora de la auditoría gubernamental, autónoma que fiscalice la gestión financiera más allá de la revisión de la cuenta pública y se habla de que forme parte de un sistema integral de control y evaluación.

Opinión.

Me parece que en esta parte la exposición de motivos se queda corta. Me da la impresión de que en esta afirmación que es donde concluye en sí la justificación de la iniciativa se cierra el espacio para poder convocar a una mayor reflexión acerca de los pasos que son necesarios para que se dé precisamente ese cambio estructural al sistema de control y crear un verdadero sistema nacional de fiscalización que señalado como está en esta parte de la iniciativa suena más bien un poco demagógico.

Por los tres párrafos que antecieron y este último, pareciera como que el cambio se va a lograr cambiando el nombre a la Contaduría Mayor de Hacienda y dotándola de algunos rasgos de mayor fortaleza, y a su vez pareciera que la motivación principal está más bien en crear un órgano superior de fiscalización que nos vaya a representar en los eventos internacionales, que en lo que se había señalado anteriormente en el sentido de que es una demanda ciudadana la de contar con instrumentos efectivos de control de la gestión pública, la que realmente origina la reforma.

Lo posterior, como veremos, está en función precisamente de la creación del nuevo órgano de fiscalización como el elemento clave para resolver el problema de la ausencia de control en la Administración Pública Federal.

"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 incorpore y fortalezca las atribuciones y recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda."

En este párrafo se señala como objetivo de esta iniciativa la creación de un nuevo órgano superior de fiscalización que fortalezca con nuevas atribuciones y recursos a la Contaduría Mayor de Hacienda.

"La naturaleza de esta reforma y su necesidad de permanencia como una decisión política fundamental de nuestro Estado de Derecho, hacen necesarias una modificación constitucional y la adecuación de diversas leyes federales.

En congruencia con nuestra tradición constitucional, con la voluntad de fortalecer al Congreso de la Unión, y tomando en cuenta que las instituciones superiores de fiscalización en la mayor parte de los países del mundo forman parte del Congreso o Parlamento, se propone que la ubicación de este nuevo órgano de auditoría superior de la Federación, se mantenga en la Cámara de Diputados, si bien garantizando expresamente su plena autonomía técnica en la Constitución y en la ley. La existencia de una fiscalización superior en el Poder Legislativo es tan necesaria y natural como la actividad misma de legislar.

La creación del órgano superior de fiscalización motiva que se propongan las reformas de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución.

Dada la importancia que la función de fiscalización de la gestión financiera pública tiene para el equilibrio entre los poderes, el artículo 79 daría origen a una nueva sección de nuestra Carta Magna, en la que estarían contenidas las disposiciones fundamentales que definen la naturaleza, atribuciones principales,

organización y dirección del órgano de auditoría superior de la Federación y los requisitos de los auditores generales.

En el artículo 73, se facultaría al Congreso para expedir la ley que regule la organización de la auditoría superior de la Federación, así como las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal.

En la legislación reglamentaria se deberá distinguir entre las funciones que correspondan 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 el órgano de auditoría superior le incumbe una función de carácter eminentemente técnica, como lo son las actividades de fiscalización, investigación sobre manejo y aplicación de los fondos o dineros y de los recursos o bienes federales, determinación de daños y perjuicios y promoción de las responsabilidades administrativas y penales. La función de auditoría superior debe facilitar elementos de juicio substancialmente técnicos al Poder Legislativo, al cual corresponde el control político.

En el artículo 74 se establecería el apoyo que continuaría brindando el órgano a dicha Cámara en la revisión de la Cuenta Pública y se sustituiría el texto actual que determina un plazo fijo para la entrega de la Cuenta, por otro que establece que será la ley la que lo señale sin perjuicio de que con anterioridad se presenten informes parciales previos que permitan una revisión más oportuna. Esta disposición se debe relacionar con el nuevo texto propuesto para el artículo 79, que dispone que el informe final de la revisión de la Cuenta y de la actividad financiera se hará al año siguiente al del ejercicio fiscal respectivo y no dos años después como ocurre en la actualidad.

Al artículo 78 se le adiciónaría 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."

En esta parte de la exposición de motivos se presentan las modificaciones constitucionales que traería consigo la iniciativa de reformas. Entre los puntos más relevantes se encuentran:

- La creación de una sección específica en nuestra Constitución que hablaría específicamente del órgano superior de fiscalización, lo cual es un avance ya que actualmente en nuestra Carta Magna no hay ninguna disposición que señale expresamente de las atribuciones de la Contaduría Mayor.
- El artículo 73 facultaría al Congreso para legislar en materia de 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.
- El artículo 74 establecería que la auditoría superior seguiría apoyando al Congreso en la revisión de la Cuenta Pública, pero se eliminaría el plazo para entrega de su dictamen lo cual se trasladaría a la ley reglamentaria y que en todo caso se propone que el artículo 79 señale que dicho dictamen se entregue al año siguiente de concluido el ejercicio y no dos años después.
- Muy importante, se establece que aunque seguiría formando parte de la Cámara de Diputados, la Constitución y la ley deben garantizarle expresamente plena autonomía técnica, y que en consecuencia el Poder Legislativo conservaría las facultades de valoración de la política de carácter financiero, presupuesto de egresos, ley de ingresos, cuenta pública y gestión financiera y a la auditoría superior de la Federación le correspondería la fiscalización del manejo de fondos, recursos o bienes federales, la determinación de daños y perjuicios y la promoción de las responsabilidades administrativas y penales además de facilitar los elementos al Poder Legislativo para realizar su función de control político.

"Entre las principales características del órgano de auditoría a que se refiere la presente Iniciativa, además de su carácter técnico, profesional, autónomo y carente de influencia partidista, estarían las que se señalan a continuación.

Su objeto de fiscalización sería toda la actividad financiera de los Poderes de la Unión y las entidades públicas federales, respecto a los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos federales así como el debido manejo o administración de los recursos y bienes federales, que incluyen el patrimonio de la Nación y de las entidades públicas.

Así pues, son fondos y recursos federales los correspondientes a los Poderes de la Unión y de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los organismos constitucionalmente considerados como autónomos, así como las transferencias o subsidios que otorgue el Gobierno Federal.

Para alcanzar su objeto, se propone garantizar la plena independencia respecto al ente fiscalizado, la autonomía técnica en el desempeño de su función y la protección jurídica frente a eventuales interferencias, con lo cual se logrará configurar una institución con las características que se les han reconocido constitucionalmente y legalmente a estos órganos en los distintos sistemas de gobierno de la mayor parte de los países.

Dentro de nuestro Estado de Derecho, la autonomía de gestión no supone autarquía y, por tanto implica la sujeción del órgano a la Constitución y a la ley. El libre ejercicio de su gestión de fiscalización deberá ser protegido de interferencias u orientaciones partidistas de toda persona, corporación o autoridad, pero sus resoluciones estarán sujetas en todo momento a los controles de la legalidad y constitucionalidad que establece nuestro orden jurídico.

En congruencia con el principio de legalidad, sus atribuciones como autoridad, deberán quedar claramente establecidas, así como la oportunidad de su función de auditoría, contraloría y fincamiento de responsabilidades y acorde con su autonomía de gestión, deberá dotársele de los recursos necesarios, para poder cumplir la encomienda constitucional.

El órgano tendrá la facultad de determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones. Es éste uno de los cambios más importantes, que le darán independencia del Poder Ejecutivo. Esto no será obstáculo para que pueda solicitar el auxilio de dicho Poder, no solo 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, para no duplicar estructuras y costos. El órgano podrá solicitar directamente al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal en caso de encontrar ilícitos en sus investigaciones."

Dentro del primer grupo de características que tendría el órgano de auditoría superior de la federación que se señalan en esta exposición de motivos además de su carácter técnico, autónomo y carente de influencia partidista están:

- Su objeto de fiscalización sería toda la actividad financiera de los Poderes de la Unión y las entidades públicas federales, incluidas todas las consideradas constitucionalmente como autónomas y las transferencias o subsidios que otorgue el Gobierno Federal en cuanto a los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos federales así como el debido manejo o administración de los recursos y bienes federales.
- La autonomía e independencia de este nuevo órgano estarían garantizadas y a la vez acotadas solamente por la propia Constitución y la ley reglamentaria.
- Muy importante, el órgano tendrá la facultad de determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones, sin menoscabo de que se pueda auxiliar del Ejecutivo para el cumplimiento de sus funciones. Entre otras cosas este órgano podrá solicitar directamente al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal en caso de encontrar ilícitos en sus investigaciones, así como la gestión del cobro coactivo en caso de ser necesario.
- Sus atribuciones estarán claramente delimitadas y sustentadas legalmente.

El hecho de que el nuevo órgano de Auditoría Superior tenga atribuciones de gestión directa de sanciones, si es un avance en la materia, pero resuelve solo parte del problema, ya que estas acciones se tomarían cuando el daño al erario público ya está hecho.

"El fortalecimiento del órgano de auditoría superior en su cobertura, facultades y autonomía de gestión deberá ir acompañado del mayor equilibrio, independencia e imparcialidad posibles en su dirección y administración. Con este propósito, se propone el establecimiento de un órgano titular colegiado para su dirección y administración, integrado por los Auditores Generales que señale la ley, quienes designarían entre ellos a su Presidente. Los Auditores Generales y el Presidente del órgano tendrán las facultades que se les señale en la ley.

La confianza de la población en el órgano requiere de un proceso transparente, objetivo e imparcial para la selección de sus titulares. Este proceso debe garantizar que la designación se haga atendiendo a criterios estrictos de independencia, imparcialidad y prestigio profesional para garantizar el debido ejercicio de esta importante y delicada responsabilidad.

El esquema para la designación de los titulares de estos órganos en todo el mundo involucra en la gran mayoría de los casos la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a fin de asegurar equilibrio y transparencia. En México, por otro lado, la experiencia histórica ha aconsejado que en la elección de servidores públicos con alta responsabilidad ante la Nación es conveniente para generar confianza ciudadana, que un poder proponga y otro decida o ratifique.

Por lo tanto, se considera importante que ambos Poderes participen en la designación de los titulares, a fin de que quienes desempeñen la función tengan el más amplio reconocimiento del gobierno y de la sociedad. Con un reconocimiento amplio por ambas partes los resultados de sus investigaciones tendrá el necesario peso moral para ser acatados por el supervisado y respaldados por la sociedad. Se propone que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sea quien designe a los titulares, a partir de propuestas que someta a su consideración el Presidente de la República, con base en el perfil establecido en la ley para los Auditores, y mediante un procedimiento que garantice la discusión pública de la imparcialidad y capacidad técnica y profesional de los candidatos propuestos.

Debe preverse que la independencia de los titulares del órgano colegiado no se vea afectada por los procedimientos para su sustitución. Con este fin, se propone que además de que su designación sea escalonada, que sólo puedan ser removidos cuando en los términos de ley incurran en responsabilidad administrativa, política o penal y como consecuencia, se les apliquen los juicios y procedimientos que para tales situaciones se prevén en los artículos 110 y 111 y demás aplicables del Título Cuarto de la Constitución y que se dé a los titulares similares garantías de permanencia que se otorga a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la modalidad de que su duración en el cargo será la que determine la ley.

Los servidores públicos de la auditoría superior de la Federación, además de capacidad técnica, deberán sujetarse a un estricto código de comportamiento ético, en los términos de la ley."

El segundo grupo de características planteado por la iniciativa se refiere en particular a la designación de los titulares, algunos aspectos relativos a su permanencia, a su comportamiento y a lo relativo a su sustitución.

- La designación deberá hacerse por el Legislativo a propuesta del Ejecutivo. Se señala que la experiencia en nuestro país demuestra que es mejor que un poder proponga y otro ratifique.

Opinión

Cabría hacernos la pregunta si en realidad esto no generaría más desconfianza, y a su vez, si lo que se busca es un control, lo que se requiere es que exista la más absoluta certeza de independencia. El hecho de que el Ejecutivo sea el único que proponga a los miembros del cuerpo colegiado que presidiría esta

Auditoría Superior, es de alguna manera permitir que exista cierta dependencia, debido a cuestiones como la lealtad o la gratitud. En realidad no hay una explicación que haga verdaderamente sustentable la afirmación de que con la participación de ambos poderes en la designación de los auditores generales se logre mayor apoyo popular y mayor respaldo moral para quienes ocuparían esos cargos. En mi opinión es al revés, en la medida que sea la propia sociedad la que proponga y el Legislativo, quien es el encargado de controlar a este órgano de auditoría superior, quien decida, le da mucha mayor calidad moral al elegido. Por supuesto que el Ejecutivo podría participar, pero como parte de la sociedad. Esto me parece que de verdad daría transparencia al proceso y no lo anterior.

- Se propone que su designación sea escalonada y que solo puedan ser removidos cuando incurran en responsabilidad administrativa, política o penal y su permanencia sea garantizada en forma similar a la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Esta si es una modificación importante.
- Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, además de capacidad técnica, deberán sujetarse a un estricto comportamiento ético en los términos de la ley.

"La ley deberá determinar los procedimientos específicos para que los resultados de la gestión de la auditoría superior se hagan del conocimiento del Congreso, así como de la opinión pública. La amplia difusión de los resultados será la principal garantía a la población de la imparcialidad y certeza de su labor."

Por lo que respecta a la revisión de la Cuenta Pública, se propone que la auditoría superior de la Federación continúe con las labores que viene realizando la Contaduría Mayor de Hacienda, con lo cual se aprovecharán los logros y experiencias que tiene esa institución republicana. Al igual que lo hace ésta, deberá presentar, pero en forma más oportuna, un informe de resultados a consideración de la Cámara de Diputados, a través de la comisión que se señale en la ley para llevar una relación funcional con el órgano. Para avanzar en esta materia, se propone que el Poder Ejecutivo presente información y documentación parcial, que permita iniciar la revisión de la Cuenta con mayor anticipación."

Respecto a la información de los resultados del trabajo del órgano, como vemos, en la iniciativa se señala que la ley determinará los procedimientos para que sean del conocimiento del Congreso y de la opinión pública y por otro lado se establece que seguirá revisando y emitiendo su dictamen respecto de la Cuenta Pública aunque se propone que se haga de forma más oportuna para lo cual se establece que el Ejecutivo presente información parcial.

Opinión

Aquí ya se señala de manera un poco más específica, aunque no lo suficiente, la forma en que el Legislativo tendrá control sobre este órgano de Auditoría Superior, que es a través de los informes. Se señala algo que es definitivamente un avance, y es que los informes deberán tener mucha mayor oportunidad que los que actualmente se presentan en materia de revisión de la Cuenta Pública, y también se habla de información parcial, lo cual sí es verdaderamente un avance.

"En disposiciones transitorias quedan reconocidas las distintas etapas que comprende esta reforma y los momentos en que entrarán 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 respeto al principio universal de no-retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna."

Por último 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 General, con el objeto de que se efectúe la coordinación y la colaboración o auxilio entre los órganos de control, independientemente del poder al que

pertenezcan, mantengan una relación funcional y ofrezcan un frente común para fortalecer la probidad de los servidores públicos y su puntual rendimiento de cuentas.

En dicho sistema, el control externo estaría facultado para normar la actividad de fiscalización y evaluar el cumplimiento de la gestión administrativa en los términos de ley, para cerciorarse de que se haya efectuado con legalidad, eficiencia, eficacia y economía, haciendo las recomendaciones respectivas a los Poderes de la Unión y a las entidades del sector público federal. Lo anterior, sin obstáculo de la fiscalización preventiva 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 presente Iniciativa que me permito someter a consideración del Constituyente Permanente, propone un cambio profundo en la vida democrática del país y fortalece nuestro sistema de división de poderes. Junto con la reforma al Poder Judicial que, como respuesta al reclamo de la sociedad, me permití proponer al inicio de mandato, complementada con esta propuesta que fortalece al Poder Legislativo, cumpla con la responsabilidad que ante la Nación asumí, de reformar al Estado y de contribuir al desarrollo democrático del país."

En esta última parte de la exposición de motivos se plantea que para efecto de no ocasionar trastornos a los procesos de revisión de las cuentas públicas anteriores, en artículos transitorios se establecen las fechas en las que las disposiciones contenidas en la presente iniciativa entrarían en vigor.

Se establece como obligación del Congreso General emitir la legislación correspondiente al sistema integral de control y evaluación de la gestión del sector público federal, en el que deberán establecerse los mecanismos para que los diferentes órganos encargados del control tanto interno como externo trabajen en un frente común para fortalecer la probidad de los servidores públicos y para su puntual rendición de cuentas, garantizando que el control externo esté facultado para normar la actividad fiscalizadora y evaluatoria de la gestión pública sin menoscabo del control preventivo que debe ser realizado por las instancias internas.

Se reconoce la necesidad de una coordinación de las instancias de control interno como externo para lograr la Administración honesta y eficiente que todos deseamos.

Opinión.

Me parece que hay una aceptación tácita de que en la actualidad esta coordinación no se presenta, lo cual evidentemente lleva entre otras cosas a una duplicación de funciones.

Se plantea la necesidad de que en la legislación que se expida se prevea la existencia de medios de defensa para los servidores públicos en contra de actos arbitrarios por parte de la Auditoría Superior de la Federación y por último se señala que la presente iniciativa se enmarca en la reforma del Estado que se adquirió como compromiso del Ejecutivo al inicio de la presente administración. El hecho de que existan medios de defensa contra las resoluciones de este órgano de Auditoría Superior es también un medio de control para el mismo.

A continuación se transcribe textual la iniciativa de reformas a la constitución:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73,74.78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO ÚNICO.- Se adicionan con un segundo párrafo y ocho fracciones el artículo 78, y con una Sección V el capítulo II del Título Tercero, se reforman los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción IV, párrafos quinto y sexto, y 79, y se derogan las fracciones II y III del artículo 74, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"ARTÍCULO 73. - El Congreso tiene facultad:

I a XXIII.....

XXIV.- Para expedir la ley que regule la organización de la auditoría superior de la Federación y las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal;

XXV a XX.....

"ARTÍCULO 74. - Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.....

II. Se deroga

III. Se deroga

IV.....

.....

.....

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en el órgano de auditoría superior de la Federación.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos que disponga la ley, sin perjuicio de los informes parciales que permitan avanzar en su revisión.

V a VIII.....

"ARTICULO 78. -.....

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV.

II Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República.

III Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones.

IV Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

V Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.

VI Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esta falta;

VII Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República hagan de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Sección V

"De la Auditoría Superior de la Federación"

"ARTICULO 79. - La Cámara de Diputados contará con un órgano de auditoría superior de la Federación, de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones.

El órgano de auditoría superior de la Federación tendrá a su cargo:

I Fiscalizar en forma posterior el Ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, y el cumplimiento de sus programas, así como presentar cada año a la Cámara de Diputados, un informe que contenga los resultados de la fiscalización y de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior.

II Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, y

III Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades y, en su caso, presentar las querellas o denuncias penales procedentes.

El órgano de la auditoría superior de la Federación será administrado y dirigido por un cuerpo colegiado de auditores generales, quienes actuarán con plena independencia e imparcialidad. Serán designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, por períodos escalonados, y sólo podrán ser removidos mediante juicio político, declaración de procedencia o sanción por causas graves de responsabilidad administrativa, conforme a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución. Los auditores generales designarán de entre ellos a su Presidente.

Para ser auditor general se necesita además de cumplir los requisitos señalados en las fracciones I, II y IV a VI del artículo 95 de esta Constitución, tener prestigio profesional, capacidad y experiencia técnica. Durante el ejercicio de su cargo no podrán formar parte activa de partido político alguno, ni desempeñar otro empleo o encargo salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. Tampoco podrán desempeñar cargo alguno en los Poderes y las entidades fiscalizadas, durante el año siguiente a la terminación de su gestión.

El Poder Ejecutivo federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución y facilitará al órgano de auditoría superior de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones."

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La reforma al artículo 73, fracción XXIV, a que se refiere el presente Decreto, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las reformas a los artículos 74, 78 y 79 a que se refiere el presente Decreto, entrarán en vigor el día que lo haga la ley que regule la organización de la auditoría superior de la Federación.

TERCERO.- En tanto no se establezca y empiece a ejercer sus atribuciones el órgano de auditoría superior de la Federación, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados continuará ejerciendo las atribuciones que actualmente tiene conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Una vez creado el órgano de auditoría superior de la Federación, se le transmitirán los bienes y los recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda. El órgano continuará atendiendo los asuntos pendientes a cargo de la Contaduría.

Los derechos laborales de los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda que pasen a prestar sus servicios al órgano de auditoría superior de la Federación, serán respetados en sus términos.

CUARTO.- La revisión de la Cuenta Pública conforme al régimen previsto en los artículos que se reforman por este Decreto, se hará a partir de la Cuenta Pública del primer ejercicio fiscal posterior a la fecha de entrada en vigor de la ley que regule la organización de la auditoría superior de la Federación. La revisión de las Cuentas Públicas de ejercicios anteriores a la entrada en vigor de la ley citada, se efectuará por el órgano de auditoría superior de la Federación y conforme a las disposiciones vigentes en dichos ejercicios.

QUINTO.- Conforme vayan entrando en vigor las disposiciones a que se refiere el presente Decreto, se derogan todas aquellas que se le opongan.

Reitero a Ustedes, CC: Secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 28 de noviembre de 1995

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN
EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

RESUMEN DE PUNTOS CLAVE DE LA INICIATIVA.

Una vez que hemos analizado en términos generales la Exposición de Motivos y que hemos hecho una exposición de la Iniciativa para la creación del Órgano Superior de Auditoría de la Federación, se tratará de hacer un resumen de los puntos que se consideraron más importantes.

Los puntos clave son:

1. El Congreso de la Unión juega un papel muy importante en la determinación de las acciones y reformas necesarias para un mejor gobierno.
2. Es un reclamo de la sociedad civil y a la vez una propuesta de ella misma, reformar el sistema nacional de fiscalización para hacer más efectivos los instrumentos que aseguren la transparencia y el uso honesto, eficiente y apegado a la ley de los recursos públicos y para garantizar una puntual rendición de cuentas, a la luz del respeto a los principios de división y equilibrio entre los Poderes.
3. Se señala que la reforma al sistema nacional de fiscalización se enmarca en un proceso internacional de modificación de las estructuras fiscalizadoras en el que el modelo a seguir es el de un Órgano Superior de Auditoría autónomo, independiente, profesional y que se encuentre como parte del Poder Legislativo.

4. Se reconoce que a pesar de los avances en México en materia fiscalizadora, los nuevos retos que plantea la necesidad de una Administración Pública más eficiente también hacen necesaria la reforma al sistema actual lo cual incluye una mejor articulación entre el control preventivo y el correctivo.
5. Se reconoce que la Contaduría Mayor de Hacienda no es actualmente una entidad superior de fiscalización porque está muy limitada en sus funciones de revisión, en sus atribuciones como autoridad y en sus tiempos para hacer más efectivas sus recomendaciones y por otro lado se reconoce que ningún órgano dependiente del ejecutivo puede ejercer funciones superiores de fiscalización por el principio lógico de independencia.
6. Se propone una serie de reformas constitucionales para dar origen a un Órgano de Auditoría Superior de la Federación que fortalecería con nuevas atribuciones y recursos a la Contaduría Mayor de Hacienda, que entre sus características más importantes tendría las siguientes:
 - Seguiría formando parte de la Cámara de Diputados y apoyándola en la revisión de la Cuenta Pública, pero sería autónomo técnicamente en cuanto a sus funciones de fiscalización del manejo de fondos, recursos o bienes federales, la determinación de daños y perjuicios y la promoción de las responsabilidades administrativas y penales.
 - Su objeto de fiscalización sería toda la actividad financiera de los Poderes de la Unión y las entidades públicas federales incluidas las consideradas como autónomas y las transferencias o subsidios que otorgue el Gobierno Federal en cuanto a ingresos, gastos, manejo, administración y aplicación de fondos, recursos y bienes federales.
 - Su independencia estaría garantizada y a la vez acotada solamente por la ley.
 - Tendría facultades para determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones, como por ejemplo solicitar directamente al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal en caso de encontrar ilícitos en sus investigaciones.
 - La dirección de este órgano sería por un cuerpo colegiado que elegiría a su Presidente, y cuyos miembros serían nombrados de manera escalonada y su remoción solo podría ser por juicios por responsabilidades en materia administrativa, política o penal. Los miembros serían designados por el Legislativo a propuesta del Ejecutivo y no podrán desempeñar cargo alguno salvo los no remunerados académicos, artísticos o de beneficencia
 - El resultado de su trabajo deberá ser informado al Poder Legislativo y ampliamente difundido en la opinión pública.
 - El Ejecutivo entregaría para efecto de hacer más ágil la revisión de la Cuenta Pública, información parcial antes, durante y recién concluido el ejercicio.
7. El Legislativo deberá expedir la regulación que norme al Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión del Sector Público Federal que se propone en esta iniciativa en donde se deberán incluir los medios de defensa que podrán interponer los servidores públicos contra actos arbitrarios de los órganos fiscalizadores.

COMENTARIOS A LA INICIATIVA.

Es muy fácil adoptar una posición de crítica a todas las iniciativas que impliquen esfuerzos por tratar de cambiar las estructuras que conforman nuestro estado. Es muy fácil señalar, puntualizar, criticar, censurar, denostar, es muy sencillo en suma convertirse en juez desde un cómodo escritorio o sillón sin preocuparse por proponer sino simplemente criticar.

Pero como el propósito de un trabajo de investigación como el presente no es el de quedarse en el simple señalamiento subjetivo de hechos desde una perspectiva muy particular, de lo que se trata ahora no es deshacer la iniciativa, sino a partir de la misma, reconociendo sus enormes avances y a la luz de lo expuesto en todos los capítulos anteriores que conformaron este trabajo, que se busca proponer con humildad las

partes que a juicio muy particular del autor hacen falta para constituir un sistema más amplio y sobre todo más efectivo de fiscalización en nuestro país.

Para esos efectos me permito hacer algunos comentarios, no para calificar la iniciativa, lo cual me parecería bastante irresponsable y que en todo caso no es mi labor sino la de los legisladores, sino más bien para justificar la propuesta que se hará más adelante:

1. - Desde mi muy particular punto de vista me parece que la iniciativa parte de un supuesto erróneo o probablemente el planteamiento haga parecerlo.

Si bien se reconoce que la reforma al sistema de fiscalización se da como un reclamo de la sociedad y una necesidad impuesta por las nuevas circunstancias que enfrenta el Gobierno en el sentido de que se ha convertido en una estructura más grande y compleja y con exigencias cada vez mayores de eficiencia y productividad, por otro lado se propone como solución un esquema de moda mundial.

Da la impresión de que se olvidaron las propuestas nacionales o bien las necesidades reales del país e incluso se presta a la opinión de los especuladores que señalan que la reforma obedece más bien presiones internacionales que a los reclamos de los mexicanos.

En cualquier caso considero que a la iniciativa le falta tomar en cuenta un aspecto muy importante, que es el papel que desempeña el Control Preventivo en la fiscalización y control de la Administración Pública Federal, y la necesaria actualización de la forma en la que actualmente se lleva a cabo.

2. - El hecho de que el Órgano Superior de Auditoría de la Federación sea autónomo e independiente, si bien garantiza plena libertad para el ejercicio de sus funciones también lo deja en una situación similar e incluso más autárquica que la del Poder Ejecutivo sin un Órgano de Auditoría Superior. Considero que es necesario establecer un control más práctico que complemente al que constituirá su régimen legal, sus rendiciones de cuentas a la Cámara de Diputados y la probidad, honestidad y ética de sus funcionarios.

En ese sentido, no se establece constitucionalmente cual sería el control que ejercería el Congreso sobre este órgano de Auditoría Superior, lo cual se presentaría más bien en la ley. Esto deja un poco ambiguo el control, ya que este puede resultar demasiado o demasiado poco y en todo caso sería el mismo Legislativo el que lo determinaría al expedir la ley. Evidentemente lo anterior va en sentido contrario a lo mencionado en la primera parte de la exposición de motivos de la iniciativa en el sentido de que una decisión de tal trascendencia implica corresponsabilidad de ambos poderes en la implementación de una iniciativa de tal envergadura.

Evidentemente es un asunto que requiere mayor discusión, pero independientemente de su resolución, en mi particular punto de vista, la constitución debe marcar más específicamente el control que asumiría el Legislativo sobre el órgano de Auditoría Superior para, precisamente, evitar ambigüedades.

3. - Como lo señalé anteriormente, que el Poder Ejecutivo proponga a los miembros del cuerpo directivo del Órgano de Auditoría Superior de la Federación me parece en primer lugar innecesario como procedimiento y más bien se prestaría a convertirse en un candado para que el Ejecutivo designara indirectamente a quien lo va a fiscalizar, lo cual evidentemente va en contra del principio de independencia que debe normar por sobre todas las cosas a este Órgano de Auditoría Superior.

Lo anterior no significa que deba prohibirse al Ejecutivo que proponga a quienes dirijan este órgano de Auditoría Superior, pero siempre y cuando lo haga como parte de la sociedad y en igualdad de circunstancias que los colegios de profesionales y otras instancias de la sociedad misma con igual o mayor calidad moral para proponer a dichos funcionarios.

4. - Si bien con la creación del Órgano de Auditoría Superior de la Federación se avanzaría mucho en materia de fiscalización del manejo honesto y eficiente de los recursos y en la rendición de cuentas, las

atribuciones y funciones que le marca la ley no hacen prever mucho avance en cuanto a desarrollar una administración más eficiente en materia de evaluación de la gestión pública y de sus resultados. Se establece que en la fiscalización se vigilaría el cumplimiento de los programas. Pero cabe preguntarse:

¿técnicamente quien evalúa si los programas están bien planteados? ¿Quién puede decir si la estructura del Ejecutivo es estrictamente la necesaria para el cumplimiento de los programas? ¿Quién certifica que los métodos y procedimientos implantados son los adecuados para el cumplimiento más eficiente de los programas? ¿Quién técnicamente puede evaluar la productividad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de aquellas pertenecientes a los demás Poderes de la Unión incluido el mismo Órgano Superior de Auditoría de la Federación?

En teoría sería atribución de la Cámara de Diputados, pero ¿técnicamente como lo va a hacer si no está en las atribuciones del Órgano Superior de Auditoría de la Federación?

Esto se podría solucionar si en la ley reglamentaria del nuevo artículo 79 se estableciera más específicamente como atribución del Órgano Superior de Auditoría de la Federación la evaluación de los sistemas y procedimientos implantados en el gobierno para el cumplimiento de sus funciones. Pero de que serviría esa evaluación, si en la Constitución se especificaría claramente que las revisiones del Órgano Superior de Auditoría de la Federación se deben hacer a posteriori. Es decir, que posibles deficiencias en la gestión pública no podrían ser evitadas, sino solamente detectadas y cuando mucho corregidas para el futuro.

Lo anteriormente expuesto nos lleva al punto más importante.

5. - En mi opinión en la iniciativa se deja de lado o para después al control preventivo.

Me parece que tanto en la exposición de motivos como en la propia iniciativa no se toma en cuenta que una parte muy importante del sistema nacional de fiscalización lo constituye el control preventivo.

El control preventivo en mi opinión es incluso más importante que el control correctivo, ya que el último solo sirve para detectar desviaciones cuando los actos ilícitos o las negligencias ya han sido cometidas, y en ocasiones en nada resarcan al erario público o a la sociedad que es la que sufre los desfalcos y las catástrofes.

El control preventivo es más útil para los efectos de un uso más eficiente de los recursos, ya que sirve tanto para el ejercicio corriente como para los futuros y se constituye en un apoyo muy eficaz para el desarrollo del control correctivo.

Además, el control preventivo por sus características es más conveniente para evaluar la calidad y suficiencia de los sistemas, procedimientos y controles que se establecen en cualquier entidad ya sea pública o privada y contribuyen de esta forma a un desempeño más productivo de las funciones.

En México a lo largo de su historia se ha reconocido en diversas épocas la importancia que tiene el control correctivo, pero evidentemente en la actualidad el sistema nacional de fiscalización que incluye a los órganos que ejercen el control preventivo, está rebasado por la estructura actual del Gobierno y por los reclamos de la sociedad.

Me parece que, parafraseando a la exposición de motivos de la iniciativa de creación del Órgano de Auditoría Superior de fiscalización "Es el momento de conjuntar esfuerzos de ambos Poderes, para dar respuesta a la demanda sentida de la sociedad de contar con un órgano reconocido de fiscalización, rector de la auditoría gubernamental en México, que aproveche los logros y experiencias obtenidos en la Contaduría Mayor de Hacienda y en los órganos de control interno de los Poderes", y sin embargo, con la creación de este órgano de Auditoría Superior de la Federación solo se sustituye un órgano reconocido de fiscalización por un órgano de fiscalización con mayores facultades, pero en realidad me parece que no se resuelve el problema de fondo que es:

La necesidad de un verdadero Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública, que parte del control preventivo y que no se lograría solo con el fortalecimiento del control correctivo que si bien contribuye a reforzar la conciencia de que existe de verdad sanción para quien comete ilícitos en contra del erario público, por otro lado, no impide que haya negligencias que pueden no originar delitos pero si daños y perjuicios a la sociedad.

PROPUESTA

Se ha dado en diferentes etapas de nuestra historia una discusión muy amplia sobre quien debe realizar el control preventivo. En lo que todos han estado de acuerdo es en que éste debe existir sin duda alguna.

Donde yo considero que hemos estado equivocados es en darle al control preventivo el sinónimo de control interno, y que como consecuencia de ello es una parte interna del Poder Ejecutivo la que debe realizarlo. Esto quedó evidenciado en diversas partes de la exposición de motivos de la iniciativa que acabamos de presentar.

El Control Interno va mucho mas allá que el control preventivo. Si acaso este último formará parte del Control Interno, y en todo caso porque el Control Interno se denomine así no significa que necesariamente todos sus elementos los deba desarrollar alguna estructura interna de la entidad.

El control preventivo ha pasado por diferentes manos en las distintas épocas de la Administración Pública Federal siendo que, por el contrario, la Contaduría Mayor de Hacienda aunque con algunos cambios en sus atribuciones desde los primeros días de México como nación independiente y soberana nunca ha dejado de ser independiente del Ejecutivo. Esto evidencia para mi gusto que se parte de un supuesto equivocado, que es el de que una entidad interna del ejecutivo es necesariamente la que debe ejercer el control preventivo, ya que si en alguna ocasión se hubiera tenido algún resultado satisfactorio de alguna entidad en el ejercicio del control preventivo, no se habrían dado tantos cambios a lo largo de los años.

Por poner un ejemplo, si analizamos las funciones del control preventivo, veremos que lo principal además de evitar desviaciones es promover la eficiencia y la productividad en los sistemas y procedimientos para el logro de los objetivos. Actualmente el control preventivo es responsabilidad principalmente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y también es responsabilidad de ésta Secretaría el desarrollo de los procedimientos para lograr la eficiencia. En este caso la SECODAM queda evidentemente como juez y parte, y si a eso agregamos que es dependiente del Ejecutivo que es el ente fiscalizado tanto para efectos de control preventivo como correctivo, ni hablar de la omisión que hacemos del principio de independencia.

Evidentemente la experiencia demuestra que el Ejecutivo en cualquiera de sus dependencias, no es el más indicado para llevar a cabo el control preventivo, principalmente por la falta de independencia respecto al trabajo que se va a controlar.

Adicional a lo anterior está lo expuesto en el sentido de que existe la necesidad de que este nuevo Órgano Superior de Auditoría de la Federación sea controlado de una manera más práctica por alguna entidad técnica y en el sentido también de que la experiencia mexicana en materia de fiscalización, la moderna estructura del Gobierno Nacional y los reclamos de la sociedad civil en cuanto a un desempeño no solo más honesto, sino también más eficiente de la gestión pública, señalan sin lugar a dudas que México debe ir mucho más allá de la moda mundial y crear un órgano verdaderamente de vanguardia en materia de fiscalización.

En concreto la propuesta es en el sentido de crear además del Órgano Superior de Auditoría de la Federación un órgano independiente de este pero también dependiente del Poder Legislativo que podría denominarse Órgano Superior de Control Preventivo y cuyas funciones elementales serían:

- Fiscalizar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el fin de evaluar la suficiencia, competencia, pertinencia y eficiencia de los sistemas y procedimientos establecidos para el desempeño de sus funciones
- En coordinación con las unidades administrativas encargadas del diseño de métodos y procedimientos en las diferentes entidades de la Administración Pública Federal, el establecimiento y actualización permanente de los mecanismos de control para evitar errores, desviaciones e ineficiencias en la gestión pública. El Órgano Superior de Control Preventivo sería el único responsable de la existencia, suficiencia y competencia de los procedimientos de control, y las unidades de diseño de métodos y procedimientos de las dependencias y entidades así como la SECODAM serían las responsables de la implementación.
- La Fiscalización del Órgano Superior de Auditoría de la Federación, con el fin de determinar la eficiencia, eficacia y economía en el desempeño de su función.
- Evaluación técnica de los resultados del trabajo del Órgano Superior de Auditoría de la Federación.

Este Órgano Superior de Control Preventivo asumiría las funciones y recursos que en materia de control preventivo tienen actualmente los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública, así como las auditorías internas de las diferentes dependencias y entidades autónomas y pertenecientes a los demás Poderes de la Unión incluida por supuesto la de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Lo anterior significa que no habría necesidad de implementar más recursos para un nuevo órgano de gobierno, sino que simplemente se transferiría la autoridad rectora de estas entidades de control a una nueva autoridad, libre de vicios, independiente, autónoma, técnicamente calificada y con mayor calidad moral, la cual además rendiría cuentas solo al pueblo a través de su representación en el Congreso.

Algunas de los objetivos que actualmente recaen en los Órganos Internos de Control y que serían asumidos por el Órgano Superior de Control Preventivo serían principalmente:

- Verificar y evaluar los mecanismos e instrumentos de control en las áreas, sistemas y procesos de la dependencia, para la modernización y fortalecimiento del control interno en la misma.

En este caso la propuesta incluiría que los Órganos Internos de Control, los cuales podrían cambiar su denominación por la de Delegaciones de Control Preventivo, participen en el establecimiento de dichos mecanismos e instrumentos de control.

- Vigilar que el desarrollo de las actividades de la dependencia a la que fiscalicen se apeguen a las políticas, lineamientos, procedimientos y controles establecidos.
- Proporcionar a la dependencia y a la coordinación respectiva, los análisis, evaluaciones, recomendaciones, comentarios e información en relación con el sistema de control con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se están alcanzando las metas y objetivos.
- Establecer mecanismos de promoción de la descentralización administrativa.
- Promover el uso eficiente de los recursos públicos.

Para cumplir con esos objetivos, las Delegaciones de Control Preventivo absorberían de las funciones que actualmente tienen los Órganos Internos de Control, principalmente las siguientes:

- Participar en el establecimiento de mecanismos de control y autoevaluación en la dependencia.
- Establecer indicadores y parámetros para evaluar si la operación de la dependencia cumple con lo programado y se alcanzan los objetivos.
- Efectuando revisiones en materia de control, evaluando el resultado de dichas revisiones y dando seguimiento a las medidas correctivas propuestas.

- Vigilar que los indicadores del desempeño de la dependencia permitan evaluar los resultados de su gestión en cuanto a la calidad, costos y pertinencia de sus servicios.
- Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de las actividades desarrolladas por la dependencia, verificando que se hayan establecido estándares reales y transparentes de la calidad de los servicios que proporciona.
- Constatar que la dependencia haya adoptado medidas para informar de manera sencilla a la población de los servicios que presta, y que haya establecido procedimientos de respuesta pronta y atinente a quienes promueven asuntos ante la dependencia.

Las anteriores que son solo algunas de las funciones propuestas para el Órgano Superior de Control Preventivo, son responsabilidad actualmente de los Órganos Internos de Control, y si actualmente no funcionan como se desearía, es desde mi punto de vista, principalmente por la falta de independencia.

El Órgano Superior de Control Preventivo dependería de alguna comisión que se creara *ex profeso* por parte de la Cámara de Diputados y le entregaría la información de los resultados de su trabajo en los plazos que se consideraran convenientes.

El Órgano Superior de Auditoría de la Federación también ejercería control sobre este Órgano Superior de Control Preventivo al evaluar los controles internos de las dependencias y entidades.

Lo que se buscaría con la creación de este Órgano Superior de Control Preventivo sería:

- Que el Órgano Superior de Auditoría prácticamente limitara su trabajo a evaluar la eficacia de los controles internos, y a proporcionar la información que en cuanto a la Cuenta Pública le requiriera la Cámara de Diputados, ya que gracias a contar con un Órgano Superior de Control Preventivo, se reduciría de manera importante la incidencia de desviaciones e ineficiencias.
- Precisamente hacer más eficientes cada uno de los procesos de trabajo de cada una de las dependencias, para lo cual, cada delegación de este Órgano Superior de Control Preventivo contaría con el personal especializado tanto en el trabajo de cada dependencia, como en el establecimiento de procedimientos más completos y eficientes para el desempeño del trabajo de las entidades.
- Conjuntar en una sola entidad a las diversas entidades que realizan control preventivo a lo largo del organigrama de la Administración Pública Federal, para que haya un solo órgano rector, que establezca lineamientos y objetivos generales y específicos más homogéneos independientemente de la entidad a la que se le estén aplicando procedimientos de control.

El control que ejercerían ambos Órganos Superiores el uno sobre el otro, es garantía de eficacia de ambos, sin embargo, una salvedad que habría que analizar con cuidado es en la práctica como evitar que por razones de que ambos dependerían en cierto sentido del Poder Legislativo, hubiera complacencias en cuanto a falta de diligencia, actuación negligente o dolosa de un órgano a la hora de ser aplicado el control por el otro órgano. Un candado para esto podría ser que la comisión que controle a un órgano sea independiente de aquella que controle al otro y que a la vez la presidencia de dichas comisiones sea de distinto partido.

Independientemente de esta situación, la creación de estos dos órganos complementarios uno del otro, puede ser más completa que el simple cambio de nombre a la Contaduría Mayor de Hacienda.

A mi juicio, con esto se estaría dando un avance verdaderamente sustancial en materia de fiscalización y control y se estaría poniendo a nuestro país verdaderamente a la vanguardia, además de que se estaría cumpliendo con un largo anhelo de la sociedad mexicana en cuanto a tener una entidad de control preventivo que realmente sea independiente y como consecuencia mucho más efectiva y con un gobierno más eficiente en la medida en que es controlado y evaluado más objetivamente.

CONCLUSIONES

VIII CONCLUSIONES

Como hemos visto a lo largo del presente trabajo, la fiscalización de la Administración Pública Federal en México no es un tema nuevo. Es un asunto bastante complejo por las características de nuestro país, y en el que ha habido a lo largo de los años tanto avances como retrocesos, y que aún cuando han sido mayores los primeros, la realidad es que la estructura administrativa en materia de gestión pública con la que cuenta nuestro país en ocasiones rebasa con mucho a las entidades con las que contamos en lo que a fiscalización y control se refiere, tanto en sus recursos como en sus atribuciones y funciones.

A través de la investigación hemos revisado de manera muy breve cada una de las distintas etapas de la fiscalización en México, y en todas siempre ha habido una constante:

El tema del Control es materia de preocupación presente en todos los involucrados de una o de otra forma en la Administración Pública, lo cual incluye también a los ciudadanos quienes somos los que aportamos los recursos con los que el gobierno realiza sus funciones y en consecuencia nos debe rendir cuentas del como, donde, cuando, cuanto y por que de la utilización de dichos recursos.

En primer término analizamos la forma en que está constituido el gobierno de nuestra nación en la actualidad, así como los referentes jurídicos que le dan marco legal a la fiscalización y al control en México. Se señaló de manera muy general a los documentos básicos para la gestión pública que son la Ley de Ingresos el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública, que son los que delimitan y en su caso reflejan el comportamiento de las dependencias y entidades en materia financiera y económica, y de igual forma vimos brevemente como se conforma el Sistema de Contabilidad Gubernamental, que es a través de la cual se realizan los registros que dan origen a la información sobre la gestión pública y que es la base para la evaluación de dicha gestión.

Posteriormente realizamos un viaje por las distintas etapas de la fiscalización y el control en México, lo cual nos fue muy útil para comprender las condiciones actuales de nuestro país en la materia y como base para determinar las condiciones futuras de cara al nuevo siglo.

En los capítulos subsecuentes hicimos un análisis del presente de la fiscalización y el control en México a través de un estudio detallado de las principales entidades encargadas en la materia que son la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Lo que vimos nos fue de mucha utilidad para conocer las condiciones actuales de estas entidades, las cuales son objeto de cuestionamiento en cuanto a los resultados de su desempeño e identificar cuales son las necesidades que se nos presentan con objeto de que la fiscalización y el control se realicen de una manera más eficaz.

Hicimos también una revisión de las condiciones actuales de la Auditoría Gubernamental, la cual es uno de los pilares fundamentales de la fiscalización y el control, y si bien no encontramos novedad alguna, salvo el caso, un poco cuestionado de la Auditoría Integral, la realidad es que constatamos que se cuenta con un marco normativo y técnico de auditoría que sí cumple con los requerimientos en la materia, por lo que se hace evidente que el cambio debe venir más bien en el sentido de las entidades que deben realizarla, la independencia con la que deben contar, los recursos con los que deben ser dotadas y la importancia que los poderes le deben otorgar para que realmente se constituya en un elemento que contribuya por un lado a hacer la gestión pública más eficiente y por el otro a darle seguridad al ciudadano de que es bien gobernado.

Por último, hicimos un análisis del futuro inmediato de la fiscalización y el control en México, a raíz de la posible creación de un Órgano Superior de Auditoría de la Federación, partiendo del estudio y la crítica detallados de la iniciativa presidencial que le da origen y tratando de hacer una propuesta que complemente a dicha iniciativa.

Con lo visto podemos señalar que:

- En materia de fiscalización y control existe todavía un largo camino por recorrer, en cuanto al establecimiento de entidades con mayores facultades, mayor independencia y mayor eficacia técnica para el desarrollo de su función.
- El tema, aún cuando siempre ha estado presente, tal vez no se le ha dado en algunas épocas la importancia que realmente tiene, y que la actual parece una de ellas, dado que a más de dos años de presentada la iniciativa para la creación del Órgano Superior de Auditoría de la Federación, todavía no se discute o se presenta alguna alternativa al respecto.
- La iniciativa presentada actualmente es incompleta, ya que aún cuando incluye algunos avances sobre todo en cuanto a las atribuciones y funciones actuales de la Contaduría Mayor de Hacienda, no cambia mucho el esquema de la fiscalización y el control, simplemente moderniza y la da un poco más de fuerza a la Contaduría Mayor.
- Es importante que, independientemente de la propuesta que aquí se presenta, se defina un nuevo marco de actuación para la fiscalización y el control en nuestro país, acorde con la realidad actual, sobre todo para cumplir con la exigencia de una sociedad mexicana hoy más que nunca despierta, consciente y demandante, y de un mundo cada vez más fuertemente competitivo.

Respecto a la propuesta cabe señalar que gracias a la experiencia que tengo en mi carrera aún cuando es poca, y sobre todo a mis años de estudio en la facultad, considero que el control preventivo es más importante que el control correctivo.

El control preventivo, a través del establecimiento de procedimientos adecuados de operación, así como de canales adecuados de comunicación, todo esto aunado a sistemas eficientes de información, son la mejor garantía para que una entidad funcione de manera correcta, y el control correctivo se limite a señalar los puntos en los que el control preventivo requiera ser actualizado o reforzado y no como ocurre actualmente en la Administración Pública en que el control correctivo se preocupa más por los errores o ilícitos en la gestión, cuando el daño ya está hecho.

Es el control preventivo en la Administración Pública mexicana, más que el correctivo el que debe actualmente ser reformado para ser más efectivo. Lo evidencia el hecho de que se están proponiendo cambios al sistema de fiscalización y control. Si el sistema de control preventivo fuera eficiente y efectivo no habría porque reformar al control correctivo, ya que las operaciones de la Administración Pública serían eficientes.

Es utópico pensar que la Administración Pública será siempre eficiente, esto no ocurre ni en los países administrativamente más avanzados, pero si se reconoce que hay deficiencia en los sistemas de control y fiscalización, no se puede proponer cambiar nada más a los del control correctivo, se debe pensar también y reitero que en primer lugar en las reformas necesarias al control preventivo.

Es mi deseo que la presente investigación contribuya en algo a una de las más importantes reformas que para mi gusto deben tener lugar en este país antes del fin del siglo, y que, independientemente de la propuesta que aquí se presenta planteada desde el humilde punto de vista de un contador y no de un político, demos los mexicanos los pasos adecuados para garantizar que nunca más en esta patria se vivan climas de desconfianza en la gestión pública que tanto daño nos han hecho ya.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFIA

- Adam, Adam Alfredo. *La Fiscalización en México*, 2a Edición. Dirección General de Publicaciones, UNAM, México 1988.
- Adam, Adam Alfredo. *La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal*. IMCP, México 1982.
- Castro Vázquez, Raúl, *Contabilidad Gubernamental*, IMCP, México 1993,
- Castro Vázquez, Raúl, *Contraloría Gubernamental*, IMCP, México 1996.
- Isoard, Carlos A y Jiménez de Sandí, *Auditoría a las Operaciones del Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México 1981.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, Fondo de Cultura Económica, México 1987.
- Sánchez Bella, Ismael, *La Organización Financiera en las Indias*, Escuela Libre de Derecho/Grupo Editorial Miguel Porrúa, México, 1990.
- Santillana González, Juan Ramón, *Auditoría VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental*, ECAFSA México, 1996.
- Vázquez Alfaro, Raúl, *El Control de la Administración Pública en México*, Instituto de Investigaciones Legislativas, UNAM, México, 1996.

LEYES Y REGLAMENTOS CONSULTADOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Ingresos de la Federación 1998.
- Presupuesto de Egresos 1998.
- Cuenta Pública 1996.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.
- Guía de Auditoría para evaluar los capítulos 2000 "Materiales y Suministros" y 5000 "Bienes Inmuebles y Suministros" de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Normas y lineamientos aplicables a los Órganos Internos de Control, SECODAM.

Manual de Auditoría Pública, Unidad de Com. Social, SECODAM.

Normas Generales de Auditoría Pública, Unidad de Com.Social, SECODAM.

Boletín D Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, Lineamientos Generales para la Planeación y Ejecución, Dir. Gral. de Com.Social, SECODAM.

Boletín E, Bases Generales del Programa Anual de Auditoría, Lineamientos Generales para la Elaboración del Informe, Dir. Gral de Comunicación Social, SECODAM.

Boletín D-350 Flujo de Egresos, Presupuesto-Gasto Corriente, Dir. Gral de Comunicación Social, SECODAM.

REVISTAS Y FOLLETOS

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, Folleto Informativo, México 1996.

SECOGEF, Antecedentes y Acciones, Unidad de Com. Social, SECOGEF, México 1991.

Reformas a la Administración Pública Federal, Revista de Administración Pública, INAP, A.C., México, 1995.