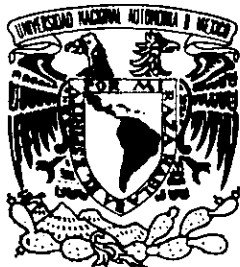


83  
201



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA AUDITORÍA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
1982 - 1994**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER LA LICENCIATURA EN :  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,  
ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA :  
ZENON RODRIGO MÉNDEZ HERNÁNDEZ**



**MÉXICO**

**1998**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

263848



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis padres, Anastacia Hernández y Heriberto Méndez, por su paciencia y consejos, que me han servido en mi formación como hombre y profesionista en la vida.

A mi esposa Blanca Estela, que me ha impulsado en las acciones emprendidas y que gracias a Dios, estoy cumpliendo con una de las metas más importantes, así como a mis hijos Fabiola Alejandra, Juan Rodrigo y Alvaro Daniel.

A los amigos y compañeros que me dieron las facilidades para apoyarme con la bibliografía, un agradecimiento especial a Jose Merced Piedras Minor por su invaluable apoyo y dedicación.

A Yolanda Torres, Angelica Vera y Juan Carlos Franco Mejía por su colaboración en la mecanografía.

A mi asesor de tesis, Licenciada Elena Jeannetti Dávila por su valiosa colaboración para dirigir el presente trabajo.

A mis sinodales:

Licenciada, Reyna Pineda González.

Licenciado, Genaro Alfaro Torres.

Licenciado, Leopoldo Rivapalacio Martínez.

Licenciado, Rogelio Palma Rodríguez.

Quienes con su amplia experiencia aportaron valiosas observaciones y comentarios que indudablemente contribuyeron a dar forma y enriquecer la presente investigación, gracias a todos, familiares, maestros y compañeros que con sus exhortos hicieron posible la conclusión de esta tesis.

# INDICE

	Pág.	
INTRODUCCIÓN	1	
<b>CAPÍTULO I</b>		
<u>EVOLUCIÓN DE LA AUDITORÍA PÚBLICA EN MÉXICO</u>		
1.1	AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	6
1.2	ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA	9
1.3	DEFINICION DE AUDITORÍA	11
1.4	BASE LEGAL DE LA AUDITORÍA	13
<b>CAPÍTULO II</b>		
<u>LA PARTICIPACIÓN DE LA AUDITORÍA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</u>		
II. 1	NECESIDAD DE LA AUDITORÍA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	15
II. 2	NÓRMAS Y POLÍTICAS DE AUDITORÍA	19
II.2.1	CLASIFICACIÓN DE NÓRMAS Y LINEAMIENTOS DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL	21
II.2.2	RESPONSABILIDADES GENERALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	23
II.2.3	RESPONSABILIDADES DEL AUDITOR PÚBLICO	24
II.3	EXAMEN Y EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO	41
II.4	ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE AUDITORÍA	50
II.5	FASES DE LA APLICACIÓN DE UNA AUDITORÍA	62
II.5.1	PLANEACIÓN	62

II.5.2	EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	64
II.5.2.1	TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA	67
II.5.2.2	PAPELES DE TRABAJO	69
II.5.3	INFORME DE AUDITORÍA	70
II.5.4	SEGUIMIENTO	73

### CAPÍTULO III

#### INTERVENCIÓN DEL ESTADO A TRAVÉS DE SUS ÓRGANOS DE CONTROL

III.1	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA	74
III.2	SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	77
III.3	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	85

### CAPÍTULO IV

#### DESCENTRALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA COMO MEDIO DE DESARROLLO EFICAZ DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

IV.1	APLICACIÓN OPORTUNA DEL RESULTADO DE LA AUDITORÍA	95
IV.2	CAPACITACIÓN TÉCNICA DE LA AUDITORÍA	96
IV.3	DESARROLLO DE LA AUDITORÍA MEDIANTE LA DESCENTRALIZACIÓN	99
	CONCLUSIONES	103
	BIBLIOGRAFÍA	
	NOTAS PERIODÍSTICAS	

## La Auditoría en la Administración Pública ( Período 1982 - 1994 )

### INTRODUCCIÓN

La modernización que se debe dar en el ámbito de la Administración Pública Federal, ineludiblemente conlleva a instrumentar o crear una figura que ejerza la función de Auditoría, cuyo objetivo es, evitar desperdicios, dispendios, deficiencias y desviaciones a efecto de mejorar la gestión Pública, así también vigilar que las operaciones que ejecutan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se realicen con criterios de economía y eficiencia.

Por lo expuesto, el objetivo de la presente investigación, es exponer la participación que tiene la auditoría en la Administración Pública, en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), es importante precisar que la función de auditoría en el ámbito gubernamental se ejerce a través de dos dependencias que son Contaduría Mayor de Hacienda, Secretaría de la Contraloría General de la Federación\* y la Procuraduría General de la República, destacando que con esta última se coordinan acciones para interponer las denuncias y demandas de carácter penal y civil, derivadas de irregularidades; lo cual emana de la auditoría practicada a la dependencia o entidad.

Conviene sobresalir la participación de la Procuraduría General de la República, en virtud de ser quien imparte la justicia y como se vera en el desarrollo de la investigación su actuación no es del todo convincente, al igual que la Contaduría Mayor de Hacienda y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dependencias que ejecutan la auditoría, y que tienen probabilidades de desaparecer de la escena gubernamental por la

\* Actualmente, SECODAM " Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo " por decreto del 28-12-94 con el que se Reformo, Adiciono y Derogaron diversas disposiciones de la L.O.A.P.F. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), tomado del informe de labores 1995-1996 publicado por SECODAM en septiembre de 1996.

incompetencia y/o limitación de funciones que han mostrado en asuntos que han tenido trascendencia nacional.

La auditoría como tal, es una herramienta indispensable a los niveles directivos, sobretodo en el ámbito gubernamental dados los altos volúmenes de información de maneja.

La participación de los estudiantes y egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, es representativa en el ámbito de la Administración Pública, particularmente en las áreas de Recursos Humanos, Adquisiciones y muchos de nosotros en las Contralorías Internas, por tal motivo se considera importante contemplar en los planes de estudio la impartición de la materia de Auditoría como una alternativa para tener el conocimiento y aplicación de la misma.

La auditoría, en la Administración Pública Federal se identifica como Auditoría Pública, es ejecutada por las Contralorías Internas que están constituidas como órganos Internos de control que representan a la SECODAM.

El objetivo primordial que juega la Auditoría en la Administración Pública, es verificar que las dependencias y entidades cumplan con los propósitos para los que se aprobaron los programas y presupuestos, que los objetivos se cumplan en forma económica y eficaz, para ello, se requiere del Servidor Público una actitud de servicio, que coadyuve a mejorar permanentemente la gestión gubernamental, que propicien la eficiencia, la productividad y la eliminación excesiva de burocratismo en los tramites y servicios que otorgan las dependencias y entidades y una herramienta indispensable para detectar desviaciones y proponer recomendaciones de carácter preventivo y correctivo es la Auditoría.

Esta investigación tiene como propósito exponer la manera como interviene la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Contaduría Mayor de Hacienda y Procuraduría General de la República, en acontecimientos de trascendencia nacional e internacional, como son: El asesinato del candidato a la Presidencia de la República Luis Donaldo



Colosio Murrieta, la fracasada extradición y fortuna del Ex-subprocurador José Francisco Ruíz Massieu y la correspondiente al hermano del expresidente de la República Carlos Salinas de Gortari, Raúl Salinas de Gortari.

En los casos citados la función de auditoría ha ocupado un lugar relevante, como lo es también la Contaduría Mayor de Hacienda en la revisión de la cuenta Pública, derivado de las revisiones efectuadas por estos dos órganos al detectar prácticas fraudulentas o lesiones al erario público recaen en demandas interpuestas ante la Procuraduría General de la República, demostrando que las mismas a esta fecha no han sido desahogadas, la cual refleja ineficiencia e inoportunidad en la aplicación de las medidas correctivas procedentes, con objeto de sobresalir lo anterior, en el presente trabajo se abordan algunos aspectos que no fueron motivados por auditoría, pero que confirman su ineficiencia.

Este trabajo tiene como finalidad exponer y analizar la intervención de los órganos de control que ejecutan la función de auditoría, en la Administración Pública Federal, como son la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Contaduría Mayor de Hacienda que se crearon para vigilar que los recursos Gubernamentales, se ejerzan en forma transparente por las dependencias y entidades, así como la consecuente interrelación con la Procuraduría General de la República en aquellos casos de observaciones con carácter Penal.

También se cuestionará la función de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, comprobando su eficiencia y cumplimiento de los objetivos que originaron su creación, así también se considera necesario que los diferentes Órganos Internos de Control fortalezcan la comunicación con la SECODAM a través de redes de computo con objeto de que la función de auditoría sea oportuna y eficiente en la toma de decisiones.

El presente trabajo consta de cuatro capítulos en los que se exponen la función de auditoría durante el período de 1982 - 1994, así como una sección de conclusiones.

Capítulo I.- En el cual se expone el campo de acción de la administración Pública, la evolución histórica que ha tenido el órgano responsable de vigilar que la gestión Gubernamental se realice con criterios de economía y eficiencia así como su base legal, también se explica en que consiste la función de auditoría pública, quienes tienen la facultad de realizarla y que objetivo persigue

Los motivos que hacen necesaria la función de auditoría, lo relacionado con la normatividad y políticas inherentes a la función, explicando en que consisten, responsabilidades de quienes la ejercen así como de los Servidores Públicos, son algunos de los aspectos que se exponen en el capítulo II.

Con referencia a los dos órganos fundamentales en materia de Control, Evaluación y Fiscalización de la Gestión Pública, así como al encargado de la procuración e impartición de la justicia, son abordados en el capítulo III, que son:

- Contaduría Mayor de Hacienda
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Procuraduría General de la República

En este capítulo se hace énfasis en algunas de las funciones normativas y legales que son responsabilidad de los órganos en cuestión y en contraparte se exponen ejemplos de relevante trascendencia en donde queda demostrado el incumplimiento o inoportunidad en la aplicación de los procedimientos de auditoría y ejercicio de la Ley.

En el capítulo IV.- Se hace referencia a la necesidad de descentralizar la auditoría, a efecto de hacer valer el término de función independiente y

oportunidad en la aplicación de los procedimientos y en consecuencia de las sanciones que procedan o bien interponer los recursos ante la instancia correspondiente, también se hacen algunas propuestas que coadyuven a efficientar la función de auditoría

## **Evolución De La Auditoría Pública En México**

### **CAPÍTULO I**

#### **1.1 Ámbito de la Administración Pública**

##### **Administración Pública**

La administración pública es el instrumento más relevante del poder ejecutivo, por ello se le considera como la rama ejecutiva del Gobierno, al ser un instrumento para materializar las políticas del Estado, existen diversas definiciones de la administración pública, hay quien la define como "... agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el poder ejecutivo y sirven de medios para la consecución de los propósitos del estado" <sup>1</sup>. Por lo que se considera que la administración pública tiene una función primordial en la vida nacional, se desarrolla en dos rubros Central y Paraestatal y funciona a través de las siguientes figuras:

##### **El Estado**

A Nicolas Maquiavelo, padre de la ciencia política moderna, se le atribuye el uso del concepto "Estado".

Todos los individuos de una sociedad consciente o inconscientemente estamos supeditados al Estado, se dice que el Estado moderno vino a ocupar el lugar de los dioses en las antiguas religiones, es por ello que los destinos de los individuos están reglamentados, en virtud de que es el representante más importante que ejerce acciones de soberanía y coerción, el Estado detenta el poder y por ello la dominación que ejerce

---

<sup>1</sup> Ramiro Carrillo Landeros, Metodología y Administración, México Editorial Limusa 1996, pág. , 116

sobre los individuos de la localidad, sus acciones se basan en leyes y por ese hecho tiene obligatoriedad general.

Según Max Weber el Estado es "...Una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose así mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema... el verdadero dominio, que no consiste en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil".<sup>2</sup>

## **El Sector Público**

Se refiere a las unidades que necesita el Estado para la consecución de sus fines, el concepto sector identifica la parte de un todo o la subdivisión de un conjunto, por lo que hace al concepto público es indicativo de lo que corresponde al pueblo, se dice que lo público no es privado.

El sector público agrupa y diferencia a las dependencias y entidades públicas de empresas de carácter privado que en ocasiones concurren por su campo de aplicación identificadas como sector privado.

En términos generales, sector público comprende la organización del Estado en el manejo del aparato administrativo para ejercer la coerción física, así como proporcionar bienes y servicios a la sociedad, también es conveniente señalar que su ámbito de competencia en la mayoría de

---

<sup>2</sup> Weber Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de la Cultura Económica, 1972 t. II pág., 1060

los casos es exclusiva y en otros es necesario compartirla con los particulares.

Por sector público se entiende....." aquella área de actividad en la que incide en forma directa, con una orientación consciente y de acuerdo con propósitos preestablecidos, la acción de las diversas unidades con que cuenta el Estado para el logro de sus fines <sup>3</sup>

## **El Gobierno**

Entre Gobierno y Estado, existe una relación indisoluble, ya que el Gobierno es el Estado en acción, por ello el gobierno constituye un dispositivo de dominio para conducir la vida de los individuos con objeto de lograr de ellos un comportamiento deseado y para que esto pueda ser aplicable debe tener un carácter normativo que regule por igual las acciones de los particulares entre sí y ante la autoridad.

El gobierno asume la dirección y organización de las acciones, competencia del Estado de carácter político y administrativo, funciones que pueden ser de carácter Legislativo, Ejecutivo y Judicial; realizadas por órganos especializados con autoridad y responsabilidad, que obedecen a una división de poderes. así también se cuenta con niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, por lo que de esa manera abarca a todos los individuos que conforman el territorio nacional.

## **El Poder Ejecutivo**

La división de poderes es necesaria para delimitar y designar las funciones del Estado, de modo que el Poder Ejecutivo, es parte del mismo Estado y por lo tanto sólo hay Poder Estatal.

---

<sup>3</sup> Ramiro Carrillo Landeros, Metodología y Administración, México Editorial Limusa 1996, pág. 113

La división de poderes se da para delimitar esferas de competencia, siendo tres las principales áreas de actividad estatal, que son, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El poder Ejecutivo Federal, es la figura predominante, por lo que no solamente tiene el manejo directo de la Administración Pública y es considerado Jefe de Estado, sino además se someten a su consideración asuntos en materias Legislativa y Judicial, quien esta investido de facultades reglamentarias consistentes en señalar los procedimientos para la aplicación e interpretación de las leyes.

## **1.2. Antecedentes de la auditoría**

En este capítulo, no se pretende hacer remembranzas históricas de la auditoría en general, sino destacar en forma sucinta las etapas que se han dado en el sector público mexicano.

En virtud de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal constituyen un instrumento para traducir a la sociedad los objetivos económicos y sociales del gobierno, es imprescindible que las operaciones se ajusten a principios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, tendientes a mejorar la prestación de los bienes y servicios que son de su competencia.

Por lo expuesto, se puede afirmar que la función de auditoría es una herramienta indispensable en la operación y desarrollo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en virtud de ser quien vigila que se de cabal cumplimiento a la normatividad en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, etc., conforme a las atribuciones y obligaciones que le son inherentes.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 44 establece "En las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal, y en las entidades de la

Administración Pública Paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá acordar que no se establezcan dichos órganos, en aquellas entidades Paraestatales que por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones no se justifiquen".<sup>4</sup>

La función de control, fiscalización y evaluación de la gestión pública, tiene antecedentes importantes de acuerdo a lo que indica el Manual de Auditoría Pública, emitido por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy SECODAM entre los que destacan, la creación del Departamento de Contraloría, que inició operaciones en el año de 1917 hasta 1932, cuyo titular fue el Contralor General de la Nación, así también los siguientes sucesos:

En 1932, se reforma la Ley de Secretarías y departamentos de Estado acordándose la desaparición de la Contraloría de la Federación, derivado de esta reforma se genera una dispersión de las funciones de contraloría pública, y corresponde en primera instancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercer las funciones de inspección y vigilancia así como de responsabilidades públicas, durante el período comprendido de 1933 a 1947.

De 1947 a 1958, se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuya función se circunscribió en materia de adquisiciones, obras y control de entidades Paraestatales.

---

<sup>1</sup> Las funciones de esta Secretaría, actualmente las ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21-02-92, desapareciendo por consiguiente esta dependencia.

<sup>4</sup> Ley orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México 1996 pág. 241 y 242.



De 1959 a 1976, se creó una especie de sistema triangular, ya que las funciones de contraloría se ejercían entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia y del Patrimonio Nacional quienes compartían funciones para el control del sector paraestatal.

En diciembre de 1976, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se establece la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, erigiéndose como órgano central de los sistemas de planeación y control, otorgándose facultades de vigilancia y evaluación a los programas de inversión pública, controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos públicos federales.

En 1982, se presenta al Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas que incluía la de integrar y fortalecer la función de control en el sector público, de esta manera se somete a consideración el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se aprobó el 29 de diciembre de 1982, dando origen al Órgano de Control Público, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, este órgano asume las atribuciones que tenían las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Comercio, así también adopta atribuciones de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal y de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

### **1.3 Definición de Auditoría**

Existen diversos conceptos que los autores y especialistas en la materia han emitido, desde el punto de vista del enfoque, entorno y alcance que se pretende dar, para el objeto del presente estudio, la auditoría se puede entender como " la revisión y examen sistemático de una

actividad o actividades que realiza personal independiente de la operación”<sup>5</sup>.

La función de auditoría, que dentro de la Administración Pública Federal, se conoce como Auditoría Interna Gubernamental, está a cargo de los Órganos Internos de Control o Contralorías Internas, cuya existencia se justifica en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, que por su magnitud, complejidad y volumen de operaciones impiden que la dirección o autoridad superior pueda mantener contacto con las áreas que la integran, por lo que existe la necesidad de delegar funciones.

#### LA FUNCIÓN DE AUDITORÍA PÚBLICA, COMPRENDE:

##### **a).- Auditoría interna Gubernamental:**

Puede ser realizada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), quien efectúe revisiones con criterios de selectividad y profundidad a fin de verificar y evaluar el manejo de recursos públicos y legalidad del que hacer gubernamental.

La citada función se ejerce de manera indirecta por la SECODAM a través de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o bien, por las Contralorías Estatales, como apoyo a la Federación en lo referente a recursos federales que son de aplicación en las diferentes entidades federativas.

<sup>5</sup> Auditoría Interna Gubernamental, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pág.,6 (ejemplar editado por la la Secretaría, Entregada en el curso de Capacitación de septiembre de 1989).

## **b).- Auditoría Externa**

Al señalar auditoría externa, no necesariamente nos referimos a entes diferentes a SECOGEF, ya que la propia Secretaría tiene la facultad de contratar auditores externos para efectos de dictaminar año con año los estados financieros de las entidades Paraestatales, para este tipo de dictamen la SECOGEF norma las líneas de acción y supervisa que el trabajo se desempeñe con calidad profesional entre su personal, por lo que el órgano interno de control se encarga de verificar y comprobar que el desarrollo de las actividades se lleven a cabo conforme a las normas, procedimientos, lineamientos y políticas dictadas para tener la certeza de que las metas y objetivos de la entidad o dependencia se cumplan, con criterios de economía, eficiencia y eficacia, de lo señalado, podemos definir que "la auditoría interna gubernamental es una función independiente, de apoyo a la función directiva y se orienta básicamente a la verificación, examen y evaluación de las operaciones y sistemas de control de las dependencias y entidades, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se están alcanzando las metas y objetivos, vigilando además que el manejo y aplicación de los recursos públicos responda a las políticas dictadas en la materia por el Ejecutivo Federal"<sup>6</sup>.

### **1.4 Base Legal de la Auditoría**

En atención al contenido de las normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control del Gobierno, comprendidos en sus diferentes niveles, Federal, Estatal y Municipal, sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y sus sectores central y paraestatal, a fin de coadyuvar en el logro de los objetivos planteados en el sistema integral de control y evaluación de la gestión pública, se establece el marco jurídico para su actuación como se indica:

<sup>6</sup> Auditoría Interna Gubernamental, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pág.6 (ejemplar editado por la Secretaría, Entregada en el curso de Capacitación de septiembre de 1989)

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*
- *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.*
- *Reglamento de la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.*
- *Ley Federal de Entidades Paraestatales.*
- *Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.*
- *Ley de Planeación.*
- *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.*
- *Ley General de Deuda Pública.*
- *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.*
- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
- *Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y su relación con el Ejecutivo Federal, que en su artículo 2° " señala que deberán de establecerse mecanismos de control y gestión, auditoría interna e información que permitan el seguimiento permanente y el diagnóstico de las actividades programáticas presupuestales a cargo de la entidad, lo anterior con base en los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y del Coordinador de Sector"<sup>7</sup> .*

---

<sup>7</sup> Manual de Auditoría General, Instituto Mexicano del Seguro Social, pág., 3, 1993.

# LA PARTICIPACIÓN DE LA AUDITORÍA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## CAPÍTULO I I

### II.1 Necesidad de la auditoría en la administración pública

En la Administración Pública Federal, existe la necesidad de que los objetivos se cumplan en forma eficiente, eficaz y productiva, por lo que ha sido necesario implantar mecanismos complejos integrados por diversas instancias de control, fiscalización y evaluación gubernamental, requiriéndose que éstas se realicen tanto de manera interna como externa; de modo que la auditoría se constituye como un insumo para el control y la evaluación, por ser un instrumento que revisa el grado de cumplimiento de las metas, que nos permite conocer la magnitud y porcentaje con que éstas se alcanzaron y, en su caso, actuar como medio para sugerir acciones preventivas y/o correctivas.

La participación del Estado en el desarrollo, político y social de nuestro país requiere, y exige niveles de eficiencia, eficacia y economía cada vez más elevados en la ejecución de las actividades encomendadas al Gobierno.

Los términos anteriormente indicados, se reflejan de mejor manera en la siguiente función primordial del Gobierno" con la corresponsabilidad en el gasto público federal se ha facilitado la operación de las dependencias y entidades, promoviéndose una mayor eficiencia en la asignación y utilización de los recursos y una mayor eficacia en el logro de las metas, de esta manera se ha fortalecido la vinculación y funcionamiento del esquema sectorial a través de una participación más activa y coherente de las tres instancias o niveles administrativos de acción de nuestro gobierno"<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La Auditoría Gubernamental en el Control y Evaluación de la Administración Pública Federal, SPP pág. 11 ( documento editado por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto ).

La complejidad de las acciones del Gobierno aunado a la cantidad tan representativa de operaciones que realiza, conlleva a la necesidad de fortalecer los mecanismos de evaluación y control en donde la auditoría interna gubernamental desempeña una función importante, no obstante que el gasto público federal es uno de los elementos que reviste mayor importancia en el acontecer del país, también es importante, orientar las revisiones a otros aspectos que se desarrollan a través de distintas clases y tipos como se indica:

### **Auditoría Específica**

Es la primera clase de auditoría pública y como su nombre lo indica, se refiere a revisiones determinadas, aisladas y limitadas con alcances, enfoques y objetivos particulares, enfocada a unidades administrativas, recursos, áreas o programas y considera para ello todas las fases que integran su operación (organización, planeación, controles internos, observancia de la legislación y cumplimiento de metas y objetivos) aplicando en cada una de ellas, los tipos de auditoría necesarios como son:

**ADMINISTRATIVA**  
**OPERATIVA**  
**FINANCIERA**  
**DE LEGALIDAD Y SUSTANTIVA**

A continuación se explica en que consisten estos tipos de auditoría:

### **Auditoría Administrativa**

Se enfoca a revisar, examinar y evaluar la organización de las áreas que realizan las operaciones a efecto de que garanticen la optimización de los recursos y cumplimiento de objetivos, la auditoría administrativa contempla los siguientes aspectos:

- " Su estructura orgánica, nivel jerárquico y 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 Administrativa.
- Mecánica de autoevaluación" <sup>9</sup>

### Auditoría Operativa

Se refiere "..... 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" <sup>10</sup>

comprende entre otros aspectos los relativos a:

- Definición de metas y objetivos.
- Plan general de acción
- Los presupuestos de operación e inversión
- Existencia y aplicación de manuales de normas, políticas y procedimientos
- Sistemas basados en procesamiento electrónico de datos
- Adquisición, uso y destino final de recursos" <sup>11</sup>

<sup>9</sup> Manual de Auditoría Pública, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1991 pág. 80

<sup>10</sup> Idem, pág., 80

<sup>11</sup> Idem. pág., 80 a 81

## **Auditoría Financiera**

Como el título lo indica se orienta a la revisión, examen y evaluación de los aspectos contables de la dependencia o entidad, enfocada básicamente a auditar los estados financieros o alguna cuenta en particular de los mismos.

El objetivo de las auditorías de los estados financieros es:

- 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 <sup>12</sup>

## **Auditoría de Legalidad**

Comprende revisión, examen y evaluación del cumplimiento de las disposiciones de carácter legal aplicables a la dependencia o entidad y que debido a su incumplimiento pudiera afectar la información financiera o bien adquisición de bienes o servicios, así como el uso de los recursos.

## **Auditoría Sustantiva**

El objetivo de este tipo de auditoría es revisar, examinar y evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos preestablecidos y la efectividad de los logros obtenidos, por ello contempla aspectos tales como:

---

<sup>12</sup> Idem, pág., 81



- Indicadores Sociales.
- Grado de atención a la población objetivo.
- Beneficios obtenidos por la población objetivo.
- Cumplimiento de programas nacionales o Secretariales de los que la dependencia o entidad forman parte " <sup>13</sup>

### **Auditoría Integral**

La auditoría integral tiene como objetivo primordial evaluar el grado y forma de cumplimiento del objetivo social de la dependencia o entidad. Con respecto al alcance que se le debe dar, esta en función de un diagnóstico preliminar del entorno, metas y programas, así como naturaleza, magnitud y complejidad de las dependencias y entidades, por lo que es recomendable efectuar la auditoría en forma selectiva tomando en consideración los controles internos, objetivos establecidos y riesgos a los que están expuestas las operaciones de la dependencia o entidad, todo ello interrelacionado con los propósitos nacionales.

Por lo expuesto, la función de auditoría sustenta su existencia en la medida que debe revisar, examinar y evaluar los procesos de administración, aprobación, contabilización y en general aquellos aspectos prioritarios que originan la toma de decisiones, para lo cual debe existir una estrecha coordinación y comunicación con las diferentes unidades de la dependencia o entidad.

#### **II.2.- Normas y Políticas de Auditoría.**

Es en 1985, cuando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, inicia el proceso normativo para crear las condiciones que permitan a los órganos internos de control realizar sus funciones de

---

<sup>13</sup> Idem., pág., 82 a 83

manera integral y articulada, de acuerdo a las atribuciones que le confieren el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"

Existe el documento identificado como boletín "A", en donde se establece el "Carácter y Obligatoriedad de las Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control" con el objetivo de homogeneizar e integrar la aplicación de las mismas.

Dentro de las normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control, existen las denominadas "Normas Generales de Auditoría Pública", cuya observancia abarca a todas aquellas instancias que en forma directa o indirecta realizan funciones relacionadas con la auditoría pública.

Las normas de auditoría pública, son un marco de referencia para el control, fiscalización y evaluación de la gestión pública, constituyen una serie de requisitos mínimos de calidad que el auditor público debe observar en el desempeño de su trabajo y no obstante ser de aplicación para los contadores públicos, deben ser y son observadas por todas las personas que practican la auditoría pública independientemente de la profesión.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. y el Instituto Mexicano de Auditores Internos A.C., han emitido normas de observancia obligatoria que rigen la actuación profesional del auditor en las diversas esferas; ordenamientos que mantienen su vigencia en la aplicación de la auditoría pública.

## **H.2.1 Clasificación de normas y Lineamientos de los Órganos Internos de Control.**

La normatividad general aplicable al funcionamiento de los órganos internos de control, tiene la siguiente clasificación, de acuerdo a lo señalado por el órgano competente que es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación:

- A.- Carácter y Obligatoriedad de las Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control.
- B.- Normas Generales de Auditoría Pública.
- C.- Normas para Regular la Organización y el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control.
- D.- Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, Lineamientos Generales para la Planeación y Ejecución.
- E.- Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, Lineamientos Generales para el Informe.
- F.- Participación de Los Órganos Internos de Control en el Control y Seguimiento del Gasto Público.
- G.- Otras disposiciones.”

A fin de tener una idea general de estas disposiciones y tomando en cuenta lo que establece el boletín A “carácter y obligatoriedad de las normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control” . A continuación se describe en forma breve el alcance de las citadas disposiciones:

---

Idem, pág., 9 a 14 ( Breve resumen de las Disposiciones Normativas)

### **A.- Carácter y obligatoriedad de las normas.**

Las normas, lineamientos, procedimientos normativos y otras disposiciones contenidas en los boletines emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, serán de observancia obligatoria para los órganos internos de control; los que como ya hemos mencionado son unidades de apoyo a la función directiva de una dependencia, órgano desconcentrado o entidad de la Administración Pública Federal, quienes revisan y evalúan el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y de la efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos.

Ahora bien, la observancia de las normas, lineamientos y otras disposiciones por parte de los órganos internos de control permiten dar uniformidad en tareas de control y auditoría así como elevar los niveles de calidad en la Administración Pública Federal; por lo que al apearse al marco normativo los órganos internos de control respecto a la forma de realizar el trabajo, de obtener la evidencia suficiente y competente permite la concordancia.

### **B.- Normas generales de auditoría pública.**

Este atañe en forma directa a los órganos internos de control, ya que determinan los requisitos de calidad relativos a la personalidad, ejecución del trabajo y la elaboración del informe por parte de los auditores públicos.

### **C.- Normas que regulan la organización y funcionamiento de los órganos internos de control.**

En este inciso básicamente se establecen el concepto, naturaleza, atribuciones, objetivos y funciones a cargo de los órganos, así como las relaciones que deben mantener con otras instancias, para esto se han emitido una serie de 5 boletines identificados con la clave C-001 al C-005, en los cuales se establecen el marco de actuación de diversas instancias.

### **D.- Bases generales del programa anual de control y auditoría, lineamientos generales para la planeación y ejecución.**

Relativo a los criterios generales que norman las funciones de planeación y ejecución, de control y auditoría aplicable a los órganos internos de

control de la Administración Pública Federal, con el propósito de asegurar que las auditorías se orienten a la revisión de aspectos prioritarios de la operación que resultan de importancia fundamental para la consecución de los objetivos de la organización, se emiten 15 boletines identificados de acuerdo al tipo de revisión que se vaya a practicar identificados como "serie D" que contienen los lineamientos generales para la ejecución de auditorías.

#### **E.- Bases generales del programa anual de control de auditoría, lineamientos generales para el informe.**

En este boletín se establecen criterios generales que norman el proceso de información del resultado de las funciones de control y auditoría.

#### **F.- Participación de los órganos internos de control en el control y seguimiento del gasto público.**

En este capítulo se establecen los lineamientos que orientan y apoyan las intervenciones de los órganos internos de control en la verificación y cumplimiento de las disposiciones legales.

#### **G.- Otras disposiciones.**

En este apartado se incluyen otro tipo de boletines con aplicación especial o particular de acuerdo a las diversas instancias del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, destacan los siguientes documentos:

- *Manual de auditoría pública.*
- *Guía técnica DGCEGP-001.*
- *Guía técnica DGCEGP-002.*
- *Entendimiento técnico sobre arreglos de auditoría de las operaciones financiadas por el Banco Mundial.*
- *Auditoría integral términos, alcances, normas y técnicas generales."*

### **II.2.2 Responsabilidades generales de los servidores públicos.**

Los servidores públicos responsables de las operaciones, tienen la obligación de administrar, en términos de economía, eficiencia y eficacia

los recursos financieros , humanos y materiales que el gobierno les ha suministrado y confiado, observando el cumplimiento de las metas y objetivos; derivado de lo anterior los servidores públicos están obligados a rendir informes sobre su gestión ante las instancias legalmente establecidas, por lo que son responsables de definir, mantener y vigilar la aplicación de los sistemas de control que aseguren el logro de las metas y objetivos, la salvaguarda de los recursos, cumplimiento de leyes y reglamentos y la obtención oportuna, revelación suficiente de la información Financiera y su conservación, según lo establece el boletín B, emitido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Un instrumento en el que se encuentran plenamente establecidas las responsabilidades de observar las leyes y reglamentos es, precisamente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobretodo en el artículo 47 de la propia Ley que atañe al servidor público, que establece como obligación salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, su incumplimiento dará lugar al procedimiento o sanciones correspondientes.

### **II.2.3 Responsabilidades del auditor público.**

El ejecutar o realizar la auditoría pública trae consigo la exigencia de que quienes participan en ella, garanticen que cada revisión será ejecutada por personal que posea la capacidad, que preserve su independencia y que cumpla con las normas aplicables, derivado de estas responsabilidades la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de acuerdo a lo que manejan los Institutos Mexicanos de Contadores Públicos y de Auditores Internos, A.C., han emitido las siguientes normas, que se presentan en tres grupos:

## **A.- Normas personales.**

### **1.- Primera, independencia**

- 1.1.- Soberanía de juicio
- 1.2.- Imparcialidad
- 1.3.- Objetividad

### **2.- Segunda, conocimiento técnico y capacidad profesional.**

- 2.1.- Conocimiento técnico
- 2.2.- Capacidad profesional
- 2.3.- Actualización de los conocimientos técnicos

### **3.- Tercera, cuidado y diligencia profesionales.**

- 3.1.- Cuidado profesional
- 3.2.- Diligencia profesional
- 3.3.- Comportamiento ético

## **B- Normas sobre la ejecución del trabajo**

### **4.- Cuarta, planeación**

- 4.1.- Investigación previa
- 4.2.- Planeación general
- 4.3.- Formulación de los programas específicos de revisión

### **5.- Quinta, examen y evaluación de los sistemas de control**

- 5.1.- Existencia y suficiencia de los sistemas de control
- 5.2.- Efectividad de los sistemas de control
- 5.3.- Examen de los objetivos de los sistemas de control
- 5.4.- Prevención de errores e irregularidades
- 5.5.- Resultados de la evaluación

### **6.- Sexta, supervisión del trabajo de auditoría**

- 6.1.- Responsabilidad de quien dirige la función
- 6.2.- Supervisión del personal subalterno
- 6.3.- Intensidad de la supervisión
- 6.4.- Campos de supervisión

**7.- Séptima, obtención de evidencia**

- 7.1.- Objeto de la evidencia
- 7.2.- Calidad de la evidencia
- 7.3.- Criterios para la obtención de la evidencia

**8.- Octava. papeles de trabajo**

- 8.1.- Naturaleza y características de los papeles de trabajo
- 8.2.- Propiedad y salvaguarda de los papeles de trabajo

**9.- Novena, tratamiento de irregularidades**

- 9.1.- Detección de errores e irregularidades
- 9.2.- Investigación de irregularidades
- 9.3.- Tratamiento de actos ilícitos

**C- Normas sobre el informe de auditoría y seguimiento****10.- Décima, el informe de auditoría**

- 10.1.- Calidad del informe de auditoría
- 10.2.- Contenido del informe de auditoría
- 10.3.- Observaciones, conclusiones y recomendaciones
- 10.4.- Discusión con los responsables de las áreas auditadas
- 10.5.- Reportes específicos
- 10.6.- Responsabilidad sobre la opinión vertida en el informe

**11.- Décimo primera - seguimiento de las recomendaciones**

- 11.1.- Objeto de seguimiento
- 11.2.- Promoción de la toma de acciones<sup>14</sup>

Con el fin de conceptualizar cada uno de los puntos tratados, basados en lo establecido del boletín B, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a continuación se explicarán en forma breve cada uno de los términos.

---

<sup>14</sup> Manual de Auditoría Pública, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1991 págs. , 91 a 115



## **Normas personales.**

### 1.- Independencia

En la ejecución del trabajo, el auditor público debe mantener soberanía de juicio ser autónomo y objetivo, para proceder con independencia desde el punto de vista organizacional y mantener una actitud independiente.

#### 1.1.- Soberanía de juicio.

El auditor público, mantendrá todo el tiempo el señorío de su juicio profesional y criterio en la planeación de las revisiones, selección y aplicación de procedimientos, técnicas y pruebas de auditoría, conclusiones y elaboración de informe.

#### 1.2.- Imparcialidad.

Este concepto se refiere a que el auditor debe abstenerse de intervenir cuando existan hechos, situaciones o relaciones que impidan su independencia en el desarrollo de la auditoría, considerando las siguientes clases:

- a).- Impedimentos personales
- b).- Impedimento externo
- c).- Impedimentos organizacionales.

#### 1.3.- Objetividad.

El auditor público se apoyara en hechos y evidencias que convezan en forma razonada sobre la realidad o veracidad de los actos documentos o situaciones revisadas que sustenten una base firme para la emisión de juicios y opiniones.

### 2.- Conocimiento técnico y capacidad profesional.

El conocimiento técnico y capacidad profesional son indispensables para realizar la función de auditoría pública.

#### 2.1.- Conocimiento técnico.

Este concepto impone la responsabilidad de garantizar que la auditoría sea ejecutada por personal que en su conjunto posea los conocimientos y experiencia, que este familiarizado con el medio gubernamental y la auditoría pública, los requisitos que debe cumplir son los siguientes:

a) Conocimiento de los métodos y técnicas aplicables a la auditoría pública, así como a la educación capacitación y experiencia necesarias para aplicar los conocimientos en las auditorías a su cargo.

b) Conocimiento de los programas, actividades y funciones gubernamentales.

c) Habilidad para comunicarse con claridad y eficacia

d) Agilidad para desempeñar el trabajo de auditoría encomendado.

e) Los siguientes requisitos deberán cumplirse en los casos de auditorías financieras que conduzcan a la expresión de una opinión.

- El auditor deberá dominar los principios y normas de contabilidad que sean aplicables en las circunstancias y ser competente en auditoría pública.

- Los contadores públicos que se contraten para dictaminar estados financieros deberán ser contadores públicos titulados o personas que trabajen para un despacho de contadores públicos con licencia para practicar la profesión<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de control. Boletín B " Normas Generales de Auditoría Pública ". SECOGEF págs., 13 a 14, 1993.

## 2.2.- Capacidad profesional.

Se refiere a que el auditor público debe tener la capacidad suficiente que le permitan el adecuado desempeño de las responsabilidades asignadas.

## 2.3.- Actualización de los conocimientos técnicos.

Con objeto de mantener la capacidad técnica el auditor se actualizara en materia de normas, procedimientos y técnicas aplicables a la auditoría pública y disciplinas afines.

## 3.- Cuidado y diligencia profesionales.

En la realización de la auditoría e informe relativo comprometen al auditor público a conducirse con ética profesional y cumplimiento de las Normas Generales de Auditoría Pública.

### 3.1.- Cuidado profesional.

En la realización de una auditoría se debe establecer un adecuado alcance, así como la metodología apropiada a la naturaleza y complejidad de la revisión, para la cual se deberá considerar cuando menos:

- a) Lo necesario para lograr los objetivos de la auditoría.
- b) La importancia y/o significación de los conceptos donde habrán de aplicarse los métodos, técnicas, pruebas y demás procedimientos de auditoría.
- c) La eficacia y/o eficiencia de los controles internos.
- d) La relación costo - beneficio de la auditoría y la magnitud del trabajo a realizar.

e) Los plazos en que se deberán presentar los informes respectivos <sup>16</sup>.

### 3.2.- Diligencia profesional.

Se refiere a que el trabajo se debe desempeñar con minuciosidad y esmero, poniendo toda su capacidad y habilidad profesionales, reduciendo al mínimo el margen de falibilidad.

### 3.3.- Comportamiento ético.

Relativo a los auditores públicos, este pronunciamiento básicamente establece que se regirán por las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin olvidar el carácter de servidor público que lo obliga a proteger los intereses de la sociedad.

## **Normas sobre la ejecución del trabajo.**

### 4.- Planeación.

Antes de realizar cualquier auditoría, se debe realizar una adecuada planeación para definir objetivos, alcances, procedimientos, recursos, tiempos y oportunidad de los mismos que deberán estar plasmados en los programas de trabajo.

#### 4.1.- Investigación previa.

Esta etapa permite allegarse de información sobre las áreas, programas, actividades y funciones que son de utilidad para seleccionar las áreas específicas donde se va a practicar la auditoría y consecuentemente coadyuvar a la planeación.

---

<sup>16</sup> Idem págs 15 a 16 .

#### 4.2.- Planeación general.

En la planeación general deberán quedar plasmados los aspectos prioritarios de la dependencia o entidad, programas a revisar, prever los recursos necesarios e informar a los niveles directivos en forma anticipada sobre el objetivo de la auditoría.

#### 4.3.- Formulación de los programas específicos de revisión.

Se refiere a la planeación detallada, en donde se elaboran programas específicos de revisión que son indispensables para desarrollar un trabajo con eficiencia y eficacia.

#### 5.- Examen y evaluación de los sistemas de control.

Realizar un adecuado examen del control interno operativo y contable establecido en la dependencia o entidad, siendo necesario que el auditor examine y evalúe la suficiencia y efectividad de los sistemas de control interno contable, administrativo y operacional establecidos, es verificar que los procedimientos políticos y registros que conforman los sistemas ofrecen una seguridad razonable de que las operaciones se realizan de modo que permitan cumplir con las metas y objetivos en términos de economía, eficiencia y eficacia, así como verificar que procedimientos, mecanismos y registros funcionan conforme a lo previsto a efecto de que los objetivos sean cumplidos.

##### 5.1.- Existencia y suficiencia de los sistemas de control.

El auditor público debe efectuar un examen y evaluación respecto a la existencia y suficiencia de los procedimientos,

políticas y registros que conforman los sistemas de control”<sup>17</sup>

#### 5.2.- Existencia de los sistemas de control.

Es función del auditor público examinar y evaluar que las transacciones que procesan los sistemas de control se apeguen a los procedimientos políticos, mecanismos y registros que los integran, así como que funcione de acuerdo a lo previsto.

#### 5.3.- Examen de los objetivos de los sistemas de control.

Los sistemas de control comprenden el plan de organización, así como todos los métodos y procedimientos que adopta la administración para salvaguardar sus recursos y eficientar la operación, de ahí que el auditor deba cerciorarse de la existencia de procedimientos y mecanismos, que los sistemas y registros incluyan la totalidad de las operaciones y que los procedimientos utilizados sean confiables, así como cerciorarse de la existencia de razonabilidad de criterio para clasificar y medir datos relevantes de la operación.

#### 5.4.- Prevención de errores e irregularidades.

Los propios sistemas de control establecidos por la administración deben estar dotados de mecanismos y políticas que prevengan o minimicen los errores o irregularidades.

#### 5.5.- Resultados de la evaluación.

Derivado del examen y evaluación realizado por el auditor, se hacen las recomendaciones para mejorar el funcionamiento

---

<sup>17</sup> Idem pág., 22

de los sistemas de control, o bien se determina el grado de confiabilidad de los examinados.

## 6.- Supervisión del trabajo de auditoría.

### 6.1.- Responsabilidad de quien dirige la función.

Al auditor de mayor jerarquía le incumbe la responsabilidad de la totalidad del trabajo por lo que debe establecer mecanismos y procedimientos que le permitan, la supervisión y vigilancia del personal a su cargo, cerciorando se de que poseen capacidad técnica y profesional suficiente para el cumplimiento de sus funciones.

### 6.2.- Supervisión del personal subalterno.

Se refiere a que los auditores públicos con mayor conocimiento y capacidad profesional deben dirigir adecuadamente al personal subalterno respecto al trabajo asignado, con la finalidad de ayudarlos a desarrollar sus conocimientos, habilidades y capacidad.

### 6.3.- Intensidad de la supervisión.

Se determina principalmente por:

- a) Grado de conocimientos y capacidad profesional del personal subalterno.
- b) Grado de dificultad que tenga la auditoría.  
Cuidar de no coartar la libertad y flexibilidad y dar un enfoque adecuado, para que finalmente la evidencia de la supervisión deba plasmarse en los papeles de trabajo.

#### 6.4.- Campos de supervisión.

Abarca la verificación de:

- a) Planeación de los trabajos
- b) Ejecución del trabajo conforme al programa y en su caso de acuerdo a las modificaciones autorizadas.
- c) Formulación correcta de papeles del trabajo.
- d) Respaldo de observaciones y conclusiones.
- e) Cumplimiento de los objetivos de auditoría.
- f) Que los informes cumplan con requisitos de:
  - Precisión
  - Claridad
  - Objetividad y
  - Que sean convincentes e inteligibles.
- g) Cumplir las normas generales de auditoría.

#### 7.- Obtención de evidencia.

Para que la evidencia cumpla con sus objetivos, esta debe ser suficiente y competente que fundamente las conclusiones y recomendaciones del auditor público.

##### 7.1.- Objetivo de la evidencia.

El objetivo es obtener elementos suficientes que le permitan al auditor convencer acerca de la realidad de los hechos y situaciones observados, la veracidad de la documentación



revisada, confiabilidad de registros y sistemas para fundamentar su opinión.

#### 7.2.- Calidad de la evidencia.

La evidencia cumple con el requisito de calidad cuando reúne los atributos de suficiencia, competencia, relevancia y pertinencia.

#### 7.3.- Criterios para la obtención de la evidencia.

En la obtención de la evidencia, el auditor se guiará por los criterios de importancia relativa y de riesgo probable. La importancia relativa se refiere al significado de la evidencia en el conjunto de información; el riesgo probable a las posibilidades de error en la conformación y comprobación de evidencia <sup>18</sup>.

### 8.- Papeles de trabajo.

#### 8.1.- Naturaleza y características de los papeles de trabajo.

El desarrollo de una auditoría debe plasmarse en cédulas y documentos denominados "papeles de trabajo", estos atestiguan la labor realizada por el auditor y deben formularse con claridad, pulcritud y exactitud.

#### 8.2.- Propiedad y salvaguarda de los papeles de trabajo.

El manejo y custodia son responsabilidad del grupo de auditores. Respecto a la información que contienen es de carácter confidencial y no pueden ser consultados por

---

<sup>18</sup> Boletín B Normas Generales de Auditoría Pública, Secretaría de la Contraloría General de la Federación pág., 26, 1993

persona ajena al grupo, salvo requerimiento de autoridad competente.

## 9.- Tratamiento de irregularidades.

Es importante que el auditor ponga especial atención en transacciones o situaciones que denoten irregularidades, en cuyo caso se harán de conocimiento de las autoridades competentes.

### 9.1.- Detección de errores e irregularidades.

“ en el desarrollo de cualquier revisión el auditor deberá estar consciente de las posibilidades e indicios en su manifestación, atendiendo a las debilidades del sistema de control, los riesgos potenciales sobre los recursos manejados, las particularidades en que se desarrollan las operaciones, las actitudes ante los controles por parte del personal, así como comportamientos irregulares del mismo” <sup>19</sup>

Es por esto necesario que el auditor público tenga conocimiento de la naturaleza y particularidad de las operaciones que lleva a cabo la entidad o servicio auditado y de esa manera se facilitara la identificación de los indicadores de riesgos o irregularidades.

### 9.2.- Investigación de irregularidades.

En esta fase el auditor debe actuar con mayor prudencia y profesionalismo con objeto de cumplir los objetivos propuestos, derivado de la detección de la irregularidad y cuando el asunto lo requiera es conveniente solicitar la participación de especialistas con objeto de que las situaciones queden debidamente comprobadas.

<sup>19</sup> Boletín B Normas Generales de Auditoría Pública, pág., 29, Secretaría de la Contraloría de la Federación, 1993

### 9.3.- Tratamiento de actos ilícitos.

No es competencia del auditor público investigar ilícitos o aplicar las leyes, reglamentos o políticas según sean los actos, a lo que al auditor le incumbe es informar de inmediato los indicios de actos ilícitos a las autoridades que les compete para que sean ellos quienes apliquen lo procedente, en caso necesario el auditor podrá suspender o posponer la auditoría o parte de la misma para no interferir con la investigación.

## **Normas sobre el informe de auditoría y seguimiento**

### 10.- El informe de auditoría.

Concierne al auditor presentar a la autoridad competente un informe por escrito y con su firma sobre la auditoría que se practicó.

#### 10.1.- Calidad del informe de auditoría.

El informe de auditoría, debe reunir los siguientes atributos de calidad de acuerdo a lo que marca el boletín B "Normas Generales de Auditoría".

- Oportunidad
- Integridad
- Competencia
- Relevancia
- Objetividad
- Convicción
- Claridad y
- Utilidad.

## 10.2.- Contenido del informe de auditoría.

El contenido va de acuerdo a los objetivos de la propia auditoría, por lo que existen aspectos comunes y otros particulares conforme a su contenido:

a) Naturaleza, alcance y objeto del trabajo desarrollado

b) Manifestar expresamente su opinión a cerca de:

Propiedad y adecuado funcionamiento de sistemas de operación.

Por ejemplo, si el objetivo de la auditoría es verificar aspectos contables y/o financieros se debe informar a cerca de:

- Adopción de sistemas de control para el cumplimiento oportuno de obligaciones legales y administrativas.
- "Si los sistemas de contabilidad en uso operan satisfactoriamente y proporcionan una clasificación suficiente de la naturaleza y destino de las partidas a que se refieren, sujetándose a principios de contabilidad generalmente aceptados"<sup>20</sup>.
- Si del examen y evaluación a los sistemas de control se comprueba la suficiencia, efectividad y cumplimiento de los objetivos para los que fueron implantados y si están provistos de mecanismos que permitan detectar errores e irregularidades.
- "Si los sistemas de información de la dependencia o entidad se rigen por los preceptos aplicables, y aportan

---

<sup>20</sup> Idem pág., 32

datos útiles para la toma de decisiones y para la rendición de cuentas”<sup>21</sup>.

- - Si los estados financieros reflejan razonablemente la situación financiera de la dependencia o entidad.

c) Sujeción a las normas generales de auditoría pública y a los procedimientos de auditoría de certificación general.

Esta fase se refiere a que el producto final, que es el informe de auditoría, representa la declaración formal del auditor público de que se desarrolló el trabajo de conformidad a las normas y procedimientos de auditoría según sea el caso.

d) Conclusión u opinión general del trabajo desarrollado.

e) Firma del directivo de mayor jerarquía del grupo de auditores.

f) Otros que haya solicitado la instancia competente.

### 10.3.- Observaciones, conclusiones y recomendaciones.

Las observaciones o desviaciones encontradas deben caracterizarse por su relevancia, claridad concisión y objetividad y siempre que exista la posibilidad deben cuantificarse para darle mayor importancia a la observación.

Las conclusiones, no es otra cosa que la opinión del auditor sobre la confiabilidad de la información, actos, hechos y situaciones observadas con relación al objetivo de la revisión.

Las recomendaciones serán acordes a las desviaciones encontradas, debiendo ser precisas, prácticas y orientadas a eliminar las irregularidades detectadas, así como para evitar

---

<sup>21</sup> Idem pág., 32.

su reincidencia a efecto de mejorar la operación de la dependencia o entidad.

#### 10.4.- Discusión con los responsables de las áreas auditadas.

Por lo general el auditor discutirá el informe con los responsables de las áreas revisadas antes de la presentación formal, esto es con el objeto de obtener en su caso pruebas adicionales que conlleven a modificar la opinión o en su caso permite asegurar y confirmar la evidencia obtenida, en el caso de que exista desacuerdo entre las áreas revisadas y el auditor se solicitara que se presenten por escrito los motivos.

En casos excepcionales (presunción de ilícitos o investigación de índole especial) , no se aplica el procedimiento descrito, sino hasta el momento en que se considere que se tiene toda la evidencia.

#### 10.5.- Reportes específicos.

Los informes o reportes que soliciten las instancias contendrán las características enunciadas en esta norma décima.

#### 10.6.- Responsabilidad sobre la opinión vertida en el informe.

Son responsabilidad del auditor público las conclusiones, juicios y recomendaciones que se manejan en el informe.

### 11.- Seguimiento de las recomendaciones.

A partir del informe, el auditor hará un seguimiento de las acciones correctivas implementadas por la operación para la atención de las observaciones.

#### 11.1.- Objeto del seguimiento.

Precisamente el objetivo del seguimiento es que el auditor compruebe la adopción de medidas por parte de la operación o entidad que coadyuven a mejorar en general la Administración Pública.

#### 11.2.- Promoción de la toma de acciones.

Sobretudo en asuntos importantes para el logro de los objetivos o de la eficiencia operacional, si a juicio del auditor no se han tomado las medidas sugeridas, este hecho se plasmará en el informe y se comunicará a los niveles decisorios o autoridades competentes.

### II.3.- Examen y evaluación del control interno.

Empezaré por manejar el concepto que encierra este capítulo:

Concepto "el examen y evaluación del control interno, es la investigación, análisis y prueba que el auditor realiza respecto a los sistemas de control interno establecido en la organización, para formarse un juicio acerca de su suficiencia y efectividad" <sup>22</sup>.

La administración de la dependencia o entidad es la responsable de implantar el control interno operativo y contable, lo cual comprende desde la organización, métodos y procedimientos que aseguren el cumplimiento de metas y objetivos con criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Al señalar el concepto de control, generalmente se tiene una idea o se asocia el término control con una acción restrictiva, ya que es lo que permite ejercer vigilancia sobre alguna función, sin embargo no es esta la única acción, sino que lleva implícitos mecanismos que permiten mantener las situaciones requeridas para el cumplimiento de metas y objetivos, que finalmente son lo más relevante.

---

<sup>22</sup> Examen y Evaluación del Control Interno, Jefatura de Auditoría General I.M.S.S. 1990, pág., 9.

En forma genérica control se refiere:

"al dominio o conducción de una situación, es un control operativo y corresponde ejercerlo a los responsables de la ejecución de las acciones en todos los niveles de una organización, a través de mecanismos de supervisión y de control en general, que se encuentran incorporados en todo procedimiento o sistema de operación" <sup>23</sup>.

"A la verificación o evaluación, es el que deben realizar elementos ajenos a la operación que posean independencia de criterio y de acción, con objeto de emitir juicios objetivos sobre la forma en que son conducidas o controladas las operaciones, proponiendo a su vez recomendaciones de mejora para apoyar a los responsables de su ejecución" <sup>24</sup>.

El control por sí mismo no es infalible pues las dependencias o entidades funcionan en un ámbito dinámico y por lo tanto se enfrentan a diversas situaciones internas y externas que pueden impedir el logro de metas y objetivos. A las situaciones internas y externas se les conoce como riesgos, haciéndose necesaria la existencia de mecanismos de control que comprenden políticas y procedimientos establecidos por la dirección a fin de minimizar los riesgos.

Para que el sistema de control cumpla con sus objetivos es necesario que el titular cree un ambiente que facilite el control y este resulta de la conjugación de tres elementos:

- 1.- La actitud de la dirección ante el control.
- 2.- Competencia e integridad del personal.
- 3.- La vigilancia y evaluación de los sistemas.

---

<sup>23</sup> Idem pág., 2.

<sup>24</sup> Idem pág., 2.



En seguida se explicará en que consisten estos elementos.

### **1.- La actitud de la dirección ante el control.**

La actitud de la dirección ante el control, se refiere a las acciones que los directivos muestren sobre la importancia, utilidad y necesidad del control, siendo necesaria la comunicación con los diversos componentes de la organización y establecimiento de políticas tendientes al cumplimiento de metas y objetivos, la comunicación en las dependencias y entidades debe efectuarse de manera descendente y ascendente para que exista retroalimentación y vigilancia del control.

Otros aspectos dentro de este primer elemento son los siguientes lineamientos, según lo señala el documento "examen y evaluación del control interno", emitido por Auditoría General del IMSS:

- a) La responsabilidad sobre el control, debe asignarse formalmente a altos niveles de dirección.
- b) Las actividades y transacciones deben efectuarse con la autorización correspondiente.
- c) La forma, creación, uso, mantenimiento y conservación de los documentos y registros, deben quedar claramente definidos en la organización.
- d) El personal debe ser estimulado a que aporte mejoras al control.

### **2.- Competencia e integridad del personal.**

Este elemento comprende lo referente a las características de los recursos humanos en el sentido de que posean competencia profesional e integridad personal, así como la actitud de la dirección en las acciones para mejorar la calidad de los recursos humanos tales como:

- *Sistema de estímulos*
- *Evaluaciones periódicas*
- *Capacitación y adiestramiento*
- *Mecanismos para el reclutamiento y selección*

### **3.- Vigilancia y evaluación de los sistemas.**

Dentro de la gama de sistemas existentes en una organización, se tiene el sistema de control, que actúa a través de diversos mecanismos incorporados a los sistemas de operación cuya finalidad es apoyar el logro de las metas y objetivos.

Al sistema en una organización se entiende, como el “ conjunto de elementos humanos, físicos y de información ordenados en secuencia lógica y relacionados entre sí, con el fin de que se logren los objetivos de una organización” <sup>25</sup>.

Un aspecto muy importante es que la dirección tenga elementos para detectar fallas en los mecanismos de control, siendo principalmente a través de dos medios que son:

1. El sistema de información y
2. La función de auditoría interna.

Los cuales consisten en:

#### **1.- Sistema de información.**

Deberán conformarse de tal manera que permitan obtener una visión integral de la actividad de la organización, destacan los resúmenes de información relevante a los niveles decisorios.

Los principales instrumentos de un sistema de información son tres básicamente:

---

<sup>25</sup> Idem pág., 6.

**“Programa.-** Es el conjunto de actividades o proyectos coordinados, capaces de producir resultados homogéneos y cuantificables”<sup>26</sup> .

**“Presupuestos.-** Son la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los posibles ingresos y egresos de una dependencia o entidad, para cumplir los propósitos de un programa determinado”<sup>27</sup> .

**“Informes -** son comunicados por medio de los cuales se transmite información acerca de los resultados que producen por la realización de las operaciones a una fecha determinada”<sup>28</sup> .

Por lo expuesto es necesario que los sistemas incorporen información oportuna, útil y confiable.

## **2.- La función de auditoría interna.**

Con la función de auditoría se verifican, examinan y evalúan las operaciones que se realizan y los sistemas de control con objeto de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se están cumpliendo las metas y objetivos de la dependencia o entidad.

Los objetivos que se pretenden alcanzar al efectuar el examen y evaluación del control interno son:

“verificar que los sistemas de control proporcionen una razonable seguridad de que las operaciones se realizan de manera tal que permitan alcanzar las metas y objetivos en términos de economía eficiencia y eficacia”<sup>29</sup> .

---

<sup>26</sup> Idem pág., 22.

<sup>27</sup> Idem pág., 22.

<sup>28</sup> Idem pág., 22.

<sup>29</sup> Idem pág., 24.

"que los sistemas de control funcionen de acuerdo a lo previsto y que los objetivos de control que persiguen estén siendo cumplidos"<sup>30</sup>.

Otro objetivo fundamental es precisar la naturaleza, alcance y oportunidad que se dará a los procedimientos de auditoría.

El auditor interno al realizar el examen de evaluación y de control interno tiene la posibilidad detectar los siguientes aspectos primordiales:

- Determinar objetivos de la auditoría en relación a las condiciones reales de los sistemas de control.
- Identificación de problemas significativos que afecten el desarrollo de las operaciones.
- Encauzar las pruebas de auditoría hacia los aspectos de mayor importancia relativa.
- Descartar procedimientos y pruebas de auditoría innecesarios.
- Por lo que respecta al supervisor o encargado de la revisión le permiten tener:

Elementos para la asignación de auditores con conocimientos, habilidades y experiencias acordes a las características del área o servicio sujeto a revisar.

Todo lo anteriormente expuesto tiene sustento en lo establecido en las Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría que contempla etapas específicas que constituyen una metodología para el examen y evaluación del control interno, que se describen a continuación en forma breve:

1. Investigación previa
2. Evaluación preliminar del control interno
3. Evaluación final del control interno e información de resultados.

El desarrollo de cada etapa consiste en:

---

<sup>30</sup> Idem pág., 24.

## 1.- Investigación previa.

Se refiere a recabar del área toda la información necesaria para efectuar el examen y evaluación del control interno, las actividades a desarrollarse son:

A) Recopilación y análisis de información general del área consiste en...conocer datos generales del área como estructura orgánica Objetivo, políticas, y marco jurídico.

B) Identificación de los riesgos del procedimiento y de los objetivos específicos de control.

.....Permite al auditor un primer punto de referencia, para determinar la suficiencia y efectividad de los mecanismos de control empleados en el área.....

C) Investigación del procedimiento y de los mecanismos de control.

.....El auditor debe conocer el procedimiento que se sigue para el desarrollo de las operaciones, para que posteriormente identifique los mecanismos de control establecidos.

Para conocer con precisión el flujo que siguen las operaciones ..... es preciso allegarse de datos adicionales que permitan conocer el funcionamiento real del procedimiento y sus mecanismos de control, en el momento en que efectúa su examen y evaluación.

Para la obtención de información se pueden utilizar los siguientes medios....

- Entrevista
- Cuestionario
- Recopilación de documentación
- Observación

La entrevista es una conversación que se realiza con un propósito definido y en la cual participan el entrevistador y el o los entrevistados.

Entre las ventajas que tiene la entrevista, destacan las siguientes:

- Permite conocer la actitud del personal con respecto a la institución y el control.
- Facilita la aclaración de dudas del auditor.
- Favorece la identificación de los problemas que el personal enfrenta en el desarrollo de su trabajo.
- Permite apreciar el criterio que el personal sigue al ejecutar el procedimiento.

### **Cuestionario**

..... Preguntas orientadas a obtener información acerca del tema que se proponga investigar..... contiene preguntas orientadas a investigar que mecanismos de control existen, que actitudes de desarrollo y quien ejecuta cada una de ellas.

### **Recopilación de Documentos**

En los procedimiento se utilizan formas auxiliares u otro tipo de documentación, que contribuyen al desarrollo de las operaciones.

### **Observación**

Su practica supone presenciar desde el inicio hasta el final, una o mas operaciones seleccionadas previamente, lo cual permite al auditor con formar una idea propia y más objetiva del procedimiento estudiado.”<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Idem pág. , 15 a 18.

"D) Registro de la información en papeles de trabajo.

Los tres métodos que se conocen para registrar la información son:

Gráfico  
Descriptivo  
Cuestionario<sup>32</sup>

## **2.- Evaluación preliminar del control interno.**

Consiste en el trabajo que el auditor realiza para determinar la suficiencia y efectividad del control interno a través de las siguientes etapas:

- Identificar mecanismos y debilidades.
- Relacionar mecanismos de control, riesgos y objetivos específicos.
- Determinar los mecanismos de control hacen administrables los riesgos.
- Decidir aplicación de pruebas de cumplimiento o sustantivas.

## **3.- Evaluación final del control interno e información de resultados.**

Una vez realizada la evaluación preliminar, se debe comprobar si los mecanismos funcionan en la práctica y si operan de acuerdo a lo planeado para estar en condiciones de emitir una evaluación final sobre el control interno, lo que se hace a través de la aplicación de pruebas de cumplimiento.

Por lo que se refiere a la información de resultados, consiste en la presentación de un informe producto del examen y evaluación del control interno practicado por el auditor; dicho informe incluirá aspectos tales como:

- Que denoten vulnerabilidad
- Opciones de mejora

---

<sup>32</sup> Idem pág. , 19.

- Recomendar adecuaciones a mecanismos de control así como aquéllos que deban eliminarse

#### **II.4. Elaboración de programas de auditoría.**

En este capítulo haré alusión en primera instancia al denominado "Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría" cuyo documento es emitido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para normar el funcionamiento de los órganos internos de control, cuyo propósito es precisar conceptos y responsabilidades sobre el control, así como la metodología que se debe seguir para el examen y evaluación del control establecido en las dependencias y entidades, el documento en cuestión contiene también lineamientos generales que deberán observar los órganos internos de control en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Para que el órgano interno de control funcione en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal es necesario contar con una metodología para el desarrollo de su trabajo, entendida esta como un conjunto de pasos ordenados en secuencia lógica con el fin de alcanzar los objetivos con óptima utilización de los recursos.

La metodología de trabajo de la auditoría pública está integrada por cuatro etapas fundamentales:

- a) Planeación anual de las auditorías
- b) Planeación específica
- c) Ejecución de la auditoría
- d) Informe y seguimiento.

En seguida se explica en que consiste cada una de ellas, de acuerdo a los criterios definidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a las normas y lineamientos que regulan el funcionamiento

---

\* Definida como "... El tratado de los modos o procedimientos de decir o hacer algo en forma ordenada...". Tomado del Libro Metodología y Administración, del Profesor Ramiro Carrillo Landeros pág. 41, México, Editoria Limusa, 1996.



de los órganos internos de control, destacan las Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, en donde se establecen los lineamientos para la planeación y ejecución de la auditoría, así como la elaboración, presentación y envío de reportes e informes.

#### **A).- Planeación anual de la auditoría.**

El propósito de planear el trabajo de auditoría es conocer anticipadamente el universo sujeto a revisión a efecto de asegurar la adecuada cobertura de los aspectos prioritarios de las dependencias o entidades, así como prever oportunamente los recursos necesarios, informando a los niveles directivos o autoridades competentes acerca de los trabajos a realizar, para lo cual se integra un programa general de trabajo con periodicidad anual, definido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como "Programa Anual de Control y Auditoría;" (PACA.).

Para la elaboración del Programa Anual de Control y Auditoría, es necesario que el órgano interno de control tenga una amplia visión de los asuntos esenciales de la dependencia o entidad.

La planeación se sustenta con la identificación basada en una investigación previa de las áreas, recursos, programas y actividades que deben ser revisados, debe tener en consideración los requerimientos del titular de la dependencia o entidad, del Comité de Control de Auditoría y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como los recursos que intervendrán, período de ejecución y la normatividad aplicable en forma general y de acuerdo al tipo de auditoría que se pretenda ejecutar, existiendo la siguiente clasificación:

- *Auditorías por flujo de operación*
- *Auditorías específicas*
- *Auditorías a unidades administrativas*
- *Auditorías a programas sustantivos y*

· *Auditorías de seguimiento.*

La planeación se encuentra establecida en la norma cuarta, de las Normas Generales de Auditoría Pública.

La planeación del trabajo de auditoría requiere para su elaboración una investigación previa, que permite obtener un panorama general de la operación "áreas, recursos, programas y unidades administrativas". Se Toman en consideración los factores de importancia relativa, riesgo potencial y calidad de los controles, sin necesidad de una verificación detallada, para lo cual deben considerarse aspectos como los siguientes:

- Reputación de la institución dependencia o entidad y la de los funcionarios principales que la integran.
- Efectividad de los canales de comunicación.
- Experiencias en transacciones de naturaleza delicada, errores o actos ilegales.
- Legislación aplicable.
- Naturaleza y complejidad de la operación
- Calidad de los controles internos.
- Cambios de sistemas, personal u organización
- Efectividad del propio equipo de auditoría.
- Resultados de revisiones anteriores practicadas por cualquier instancia de control.
- Asignación presupuestal.
- Información financiera y de gestión.

Los aspectos enunciados se encuentran contenidos en el Manual de Auditoría General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Con los datos anteriores, se está en posibilidad de definir los objetivos, alcances, metodología, criterios de evaluación y de ser necesario la coordinación con otras instancias.

La investigación previa soporta la planeación anual de los trabajos del órgano interno de control.

La programación anual de control de auditoría se lleva a cabo en formatos expresamente elaborados y diseñados por la SECOGEF "Secretaría de la Contraloría General de la Federación" que son:

- Resumen del Programa Anual de Control y Auditoría (formato USE-CS-01)y
- Programa Anual de Control Auditoría detallado (formato USE-CS-02). ver anexos I y II

A continuación se explica en que consiste cada uno:

### **RESUMEN DEL PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORÍA**

Identifica gráficamente las auditorías que practicará el órgano interno de control de la dependencia o entidad por trimestre durante el año calendario, contempla la fuerza de trabajo destinada a las funciones de auditoría, de quejas, denuncias y responsabilidades cursos de capacitación.

### **PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORÍA DETALLADO**

Su objetivo es dar a conocer los aspectos que se van a revisar en las auditorías, así como los fines que se pretenden alcanzar, inicio y termino de cada intervención, el total de semanas asignadas a la revisión y semanas hombre que se utilizan.

ANEXO No. 1

SECRETARÍA DE  
CONTROLES Y  
DESARROLLO  
ADMINISTRATIVO

<b>RESUMEN DE PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORÍA 199</b>		(1)	(2)	HOJA X DE X
DEPENDENCIA O ENTIDAD (3)		NO DE REGISTRO SHCP (4)		(5) DIA MES AÑO XX XX XX

Número Programa de Revisión	Clave del Programa	Descripción	Programación				Total Revisión de	Total Revisión de Número
			Primer Trimestre	Segundo Trimestre	Tercer Trimestre	Cuarto Trimestre		
(6)	(7)	(8)	0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 0 1 2 3	1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 4 5 6 7 8 9 0 1 1 2 3 4 5 6	2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 7 8 9 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 0 1 2	(9)	(10)
(12) NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANO INTERNO DE CONTROL			TOTAL UTILIZADO EN FUNCIONES DE CONTROL Y AUDITORIA, FUNCIONES DE QUEJAS, DENUNCIAS Y RESPONSABILIDADES, CAPACITACION, LITIGIOS, CONSEJOS, COMITE Y CONVENCIONES, INCAPACIDADES, VACANTES, ACTIVIDADES QUE NO REQUIERAN REQUISITOS DE RESERVA ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS FUERZA DE TRABAJO TOTAL				(13) (14) (15) (16) (17) (18)	(19) (20) (21) (22) (23)

UGB-C8-01

\* Anexo No. 1, tomado de Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, SECODAM 1996, paginas 48 a 50

**ANEXO 1****RESUMEN DEL PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORÍA  
(USE-CS-01)**

El reporte emitido deberá mostrar lo siguiente:

- 1 El año al que corresponde el PACA Resumen.
- 2 El número consecutivo de hoja relacionado con el número total de hojas que contenga el PACA Resumen, ejemplo: 5 de 23
- 3 El nombre completo de la Dependencia o Entidad que presenta el PACA Resumen.
- 4 El número de registro asignado a la Dependencia o Entidad por la SHCP
- 5 Con números arábigos el día, mes y año en que se elabora el PACA Resumen
- 6 El número que se le haya asignado a la revisión
- 7 Número de la clave del programa del anexo I
- 8 El nombre de la clave del programa elegido
- 9 Las semanas que abarcan la revisión, estando identificadas con una X
- 10 El total programado de semanas que abarca desde el inicio hasta el final de cada revisión
- 11 La cantidad que resulte de multiplicar el total de semanas revisión (punto 10) por el total de personas que intervendrán.
- 12 El nombre completo del titular del Órgano Interno de Control en todas las hojas

- 13 La sumatoria del total de semanas de revisión y del total de semanas-hombre asignadas a cada auditoría. Aparecerá sólo en la última hoja.
- 14 El total de semanas y el total de semanas-hombre destinadas a las funciones de atención, trámite y solución de todo tipo de quejas, denuncias y responsabilidades. Aparecerá sólo en la última hoja.
- 15 El total de las semanas de revisión y el total de semanas-hombre destinadas a capacitación, juntas, consejos, comités y convenciones. Aparecerá sólo en la última hoja.
- 16 El total de semanas y el total de semanas-hombre destinadas a vacaciones y posibles incapacidades o plazas vacantes.
- 17 El total de semanas y el total de semanas-hombre que se utilicen en actividades menores que no reúnen los requisitos de una auditoría. Aparecerá sólo en la última hoja.
- 18 El total de semanas y de semanas-hombre destinadas a actividades administrativas y de apoyo. Aparecerá sólo en la última hoja.
- 19 La suma de los conceptos anteriores. Es decir, de lo enunciado en los puntos No 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del reporte. Aparecerá en la última hoja.

## ANEXO No 2

SECRETARÍA  
DE  
CONTRALORÍA  
Y  
DESARROLLO

ADMINISTRATIVO

PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORÍA DETALLADA 1995 _____		1	2			HOJA X DE Y
DEPENDENCIA O ENTIDAD _____		3	5			
No de REGISTRO SHCP _____		4	DÍA XX	MES XX	AÑO XX	

No. Progresivo de Revisión	Clave del Programa	Descripción de la Revisión	Objetivos Establecidos	No de la semana		Total Semanas de Revisión	Total Semanas Hombre
				Inicio	Termino		
6	7	8	9	10	10	11	12
				TOTAL		14	14
NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL							

UGB/C-3-02

## ANEXO II

### PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORÍA DETALLADO (USE-CS-02)

El reporte emitido deberá mostrar lo siguiente:

- 1 El año al que corresponde el PACA Detallado.
- 2 El número consecutivo de hoja relacionado con el número total de hojas que contenga el PACA Detallado, ejemplo: 20 de 52
- 3 El nombre completo de la Dependencia o Entidad que presenta el PACA detallado.
- 4 El número de registro asignado a la Dependencia o Entidad por la SHCP
- 5 Con números arábigos el día, mes y año en que se elabora el PACA Detallado.
- 6 El número que se le haya asignado a la revisión, que deberá ser el mismo que aparece en el PACA Resumen.
- 7 La clave del programa de acuerdo con el Anexo I y en forma consistente, con el mismo que se le dio en el PACA Resumen.
- 8 El verificar su captura la descripción deberá proporcionar información analítica sobre las características de las revisiones por efectuar, haciendo referencia al nombre del programa, unidad, área, delegación, el número y nombre del proyecto financiado con recursos externos sujeto a revisión; asimismo, esta descripción deberá ser específica, objetiva, cualitativa y clara.
- 9 El o los objetivos que se pretenden alcanzar con la realización de la revisión.
- 10 El número de semanas en que se programa iniciar la revisión, así como el número de semanas de terminación de la misma.



- 11 El total de semanas programadas para cada revisión.
- 12 La cantidad que resulte de multiplicar el total de semanas de revisión (punto 11) por el total de personas que intervendrán en la revisión.
- 13 El nombre completo del titular del Órgano Interno de Control, en todas las hojas.
- 14 El total anual de semanas de revisión y de semanas-hombre, deberá ser la sumatoria de las semanas-revisión y de semanas-hombre, respectivamente, asignadas a cada auditoría. Aparecerá sólo en la última hoja.

## **B).- Planeación específica.**

Al hablar de planeación específica, concretamente nos estamos refiriendo a la formulación de programas de revisión, que son esenciales para que las auditorías se efectúen con eficiencia y eficacia, entre las características principales que deberán contener de acuerdo a lo que establece el Manual de Auditoría Pública son:

- *Introducción y antecedentes.*
- *Objetivos de la auditoría.*
- *Métodos de auditoría.*
- *Instrucciones especiales.*
- *Informe.*

El Manual de Auditoría General del I.M.S.S. complementa las anteriores características con los siguientes puntos que se consideran de importancia:

- *Operaciones, áreas, funciones y registros sujetos a revisión.*
- *Alcances de la revisión.*
- *Personal que intervendrá y*
- *Tiempo estimado.*

## **C).- Ejecución de la auditoría.**

Previo a la ejecución de una auditoría, se elabora y se presenta al responsable con mayor nivel jerárquico dentro de la dependencia o entidad un oficio de presentación.

En la ejecución de la auditoría se obtendrán evidencias suficientes que permitan al auditor formarse un juicio a cerca de la realidad de los hechos y situaciones observados, veracidad de la documentación revisada, confiabilidad de los sistemas y registros, así como fundamentar su opinión.

La etapa de ejecución de una auditoría, se desarrolla en secuencia lógica y básicamente obedece a lo siguiente:

- *Recopilación de datos*

- *Registro de datos*
- *Análisis de datos*
- *Evaluación de resultados*

Todo ello con el fin de que el auditor realice un análisis y evaluación que se plasman en papeles de trabajo.

#### **D).- Informe y seguimiento.**

Concluida la auditoría, el titular del órgano interno de control debe hacer del conocimiento del titular de la dependencia o entidad los resultados de la revisión practicada, esta responsabilidad se encuentra normada en el punto 10 de las Normas Generales de Auditoría Pública estableciendo que: el auditor presentará a la autoridad competente por escrito y con su firma un informe de la auditoría practicada.

El informe debe hacer mención de la naturaleza objeto y alcance del trabajo desarrollado, así como reunir una serie de atributos de calidad que en su momento se explicarán.

El seguimiento de las recomendaciones, se realiza con objeto de promover las acciones ante las áreas operativas para dar atención a las observaciones presentadas en el informe de auditoría, es necesario que los órganos internos de control efectúen el seguimiento de las acciones correctivas, resultado de las recomendaciones contenidas en el informe, lo anterior con objeto de subsanar las deficiencias, irregularidades, desviaciones u oportunidades de mejora detectados en la revisión, al promover la implantación de procedimientos que eviten o minimicen la recurrencia de éstas.

Es requisito que el titular del área auditada conjuntamente con el auditor establezcan las nuevas fechas de implantación de aquellas observaciones pendientes de resolver.

## II.5. - Fases en la aplicación de una auditoría.

### II.5.1.- Planeación

Una vez que se cuenta con la planeación anual de las auditorías que se pretendan realizar durante el ejercicio, es necesario formular la denominada planeación específica por cada una de las auditorías a desarrollar, entre los objetivos que persigue dicha planeación de acuerdo a lo que indica el Manual de Auditoría Interna Gubernamental son:

*“Ejercer un adecuado control sobre el grado de avance de la auditoría”.*

*“Mejorar el aprovechamiento de los recursos”.*

Para realizar la planeación específica es importante contemplar las siguientes actividades:

#### A).- Investigación previa.

Esta actividad le permite al auditor obtener la información que le dé un panorama general de la dependencia o entidad, lo característico de esta actividad es que no se realiza una verificación detallada o profunda de sus elementos, es decir que se considera un examen superficial, pero que deberá contemplar

- Marco jurídico aplicable.

Con el objeto de que el auditor tenga conocimiento sobre las disposiciones jurídicas que regulan las funciones del área o servicio a revisar.

- Información relativa a las principales operaciones.

Lo que permite al auditor penetrarse con las principales operaciones que realiza el área como son:

- .. Objetivos
- .. Políticas
- .. Estructura orgánica
- .. Presupuestos
- .. Resultados de intervenciones anteriores
- .. Reputación de la dependencia y sus funcionarios.
- .. Antecedentes de auditorías Practicadas.

## **B).- Programas específicos de auditoría.**

El programa específico de auditoría, se refiere a un esquema detallado, que incluye objetivos y alcances, procedimientos a aplicar, personal que intervendrá, tiempo estimado de duración de la revisión y actividades a desarrollar, por ello es obligación para los órganos internos de control preparar programas específicos para garantizar la revisión de aspectos importantes que permitan la obtención de resultados congruentes con la problemática.

La SECOGEF, ha emitido como apoyo para la elaboración de los programas específicos los boletines denominados "serie D", que contemplan lineamientos generales y objetivos mínimos que se deben cubrir o abarcar en las revisiones, a continuación se indica la clasificación de dichos boletines:

- *Boletín "D-100" Recursos Humanos*
- *Boletín "D-210" Adquisiciones*
- *Boletín "D-220" Inventarios y Almacenes*
- *Boletín "D-230" Obra Pública*
- *Boletín "D-240" Activos Fijos*
- *Boletín "D-250" Otros Bienes y Servicios*
- *Boletín "D-260" Producción*
- *Boletín "D-270" Comercialización*
- *Boletín "D-310" Control Programático Presupuestal*
- *Boletín "D-320" Cuentas por Cobrar*
- *Boletín "D-330" Ingresos y Disponibles*
- *Boletín "D-340" Sistema de Pago*

- *Boletín "D-350" Control de Pasivos*
- *Boletín "D-360" Ejercicio Presupuestal*
- *Boletín "D-400" Sistema de Información y Registro*
- *Boletín "D-500" Seguimiento*
- *Boletín "D-600" Denuncias y Responsabilidades*
- *Boletín "D-700" Otras Intervenciones*
- *Boletín "D-710" Procesos de Desincorporación*
- *Boletín "D-800" Revisiones a Unidades Administrativas*
- *Boletín "D-900" Revisiones a Programas Sustantivos.*

### **II.5.2.- Ejecución de la auditoría**

Es importante señalar que no obstante que le auditor ya tuvo contacto con el área en la etapa de investigación previa y en el examen y evaluación del control interno, se hace necesario establecer o reforzar la comunicación con los auditados con objeto de facilitar la obtención de la información y documentación indispensable para realizar la revisión, así como informarles sobre los objetivos de la revisión, áreas o servicios involucrados, personal que intervendrá en la revisión y la fecha probable de conclusión de la misma.

De este modo podemos entrar a la etapa de ejecución de la auditoría, que de acuerdo a lo establecido en el "Manual de Auditoría Interna Gubernamental" su objetivo es "obtener evidencia, esto es, obtener suficientes elementos de juicio que permitan al auditor llegar a un grado razonable de convencimiento acerca de la realidad de los hechos y situaciones observados, la veracidad de la documentación revisada y la confiabilidad de los sistemas y registros examinados, para fundamentar sólidamente su opinión".

La ejecución de la auditoría implica los siguientes pasos:

- 1.- Recopilación de datos

- 2.- Registro de datos
- 3.- Análisis de datos y
- 4.- Evaluación de resultados.

En seguida se explicará en que consiste cada uno de estos, basados en los conceptos que maneja el Manual de Auditoría Interna Gubernamental y el Manual de Auditoría Pública, no sin antes señalar que en el desarrollo de cada paso se emplean papeles de trabajo, técnicas, procedimientos de auditoría y supervisión del trabajo.

### **1.- Recopilación de datos.**

Tiene como objetivo allegarse de la información necesaria para su revisión, la cual debe ser imparcial, es decir que su análisis debe llevarse a cabo con objetividad, así como eliminar o descartar aquella información que provoque distracción de tiempos y recursos. La recopilación puede realizarse a través del estudio documental, observación directa o entrevistas.

Por la magnitud de operaciones que se manejan en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, la revisión de la información no puede efectuarse al ciento por ciento, por lo que su revisión es por muestreo, realizando pruebas selectivas siempre que éstas sean representativas en relación al universo.

El muestreo se divide en dos partes:

- *Muestreo dirigido y*
- *Muestreo estadístico.*

---

\* Ambos Editados por la Ex-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, El primer folleto sin fecha, y el segundo es de 1991.

De acuerdo al Manual de Auditoría Interna Gubernamental se dice "en el muestreo dirigido, con base en el criterio, el auditor por su experiencia profesional elige el tamaño y las características de la muestra" y "muestreo estadístico, es aquél en que la determinación del tamaño y características de la muestra se efectúan por métodos matemáticos basados en el cálculo de probabilidades", los cuales se determinan a través de planes de muestreo como son:

- *De atributos*
- *De variables*
- *De suspensión o continuación y*
- *De descubrimiento.*

## **2.- Registro de datos.**

Una vez que se cuenta con la información se procede a registrar por escrito en papeles de trabajo aquellos hechos que se detectan, es decir, situaciones que denoten irregularidades, esto no significa que sólo aquella información que ostente o denote problema quedará registrada, sino que la información seleccionada se registrará; por lo que implícitamente queda plasmada toda la información, identificando dentro de ésta, aquélla que presentó irregularidades, dado que el auditor se valdrá de gráficas y descripciones entre otros.

## **3.- Análisis de datos.**

La información se somete a una crítica consistente en evaluar la forma en que se desarrollan las operaciones, por lo que el análisis comprende:

- *Conocer el hecho, actividad o procedimiento que se analiza.*
- *Hacer una descripción del mismo.*
- *Examinarlo críticamente.*
- *Hacer comparaciones.*
- *Identificar y explicar, las deficiencias sus causas y efectos.*



Lo anterior se identifica básicamente con el concepto que hemos venido manejando de verificación, examen y evaluación del control interno, traduciéndose a la verificación, examen y evaluación de las operaciones y sistemas de control, manejo y aplicación de los recursos. Pero es importante destacar que el auditor no sólo señala y detecta fallas sino que también su trabajo debe contribuir a sugerir mejoras para eficientar la operación.

#### **4.- Evaluación de resultados.**

La evaluación de resultados, es la etapa en que derivado de la evaluación de los resultados el auditor confirma si se tienen elementos de juicio para sustentar la opinión profesional sobre los hechos y situaciones que se han revisado, sobre los problemas y causas que afectan una operación o procedimiento para su adecuado funcionamiento, con base en las causas deberán dictarse las recomendaciones que sean viables y acordes a la problemática detectada, mismas que deberán evaluarse muy bien antes de imponerse a los auditados, lo que permitirá la aceptación por parte de los mismos.

##### **II.5.2.1. Técnicas y procedimientos de auditoría.**

Para el óptimo desarrollo del trabajo de auditoría el personal debe emplear técnicas y procedimientos que le permitan obtener la evidencia.

El Manual de Auditoría Interna Gubernamental indica que "las técnicas de auditoría son los métodos prácticos de investigación y prueba que el auditor interno gubernamental utiliza para lograr la información y comprobación necesaria para poder emitir su opinión profesional".

Dentro de las principales técnicas reconocidas por la auditoría interna gubernamental y el Instituto Mexicano de

Contadores Públicos, son en esencia las mismas y a continuación se describen:

- a) **Observación** - presencia física de como se realizan ciertas operaciones o hechos.
- b) **Inspección** - es el examen físico de bienes materiales o 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.
- c) **Confirmación** - es la obtención de una comunicación escrita de una persona independiente de la organización examinada y que se encuentre en posibilidades de conocer la naturaleza y condiciones de la operación y, por lo tanto, de informar de una manera valida sobre ella.
- d) **Cálculo** - es la verificación matemática de alguna partida.
- e) **Estudio general** - apreciación sobre la fisonomía o características generales de la organización, de sus estados financieros y de las partes importantes, significativas o extraordinarias.
- f) **Análisis** - 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.
- g) **Certificación** - obtención de un documento en el que se asegure la verdad de un hecho, legalizado por lo general con la firma de una autoridad.
- h) **Declaración** - manifestación por escrito con la firma de los interesados, del resultado de las investigaciones

realizadas con los servidores públicos de las dependencias o entidades.

- i) **Investigación** - obtención de información, datos y comentarios de los servidores públicos de las dependencias o entidades.

Las técnicas descritas con anterioridad son las que se emplean generalmente en una auditoría, sin embargo queda a criterio del auditor cuáles empleará de acuerdo al tipo de revisión que tenga encomendada.

#### **II.5.2.2. Papeles de trabajo.**

Son las cédulas y documentos en los que consta la evidencia del trabajo realizado por el auditor y constituye el nexo entre la revisión y el informe de auditoría, por lo que es importante que éstos se formulen con claridad, pulcritud y exactitud. En los papeles de trabajo se consignan o registran los datos respecto al análisis, comprobación y conclusiones, sobre los hechos, transacciones o situaciones examinadas y las desviaciones que presentan en relación con los criterios y normas establecidos.

La norma octava de las Normas Generales de Auditoría Pública, establece que la evidencia debe soportarse en papeles de trabajo, por lo que dichos registros deben sustentar de manera indudable la suficiencia, competencia y pertinencia de la evidencia, que sirva de base para que el auditor emita las observaciones, causas y efectos así como las recomendaciones.

De acuerdo al Manual de Auditoría General del Instituto Mexicano del Seguro Social, los papeles de trabajo en términos generales deberán:

1. Incluir el programa de auditoría con sus referencias cruzadas.
2. Contener índices, referencias, cruces, marcas, fuentes de información, cédulas analíticas y resúmenes adecuados.
3. Contener evidencia de supervisión.
4. Ser completos y exactos.
5. - Ser comprensibles pero concisos.
6. - Ser legibles y ordenados.

Los cuales se consideran complementarios para que los papeles de trabajo reúnan atributos de calidad que efectivamente contribuyan a emitir un informe de auditoría.

Toda auditoría deberá contar con una supervisión al trabajo desarrollado, la cual es efectuada por el auditor encargado de la revisión o bien por el de mayor jerarquía dentro del grupo, la supervisión se da desde la planeación, ejecución del informe y seguimiento, sobresale precisamente en la ejecución donde más se desarrolla, la supervisión es importante para vigilar el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.

### **II.5.3. Informe de auditoría**

El informe de auditoría es el documento oficial por el cual se dan a conocer los resultados de la revisión practicada a los responsables de las áreas, así como a las autoridades superiores de una dependencia o entidad.

La norma décima de las Normas Generales de Auditoría Pública establece " al término de cada intervención, el auditor

presentará a la autoridad competente, por escrito y con su firma, un informe de la auditoría practicada". De ahí nace la obligación de que concluida la revisión el titular del órgano interno de control deba comunicar los resultados al titular de la dependencia o entidad. El informe de auditoría debe reunir los siguientes atributos de calidad de acuerdo a lo que señala el Manual de Auditoría Interna Gubernamental y Manual de Auditoría Pública:

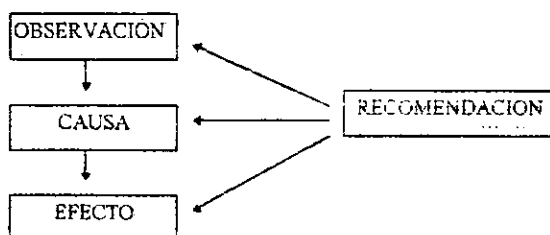
- a) **Oportunidad** - de tal manera que la información permita tomar a tiempo las acciones requeridas.
- b) **Integridad** - deben incluirse todos los hechos importantes observados, sin omisión alguna, proporcionando una visión objetiva de las cuestiones advertidas y de las conclusiones y recomendaciones a que conducen.
- c) **Competencia** - asegurarse que los resultados informados correspondan al objeto de la auditoría.
- d) **Relevancia** - considerar los asuntos trascendentales para la situación u operaciones de las áreas examinadas, sin abundar en detalles innecesarios.
- e) **Objetividad** - presentar con imparcialidad la verdad o realidad de los actos, hechos o situaciones comprobados, hasta donde la verdad o realidad sean razonablemente accesibles y estén respaldadas con evidencia probatoria indubitable.
- f) **Convicción** - hacer que la solidez de la evidencia conduzca a cualquier persona prudente a las mismas conclusiones a que llegó el auditor.
- g) **Claridad** - cuidar que la estructura, terminología y redacción empleadas permitan que la información

presentada pueda ser entendida por cualquier persona aún la no versada en el tema.

- h) **Utilidad** - aportar elementos que propicien la optimización del uso de los recursos y el mejoramiento de la administración de la dependencia o entidad.

El informe debe reflejar la opinión acerca de la propiedad y debido funcionamiento de los sistemas de operación, registro control e información, el cumplimiento de las condiciones previstas en el presupuesto y sujeción a las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental y procedimientos de auditoría de aplicación general.

El informe deberá presentar la siguiente estructura:



Que según establece el Manual de Auditoría Interna Gubernamental consisten en:

**Observación** - es la deficiencia, irregularidad, desviación u oportunidad de mejora en las operaciones revisadas.

**Causa** - es el motivo que origina la observación.

**Efecto** - es la repercusión y/o riesgos a los que están expuestas las dependencias y entidades como consecuencia de las observaciones detectadas en las operaciones revisadas.

**Recomendación** - son las que se hacen con el fin de que se corrijan los hechos observados y se ataquen las causas que les dieron origen para evitar su recurrencia.

#### **II.5.4. Seguimiento**

La fase de seguimiento, constituye el momento en que el auditor interno hace acto de presencia en la dependencia o entidad auditada con anterioridad, a efecto de comprobar que las medidas correctivas han sido adoptadas.

Se considera que la auditoría ha cumplido con su objetivo una vez que las deficiencias, irregularidades, desviaciones u oportunidades de mejora son corregidas y se implantan los procedimientos tendientes a evitar la recurrencia. En esta fase, es importante que de común acuerdo, los titulares de las áreas y órgano interno de control, establezcan las fechas de implantación de las medidas correctivas, existen aspectos cuya adopción de medidas correctivas deben ser de inmediato, no así en aquellos casos de observaciones relevantes que requieren la aplicación de diversas decisiones y acciones.

## INTERVENCIÓN DEL ESTADO A TRAVÉS DE SUS ÓRGANOS DE CONTROL

### CAPÍTULO III

En este capítulo, se considera que el Estado cuenta con tres Órganos principales en materia de Control, Evaluación y Fiscalización de la gestión pública, así como para la debida procuración, e impartición de la Justicia, que serian:

Contaduría Mayor de Hacienda  
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo  
Procuraduría General de la República

A continuación se explicará brevemente las funciones esenciales de cada uno de estos órganos, así también se correlacionarán algunas de sus funciones reglamentarias con acontecimientos de la vida nacional, en los que se demuestra que su actuación dentro del Gobierno no es lo eficiente que debería ser.

#### **III.1. Contaduría Mayor de Hacienda**

La Contaduría Mayor de Hacienda, tiene como función primordial la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, el desempeño de sus funciones está bajo el control de la comisión de vigilancia que es nombrada por la Cámara de Diputados.

La Contaduría Mayor de Hacienda ejerce funciones de contraloría, por lo cual verifica que las entidades hayan realizado sus operaciones con apego a la Ley de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como el cumplimiento a las Leyes Generales de Deuda Pública, Presupuesto.



Contabilidad y Gasto Público Federal y Orgánica de la Administración Pública Federal.

También debe elaborar y rendir a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión a la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, señalando las irregularidades o desviaciones que haya advertido con motivo del análisis.

Fiscalizar los subsidios concedidos a los Estados y Municipios, así como a los Organismos de la Administración Pública.

Otro aspecto importante, son las auditorías a los diferentes organismos y entidades a efecto de comprobar que los recursos se han aplicado eficientemente y el cumplimiento de objetivos y metas de los programas y subprogramas autorizados conforme a lo planeado.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, establece en su artículo 1ro. una de sus funciones primordiales, "La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal" así como:

### **Artículo 3ro.**

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

- a) Realizaron sus operaciones en lo general y en lo particular con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y, cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto

Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.

- 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.

III.- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los Organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las Instituciones Privadas o a las Particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

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

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

IX.- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades".<sup>33</sup>

Relativo a las funciones de la Cámara, existen aspectos de especial importancia que exponen lo inoportuno y extemporáneo de la función de la auditoría y por lo tanto le resta importancia, como es, la revisión y fecha en que debe entregarse la cuenta pública, junio del siguiente año al del ejercicio, aspecto que hasta nuestros días es Ley, no sin que algunos sectores empiecen a manifestar su desacuerdo de que esto ya

<sup>33</sup> Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Contaduría Mayor de Hacienda 1987, págs., 15 a 17.

no es posible, en base a lo siguiente .... "en lo que si se ha avanzado es en que dicho paquete de reformas debe considerar modificaciones a la constitución, como la referente a la supresión de la fecha en que debe entregarse la cuenta pública, junio del siguiente año del ejercicio para tratar de acortar plazos y evitar la extemporaneidad (en estos momentos: (1995), se revisa la cuenta de 1993)<sup>34</sup>

"El Fondo de Contingencia Económica, no ha desaparecido y el Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, JUAN ANTONIO GARCÍA VILLA, distorsionó tendenciosamente los resultados de la auditoría a la Cuenta Pública de 1993, según afirmaron las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Desarrollo Administrativo (SECODAM), en un desplegado que responde a las recientes declaraciones del Legislador panista, ambas dependencias señalan que luego de las revisiones a dicho fondo, la Contaduría determinó que, en general se aplicaron las normas y procedimientos establecidos para su manejo detectándose sólo "Deficiencias Menores", en los manuales de operación, así como en el requisitado de algunos documentos contables.<sup>35</sup>

### **III.2. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo**

Antes de entrar al estudio de los asuntos de este órgano de control es conveniente indicar que a partir del 28 de diciembre de 1994, la Secretaría en cuestión cambio de denominación, ya que anteriormente era Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que como es de notar en el desarrollo de los capítulos anteriores se manejo el termino SECOGEF "Secretaría de la Contraloría General de la Federación", esto obedece, a que a esta fecha no se han editado los documentos con la actual denominación SECODAM "Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo", ya que inclusive la información que a continuación se plasma fue obtenida en los Diarios Oficiales del 28 de

<sup>34</sup> Elena Gallegos, periódico la jornada, 11-11-95, pág., 51.

<sup>35</sup> Sin autor, periódico la jornada, 16-09-95 pág., 12

diciembre de 1994 y 12 de abril de 1995, en el primero de éstos se hace referencia a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se fundamenta la creación de este órgano y en el segundo se hace alusión al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La hoy SECODAM, es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, cuyas atribuciones y facultades se encuentran contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Ley General de Bienes Nacionales; así como, reglamentos, decretos y acuerdos, esta Secretaría y conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que dentro de sus atribuciones está la de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar las erogaciones del gasto público, asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como practicarles las auditorías que se requieran en sustitución o apoyo de los órganos de control, vigilar el cumplimiento en materia de planeación, presupuestación, ingresos e inversión entre otros.

Otro aspecto fundamental es la colaboración que debe existir con la Contaduría Mayor de Hacienda a fin de establecer los procedimientos que permitan a ambos órganos el cumplimiento eficaz y eficiente de las responsabilidades que les son inherentes. Otra cuestión importante es investigar las conductas de los servidores públicos a efecto de detectar responsabilidades administrativas, y aplicar las sanciones correspondientes y en su caso presentar las denuncias (de Carácter Penal o Civil) ante el Ministerio Público.

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, indica que a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponden los siguientes asuntos:

- I.- Organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal, y su congruencia con los Presupuestos de Egresos.
- III.- 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.
- IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.
- V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
- VII.- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos obtenidos en sus programas.
- VIII.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

- X.- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.
- XIII.- 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.
- XVII.- 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, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.
- XVIII.- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias 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".<sup>36</sup>

Existen aspectos que limitan la función de auditoría, precisamente por la dependencia que tiene del Ejecutivo Federal y que por vínculos personales, de amistad o compromiso se omite evaluar el desempeño de los funcionarios y por ende se dejan de aplicar las sanciones que procedan, lo que actualmente sucede en los casos más comentados del hermano del ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, Raúl Salinas de Gortari y el ex-subprocurador Mario Ruíz Massieu por citar algunos de los casos más recientes y que no pasan inadvertidos para nadie y menos para los medios de comunicación. Con respecto al primer caso "la ex-titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actual SECODAM recomendó a Carlos Salinas de Gortari, retirar a su hermano del Sector Público, lo anterior debido a que se tenían

<sup>36</sup> Diario Oficial de la Federación, del 28 de diciembre de 1994, págs., 8 a 9.

sospechas de que Raúl Salinas de Gortari estaba involucrado en actividades irregulares, sobre el mismo caso pero respecto a las cuentas bancarias en el extranjero atribuidas a Raúl Salinas de Gortari, la ex-funcionaria sostuvo que la dependencia a su cargo, "nunca tuvo conocimiento de su existencia", agrega además que no contaba con capacidad jurídica para investigar conductas relacionadas con delitos como el narcotráfico y lavado de dinero, argumentando que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere la responsabilidad de planear, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Con base en diversas notas periodísticas a continuación se exponen aspectos que constatan deficiencias operativas del órgano que nos ocupa:

La propia SECODAM en una revisión de rutina de las declaraciones patrimoniales de Raúl Salinas de Gortari identificó errores y omisiones. no encontrándose expediente abierto al respecto según se señala, en el periódico la jornada, del 29 de noviembre de 1995, en el que también se publica una larga lista de bienes inmuebles propiedad de Raúl Salinas de Gortari.

En lo que respecta a Mario Ruíz Massieu, el 4 de agosto de 1995, se publicó en la Jornada, "pues" la SECODAM maneja un cargo de enriquecimiento ilícito contra Mario Ruíz Massieu, por lo que "formulará ante el Ministerio Público Federal la declaratoria de enriquecimiento ilícito en su contra"<sup>37</sup>, sin embargo este ex-funcionario se encuentra fuera del territorio nacional, en más de este asunto el 22 de agosto de 1995, la Jornada publicó que se "presentan dos denuncias más en contra de Mario Ruíz Massieu",<sup>38</sup> por parte de la SECODAM ante la Procuraduría General de la República, "declaratoria por enriquecimiento ilícito y una denuncia por falsear declaraciones ante la autoridad distinta. a la

<sup>37</sup> Venegas Juan Manuel, Pérez Silva Ciro, periódico la jornada 06-08-95, pág., 19.

<sup>38</sup> Pérez Silva Ciro, periódico la jornada, 22-08-95. pág., 13.

judicial"<sup>39</sup>, afirma la SECODAM que Mario Ruíz Massieu se negó a demostrar en su momento la legítima procedencia de sus bienes inmuebles y diversas cuentas bancarias en México y Estados Unidos.

Relativo al ex-presidente Carlos Salinas de Gortari prácticamente huyó del país y su ubicación es casi imposible, por lo que la sociedad funda sus sospechas de fraude, aunado a "el autor demanda recuperación de los miles de millones de dólares depositados por Carlos Salinas de Gortari y sus cómplices, que fueron rastreados por los reporteros de "El Universal" Carlos Yañes, David Casas, Enrique Proa y Julio C. Aranda. Añade que si de verdad se requiere "luchar con todos los medios contra el crimen y la impunidad" es menester expropiar los cuantiosos bienes que en México quedaron y que han sido exhibidos en parte con fotos evidentes, ninguna contemplación merecen quienes han sido acusados ante la Procuraduría General de la República (PGR), ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Congreso de la Unión, de traición a la patria, abuso del poder, disposición indebida de los bienes nacionales, violación al estado de derecho y los que resulten"<sup>40</sup>.

"Ante los signos externos de riqueza, del ex-presidente Carlos Salinas de Gortari y las voces que han surgido en todo el país, la Secretaría de la Contraloría de la Federación debe investigar las declaraciones patrimoniales que presentó en su administración, y en su caso, fincarle responsabilidad penal, declaró el panista Juan Antonio García Villa, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contraloría Mayor de Hacienda"<sup>41</sup>.

"Carlos Quintero Arce, arzobispo de Hermosillo, aseguró que todas las investigaciones sobre el asesinato de Luis Donald Colosio conducen a la conclusión de que se trató de un crimen del Estado y por tanto, quienes más información tienen sobre el asesinato es el ex-presidente

---

<sup>39</sup> Idem

<sup>40</sup> Taracena Alfonso, periódico el universal, 22-07-95, pág., 7.

<sup>41</sup> Quezada Isela, periódico el universal, 23-07-95, págs., 1 a 12.



Carlos Salinas de Gortari y José Córdoba Montoya, por lo que traerlos a México "es ciertamente una urgencia" manifestó con desconfianza que no resulte como su hermano Raúl, cuando estuvo en CONASUPO, luego de que afloraron los problemas, "la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) informó que no existía declaración alguna, o que se había extraviado" <sup>42</sup> la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ayudará a que las dependencias remitan las aclaraciones que correspondan sobre la Cuenta Pública de 1993, si la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados así lo requiere, y en caso de existir responsabilidades administrativas, dicha instancia legislativa deberá fincarla ante la SECODAM u otras autoridades competentes, afirma Norma Samaniego de Villareal, titular de la dependencia <sup>43</sup>.

"Rodrigo Cabrera apunta que el tamaño de la movilización oficial (PRI y gobierno juntos) ante la denuncia panista de que hubo "graves irregularidades" en el gasto público de 1993 fue proporcionalmente igual al nerviosismo y la irritación que causó la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, con más eficacia que la kilométrica Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hizo 551 auditorías al gasto gubernamental de 1993 y en el informe de resultados se habla de esas "graves irregularidades descubiertas". El autor afirma que se pensó en el Fondo de Contingencia, que en el sexenio de Salinas se logró acumular 70 mil millones de nuevos pesos por la venta de paraestatales, pero ese fondo nueve meses después estaba en cero y crack estalló la crisis, Salinas y Aspe no le dejaron a Ernesto Zedillo (ni a México) un sólo centavo para su contingencia de diciembre de 1994, Cabrera concluye ¿en qué se usó y se gastó el fondo de contingencia? y todavía faltan las auditorías" <sup>44</sup>.

Con respecto a la SECODAM "Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo", también existen serios cuestionamientos al grado de que

<sup>42</sup> Ramírez Lucero, periódico el universal, págs. 1, 12.

<sup>43</sup> González Guadarrama Luis Martín, uno mas uno, 15-09-96, pág., 7.

<sup>44</sup> Cabrera Rodrigo, periódico uno mas uno, 15-09-95 págs. 1, 7.

algunos sectores tanto gubernamentales como empresariales proponen su desaparición, debido a que consideran que es limitada su actuación y que por lo tanto le falta capacidad para detectar y prevenir fraudes. A continuación se listan algunas de las críticas periodísticas a las que ha sido sometida dicha dependencia con objeto de sustentar lo aquí señalado.

"El Órgano Superior de Fiscalización propuesto por el Ejecutivo ante el Congreso de la Unión tendrá la suficiente independencia respecto al ente fiscalizado, autonomía en el desempeño de su función y protección jurídica frente a eventuales interferencias además de que estará estrictamente sujeto, a la Constitución y a la Ley, no a orientaciones políticas o partidistas que condicionen o limiten al ejercicio de sus atribuciones, sus integrantes deberán ser imparciales y de amplio prestigio profesional, la selección y designación de su o sus titulares debe ser transparente, así como se garantiza "su inamovilidad" en su gestión de igual manera, el órgano contará con amplia capacidad técnica y un estricto código de comportamiento ético del personal al servicio del mismo, así como autoridad para difundir a través de los medios de comunicación, los resultados de sus evaluaciones y auditorías"<sup>45</sup>.

"La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), no puede investigar los bienes ni las cuentas bancarias del ex-presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), Saturnino Agüero Aguirre, afirmó el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Institución, Federico Domínguez Zuluaga, que la SECODAM no está facultada para realizar una investigación, como pidió el Secretario de la Comisión de Justicia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), Eduardo Morales, quien afirmó que Agüero Aguirre había depositado alrededor de 500 millones de nuevos pesos en su cuenta bancaria"<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> González Víctor, periódico financiero, 05-09-95, pág. 7.

<sup>46</sup> Gil Olmos Raúl, periódico el nacional, 06-09-95, págs. 1, 7.

La titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Norma Samaniego, dijo que la creación de la Auditoría Mayor de la Federación no implica la desaparición de la dependencia a su cargo. Samaniego expresó que la SECODAM posee diversas funciones independientes al control presupuestario, entre las cuales destacan la administración del patrimonio inmobiliario, la normatividad de las obras públicas y el desarrollo administrativo. La funcionaria gubernamental destacó que el nuevo Órgano de Fiscalización de la Administración Pública tendrá la tarea de combatir la corrupción en las altas esferas gubernamentales<sup>47</sup>. “el Presidente de la Comisión de la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados, Juan Antonio García Villa indicó que con las atribuciones que tendrá el nuevo órgano fiscal la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ya no tendría razón de ser, ya que el nuevo órgano llevará a cabo un estricto control fiscal sobre los servidores públicos del Gobierno Mexicano<sup>48</sup>, como los comentarios aquí vertidos existen muchos más con diferentes enfoques, pero finalmente unos defienden la permanencia de la dependencia mientras que otros claman su desaparición.

### III. - 3 Procuraduría General de la República

El Ministerio Público tiene su origen en el Derecho Español, en la época colonial, los fiscales formaban parte de las Reales Audiencias. Los fiscales subsistieron a las Constituciones de Apatzingán de 1814, y en la Federal de 1824, son incluidos en la Organización del Poder Judicial, existe en la primera dos fiscales, uno para lo penal y otro para lo civil como partes del Supremo Tribunal de Justicia y en la segunda se integra un fiscal a la Corte Suprema de Justicia y Promotores Fiscales a los Tribunales de Circuito.

La Ley de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del 22 de mayo de 1824, adscribió un procurador fiscal en cada Juzgado de Distrito.

<sup>47</sup> Adorno Raúl, periódico el nacional, 06-09-95, págs. 1, 7.

<sup>48</sup> Adorno Raúl, periódico el nacional, 05-09-95, pág. 8.

La Constitución de 1836, determinó que la Corte Suprema de Justicia sería integrada por once ministros y un fiscal.

La Ley Lares de 1833, menciona por primera vez, constitucionalmente el cargo de Procurador General de la Nación, movable a voluntad del Ejecutivo Federal con funciones de defensa de los intereses nacionales.

La Ley sobre Administración de Justicia de 1855, expedida por el Presidente Juan Álvarez, instituyó dos fiscales integrantes de la Suprema Corte.

La Ley de Secretarías de Estado de 1891, contempló al Ministerio Público Federal en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. Derivado de las reformas de los artículos 91 y 96 a la Constitución de 1857, en mayo de 1900, se separa el Ministerio Público Federal y el Procurador General de la República de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La primera Ley Orgánica del Ministerio Público Federal se expidió en 1908.

En la Constitución de 1917, se estableció la autonomía del Ministerio Público Federal, bajo la dirección de un Procurador General de la República.

La Procuraduría General de la República; tiene sus atribuciones con base a lo establecido en los artículos 21, 102 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

La Procuraduría General de la República es una dependencia del Ejecutivo Federal, que integra la institución del Ministerio Público Federal, los Órganos Auxiliares, la Consejería Jurídica del Gobierno y otras funciones que la Constitución encarga al Procurador General, según lo establecen los artículos 21 y 102 constitucionales. La Procuraduría General de la República tiene cuatro atribuciones fundamentales que son:

### **a) Vigilancia de la constitucionalidad y legalidad**

"Esta función tan delicada se relaciona con la defensa misma de la pureza de la Constitución y con la vigilancia y mantenimiento de las Libertades Individuales"<sup>49</sup>.

### **b) Promoción de la justicia.**

"La promoción de la justicia se refiere, básicamente a su pronta, expedita y debida procuración e impartición, con base en los artículos 17 y 102 constitucionales. Lo anterior quiere decir que la Procuraduría General de la República debe estar al pendiente de que la justicia se aplique en forma rápida, pues si no, deja de ser justicia, y proponer al Presidente de la República, reformas a las Leyes y medidas concretas para que esto sea posible"<sup>50</sup>.

### **c) Atención de los asuntos jurídicos del gobierno federal.**

"La Procuraduría General de la República tiene dos funciones muy importantes:

Representar a la Federación en los negocios en que éste sea parte o tenga intereses jurídicos y ser consejero jurídico del gobierno.

La primera de estas atribuciones se realiza a través del Ministerio Público, quien es el abogado de la Federación y defiende ante los Tribunales los intereses de ésta, la segunda está preservada personalmente al Procurador General y consiste principalmente en opinar durante los procesos de creación y reformas de las normas y sobre su interpretación y aplicación debidas"<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> P.G.R. ¿que es? ¿que hace? , pag., 4 (folleto).

<sup>50</sup> Idem pág., 7.

<sup>51</sup> Idem págs. 7-8.

**d) Persecución de los delitos del orden federal.**

"El artículo 21 de la Constitución establece que el Ministerio Público, es el único facultado para perseguir delitos".

Al Ministerio Público Federal le corresponde perseguir los delitos del orden federal y, por lo tanto, solicitar órdenes de aprehensión, buscar y presentar pruebas, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad y pedir la aplicación de las penas, todo esto en el marco de una investigación objetiva, actuando como "parte de buena fe" o "parte imparcial". Que en nombre del Estado busca esclarecer la verdad"<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Idem pág., 8.

# LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

## CAPÍTULO I

### ATRIBUCIONES

**Artículo 1.-** La Procuraduría General de la República es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a ella y a su titular en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones legales aplicables.

**Artículo 2.** fracción II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia e intervenir en los asuntos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de la planeación del desarrollo.

**Artículo 4.** fracción II.- La intervención como representante de la Federación en todos los negocios en que aquella sea parte o tenga interés jurídico.

Fracción III.- La intervención como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades de la Administración Pública Federal. Esta intervención procederá cuando así lo disponga el Presidente de la República o cuando lo solicitan los coordinadores de sector correspondientes, pero en este último caso el procurador acordará lo pertinente, tomando en cuenta la importancia que el asunto reviste para el interés público.

**Artículo 5**, fracción VI.- La intervención, en la forma y con la salvedad a que se refiere el artículo anterior, en las controversias en que sean parte los Diplomáticos y los Cónsules Generales, precisamente en virtud de esta calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal el Ministerio Público procederá de acuerdo con sus atribuciones legales.

Cuando el Ministerio Público represente a la Federación o intervenga como coadyuvante en los negocios en que sea parte o tenga interés jurídico las entidades o la Administración Pública Federal, no podrán desistirse de las acciones intentadas, sin acuerdo expreso del Presidente de la República o sin la conformidad de quien hubiese solicitado su intervención, según sea el caso.

**Artículo 7** fracción I.- En la averiguación previa, la recepción de denuncias y querellas conforme a lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional, y la práctica de todos los actos conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y la acreditación de la probable responsabilidad del indiciado, como elementos, que el ejercicio de la acción penal, así como la protección al ofendido por el delito en los términos legales aplicables. El Ministerio Público solicitará a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo o de aseguramiento patrimonial que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa y, en su caso, oportunidad para el debido desarrollo del proceso. Al ejercitar la acción, el Ministerio Público formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan.

Fracción II.- Ante los órganos jurisdiccionales, conforme a la competencia de estos, la intervención como actor en las causas que se sigan ante los tribunales, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, así como los exhortos y las medidas precautorias procedentes, proponiendo las pruebas conducentes al esclarecimiento de la conducta o de los hechos y de la responsabilidad del inculcado planteando las excluyentes de responsabilidad penal o las



causas de extinción de la pretensión punitiva de que se tenga conocimiento, formulando conclusiones, exigiendo la reparación patrimonial que corresponda al ofendido, solicitando la aplicación de las penas y medidas que procedan e interponiendo los recursos ordinarios que resulten pertinentes.

**Artículo 11.** En el cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio Público y sus auxiliares en su caso, y conforme a sus funciones, podrán requerir informes, documentos, opiniones o elementos de prueba, en general a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las correspondientes al Distrito Federal y a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones.<sup>53</sup>

Al igual que en los órganos anteriores, en éste existen situaciones que también denotan que sus funciones no son desarrolladas en forma adecuada y de acuerdo a como lo establece la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,

Por lo correspondiente a la Procuraduría General de la República, también existen varios comentarios sobre su actuación, continuación citaremos algunos de los casos más recientes relacionados obviamente con los personajes que se han señalado en este capítulo.

“La Procuraduría General de la República (PGR), fundamenta las pruebas por delitos de peculado ejercicio indebido de funciones, amenazas cumplidas y torturas, para solicitar la extradición de Mario Ruíz Massieu, fuentes oficiales de la PGR informaron que en la próxima audiencia de Ruíz Massieu, el 28 de julio en la Corte de Newark, Estados Unidos, se presentarán las pruebas pertinentes para solicitar la

<sup>53</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en Diario Oficial de la Federación del 12-12-83, pág., 1 a 5.

extradición del ex-subprocurador, por su parte el vocero de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Hugo Renan, señaló que el 7 de julio venció el plazo para que Ruíz Massieu presentara su declaración de bienes patrimoniales, hasta el momento ha guardado silencio.<sup>54</sup>

"La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) formulará ante el Ministerio Público Federal la declaratoria de enriquecimiento ilícito contra Mario Ruíz Massieu, en tanto la Procuraduría General de la República (PGR) no ha encontrado elementos que relacionen al ex-subprocurador y a Raúl Salinas de Gortari con el narcotráfico, asimismo el tratado de asistencia mutua entre México y Estados Unidos, indica que en este caso, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) solicitará al Departamento de Justicia Estadounidense fijar una fecha para que un representante de la SECODAM notifique a Ruíz Massieu del nuevo delito que se le imputa en México"<sup>55</sup>. En el que sabemos que la PGR ha sido poco convincente para lograr la extradición y peor aún ya que sus abogados recientemente consiguieron que saliera de la cárcel bajo fianza, actualmente permanece en los Estados Unidos en donde sólo el gobierno estadounidense tiene conocimiento, el ex-subprocurador logró su libertad no obstante que la SECODAM presentó ante la PGR la declaratoria de enriquecimiento ilícito y denuncia por falsear declaraciones, además que éste se negó a demostrar la legítima procedencia de sus bienes y recursos, entre ellos el diario La Jornada el 22 de agosto de 1995, indica seis inmuebles en México, uno en Estados Unidos, diversas cuentas bancarias por 2.5 millones de nuevos pesos y otras dos en bancos estadounidenses por 9.5 millones de dólares.

"La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) manifestó no tener conocimiento" de las "graves irregularidades" en el gasto público en 1993, de que se responsabiliza a la administración de

<sup>54</sup> Notimex, periódico el financiero 18-07-95, pág., 34.

<sup>55</sup> Venegas, Juan Manuel, Pérez Silva Caro, diario la jornada, 04-08-95, pág., 19.

Carlos Salinas de Gortari, y por tanto no hay declaración al respecto o posición de la dependencia frente a dichas acusaciones, en tanto la Procuraduría General de la República explicó que se encuentra prácticamente imposibilitada para recabar información acerca de cuántos funcionarios y ex-funcionarios se encuentran bajo investigación y por qué delitos" <sup>56</sup>.

Otro caso que tuvo trascendencia nacional e internacional, no sólo por la indignación del pueblo mexicano hacia estos hechos reprobables desde cualquier punto de vista y cualquiera que hayan sido los fines; es precisamente la omisión en la aclaración del asesinato del ex-candidato a la Presidencia de la República Luis Donald Colosio Murrieta, en el que hasta la fecha han transcurrido 3 años sin que el caso se aclare ante la sociedad que reclama justicia por la inseguridad que está viviendo, en relación a la aclaración, creo que más bien cada vez parece más confusa con las famosas líneas de investigación y los diferentes fiscales especiales.

Como el caso indicado podríamos seguir listando nombres de políticos en el poder que han sido asesinados y que la Procuraduría General de la República, o no le interesa aplicar la Ley o le falta capacidad para ello.

Es de advertirse que la intervención del Gobierno a través de sus órganos de control, como son:

- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)
- Contaduría Mayor de Hacienda
- Procuraduría General de la República

<sup>56</sup> González Guadarrama Luis Martín, periódico uno mas uno, 14-09-95, pág., 1, 7.

Ha quedado evidenciada de manera importante en el presente capítulo, sobre todo porque nos concentramos a señalar en forma específica aquellos capítulos, artículos y fracciones que facultan a las dependencias anteriormente citadas para actuar dentro de su ámbito de competencia y los procesos de coordinación que entre ellas se debe dar para hacer eficiente la función, es importante destacar que de forma, la legislación por la que se rigen dichos órganos, parece completa con fines y objetivos bien definidos, pero entonces ¿qué está sucediendo? ¿por qué no funcionan y actúan conforme a lo previsto?

Estas incógnitas, en estos momentos tienen plena vigencia, ya que los acontecimientos actuales en nuestro país necesariamente y como ciudadanos preocupados por el acontecer y las represiones que nos afectan, obligan a formularnos las anteriores preguntas, y otras más que necesariamente llevan el mismo sentido.

## **Capítulo IV.- Descentralización de la auditoría como medio de desarrollo eficaz dentro de la Administración Pública.**

### **Capitulo IV.- 1.- La aplicación oportuna del resultado de la auditoría.**

Es necesario que los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tengan suficiente independencia respecto al ente fiscalizado y autonomía en el desempeño de sus funciones así como protección jurídica para solventar posibles interferencias y dotar a la SECODAM de amplias facultades legales para que pueda intervenir en los hallazgos de desviaciones y/o bien se eficiente la coordinación y comunicación con los órganos de control interno a efecto de que los resultados de auditoría se canalicen oportunamente para que coadyuven en la aplicación de las sanciones que procedan a los funcionarios implicados, trátase de niveles de medio, inferior y superior ya que como hemos visto en algunos ejemplos la SECODAM argumenta que no está facultada para determinadas acciones.

Las acciones de transformación, obedecen a que la sociedad está cambiando y que existe evolución en su desarrollo socio-político, económico y cultural, es por esto que demanda de la autoridad un mayor control sobre la actuación de los servidores públicos, con objeto de evitar la corrupción, negligencia, abusos de poder y fraudes, situaciones que no necesariamente se solucionan con la creación de una nueva Secretaría de Estado, sino tal vez aprovechar la experiencia, fortalecer y complementar los órganos existentes llámense Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Contaduría Mayor de Hacienda y Procuraduría General de la República a fin de desburocratizar las funciones.

La aplicación oportuna del resultado de la auditoría a nuestro juicio es uno de los factores que reviste especial importancia, ya que la práctica, experiencia y sucesos en el acontecer del país nos indican que los resultados de auditoría no se explotan como debieran pues la toma de acciones por lo general se hace en forma extemporánea en el mejor de los casos, en ocasiones ni siquiera se le dio atención a los aspectos que se están reportando en la auditoría.

#### **IV.2.- Capacitación técnica de la auditoría.**

La capacitación técnica y la permanente actualización del personal de auditoría reviste un especial interés, ya que es a través de estos medios que los integrantes de los órganos de control interno podrán desarrollar con mayor eficiencia y calidad el trabajo, así como perfeccionar sus conocimientos.

El tema de la capacitación es un derecho de los trabajadores y obligación de las instituciones, dependencias, entidades y empresas sin embargo, ésta se imparte en forma mínima sólo con objeto de cubrir el requisito legal establecido en la Ley Federal del Trabajo de 1993, en sus artículos 153A -al- 153X. es por esto muy importante profesionalizar y estimular al personal con objeto de elevar la productividad en beneficio del personal y obviamente de la dependencia o entidad.

Es conveniente que con la participación de otras dependencias sobre todo afines a la función de auditoría ya sea de las dependencias o entidades de la Administración Pública o bien de despachos especializados se efectúen estudios de medición de los resultados que se están obteniendo, así como evalué si los objetivos y metas se cumplen por parte de los auditores, esto es, con objeto de diseñar; y promover medidas y programas tendientes a fomentar la optimización de sus capacidades con una adecuada detección de las necesidades de capacitación y actualización.

La era de la informática por ejemplo, a muchos por el momento nos ha rebasado y es una realidad, por ello es necesario que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública, diseñen y propongan el equipamiento informativo, así como la implantación de sistemas que obedezcan a las políticas, normas y técnicas de la entidad o dependencia correspondiente a efecto de que la Administración Pública no continúe con técnicas atrasadas por lo que es conveniente que los avances no se queden hasta aquí, ya que se debe revisar periódicamente que los sistemas funcionen de acuerdo a lo previsto y en su caso, proponer las recomendaciones para corrección y aplicación.

Todo lo anterior, con objeto de que a través de redes de cómputo se entrelacen los órganos de control interno con el órgano superior para agilizar la comunicación entre los funcionarios facultados.

La propia Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo reconoce públicamente la incapacidad de que es objeto, sobre todo en lo referente a detectar fraudes de tal suerte, que se está proponiendo desarrollar una nueva especialidad denominada "auditoría forense", para localizar maquinaciones que pretendan impactar al erario público.

El fraude y desvío de recursos, a decir del Subsecretario ( Hugo Renan ) de la Contraloría, debe detectarse a través de los nuevos sistemas de la llamada auditoría forense, término o procedimiento que ni aún la propia Secretaría ha aplicado, aunado a que no precisa la forma de aplicación por parte de los órganos de control interno, por lo que este procedimiento de auditoría para nuestro país aún se encuentra en su etapa de inicio, mientras no se den las condiciones que permitan capacitar a los auditores en esta especialidad los servidores públicos deshonestos podrán continuar con las prácticas fraudulentas.

El anterior aspecto, pone claramente de manifiesto la insuficiente capacitación del auditor al grado de que se percatan cuando el problema es gigantesco y de muy difícil resolución.

Otra sugerencia que se consideraría como aspecto de capacitación es la formulación o creación de nuevos hábitos educacionales desde la etapa preescolar al nivel superior a efecto de que los servidores públicos se vayan identificando con la vocación al servicio y no lleguen a desempeñar un puesto en Administración Pública por casualidad o compromiso político, con lo aquí planteado se pudiera efectuar un cambio en la cultura de la propia Administración Pública, ya que los futuros funcionarios tendría un código de ética de servicio, la implantación de un proceso para que exista una verdadera conciencia y moral en la aplicación de los recursos. esto necesariamente debe implicar un adecuado esquema de remuneraciones e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesionales.

Lo aquí planteado no quiere decir que lo que se ha hecho en materia de capacitación es malo, sino, por el contrario, que es digno de perfeccionamiento y que ésta obedece a una necesidad natural, que responda a la complejidad y sistemas a los que nos enfrentamos hoy en día.



#### IV.- 3.- Desarrollo de la Auditoría Mediante la Descentralización.

"El Sistema Federal Mexicano significa que está organizado constitucionalmente en forma de descentralización jurídica, política y administrativa"<sup>57</sup>.

El aspecto de la descentralización ha sido tesis principal de plataformas de gobierno presidencial, sin embargo, el México de hoy en día no ha alcanzado a concretar el proceso de la descentralización, encontrándose en proceso de fortalecimiento que avanzará en la medida que el gobierno mexicano tenga a voluntad de implementar los mecanismos que permitan fortalecer dicho proceso, la centralización de funciones tiene antecedentes históricos, como lo son las relaciones entre los tres órdenes de gobierno ( Federal, Estatal y Municipal ), propiciados por el propio sistema.

"La necesidad de descentralizar y vigorizar el pacto federal es el resultado de la propia complejidad y diversidad que caracteriza a las relaciones entre los tres órdenes del Gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal. Es resultado de la búsqueda permanente que realiza el sistema político para encontrar equilibrio entre el control normativo que debe darse al centro del sistema político y la ejecución de las funciones que deben acercarse al sitio donde se realizan"<sup>58</sup>.

El fortalecimiento del federalismo y la descentralización se encuentran inscritos en 3 órdenes.

- a) Administrativo
- b) Económico y
- c) Político

<sup>57</sup> Experiencias sobre descentralización y desconcentración en diversos países. I.N.A.P., pág. 9. ( Ponencias al Seminario Sobre Políticas de Descentralización en Guatemala y México, I.N.A.P., Guatemala 1986.

<sup>58</sup> Idem pág., 12.

En el aspecto administrativo al hacerse más complejo y creciente el aparato Federal trae como consecuencia la excesiva creación y concentración de unidades del sector público en la capital de la República, la cual origina escasa coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios.

La complejidad y dimensión del Gobierno Federal en su aparato burocrático, central y paraestatal generan en algunas áreas rendimientos decrecientes, lo cual se presenta cuando una institución ahorra recursos de un tipo, pero genera costos administrativos, económicos y sociales que pueden ser mayores en razón de los que se pensaba ahorrar inicialmente.

Un ejemplo de lo señalado es "la concentración administrativa en la ciudad de México, sin duda la concentración ha favorecido los procesos administrativos aunque ha puesto al alcance de las instituciones a bajos costos mercados de trabajo, insumos técnicos, mano de obra calificada, servicio de capacitación, etc. Sin embargo, ha producido otros costos sociales que resulta muy gravoso para la comunidad y para la sociedad en su conjunto, por ejemplo la migración demográfica interna, los problemas de contaminación, congestionamiento de tránsito y la insuficiencia de servicios urbanos por exceso de demanda"<sup>59</sup>.

Los desastres naturales reflejan dramáticamente las consecuencias de la concentración urbana y la imperiosa necesidad de la descentralización geográfica.

Con respecto a lo económico y social, tenemos la constante inmigración de personas de provincia a las grandes ciudades, lo cual obedece a la falta de oportunidades en sus lugares de procedencia y acuden a buscar

---

<sup>59</sup> Idem, pág., 13.

expectativas a las ciudades como, Monterrey, Guadalajara y México o el Estado vecino del norte, ello producto de un desarrollo no balanceado.

El fortalecimiento del pacto federal conlleva a la regionalización del país y para lograrlo es necesario apoyar a las entidades federativas, respetando sus sistemas administrativos e infraestructuras.

El proceso de descentralización en el aspecto político se manifiesta de manera distinta en cada país, en México se ha manifestado en las vertientes políticas\_administrativa, geo\_económica, geo\_demográfica y cultural.

La descentralización política, significa en términos reales, compartir el poder y quienes lo han usufructuado hasta la fecha y conocen las dimensiones del mismo, difícilmente querrán hacerlo extensivo y sólo lo hacen en una serie de funciones de interés público local, conservando siempre la Federación las facultades mas importantes.

Los aspectos señalados ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer el estado federal que se traduce en forma de descentralización jurídica, política administrativa y económica.

Tratándose de Administración Pública existe una distinción entre descentralización y desconcentración "descentralización administrativa significa, primero la atribución de funciones a organismos con personalidad, patrimonio y capacidad operativa, pero sin poder propio; otro significado del concepto de descentralización es el proceso de transferencia de atribuciones y recursos financieros, programa y actividades de una esfera de gobierno a otra mediante algún mecanismo legal o consensual"<sup>50</sup>.

"La desconcentración administrativa es la ubicación de dependencias federales en los lugares donde se genera la necesidad de su creación,

<sup>50</sup> Idem, pág., 15.

siendo al efecto dotadas de facultades exclusivas y recursos suficientes, aquí persiste el principio de jerarquía<sup>61</sup>.

La descentralización de la Administración Pública en México, se manifestó a través de los convenios de coordinación, conocido como Convenio Único de Desarrollo (CUDE), cuyo principio es la ampliación de facultades y atribuciones de los Estados para impulsar la producción y empleo en los mismos a través de los programas de inversión pública.

---

<sup>61</sup> Idem, pág., 16.

## CONCLUSIONES

Con base en la investigación realizada sobre el tema "La Auditoría en la Administración Pública" se advierte que a partir de 1917 existe la preocupación de Gobierno Federal por controlar y eficientar la función de auditoría en las dependencias y entidades de la Administración Pública, a través del control, fiscalización y evaluación periódica de la gestión pública.

Entre 1917 y 1976 se dá una serie de transformaciones del ente que debía ejercer la función de auditoría, es en 1982, con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se presentan al Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas para fortalecer la función de control en el Gobierno, por lo que el 29 de diciembre del mismo año se crea el actual órgano de control público Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

La función de auditoría en la Administración Pública Federal se le conoce como Auditoría interna Gubernamental, que se ejerce por parte de los órganos internos de control o contralorías internas y estatales.

La función de auditoría surge como una necesidad, donde se busca que los objetivos de las dependencias y entidades se cumplan en forma eficiente, eficaz y económica. Para determinar lo expuesto, es necesario efectuar una evaluación enfocada a los objetivos y metas primordiales de las dependencias y/o entidades a través de las distintas clases y tipos de auditoría: para llevar a cabo lo anterior el auditor público tiene un marco de referencia que son las normas de auditoría pública, que constituyen los requisitos mínimos de calidad que el auditor público debe observar en el desarrollo de la auditoría.

Correlacionado lo anterior, otro aspecto necesario para la auditoría es que los servidores públicos en el marco de sus diversas actuaciones tienen la obligación de administrar en términos de economía, eficiencia y eficacia los recursos financieros, humanos y materiales que el gobierno les ha suministrado para el cumplimiento de las metas y objetivos; es decir, en un Estado de derecho, debe exigirse que los servidores públicos tengan responsabilidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia en virtud de que la falta de estos valores genera ilegalidad y corrupción, que persiste en nuestros días, que origina afectación de los intereses ciudadanos.

Dentro de las herramientas con que cuenta la auditoría, se encuentra el denominado Examen y Evaluación del Control Interno, que se define como: "El examen y evaluación del control interno, es la investigación, análisis y prueba que el auditor realiza respecto a los sistemas de control interno establecido en la organización, para formarse un juicio a cerca de su suficiencia y efectividad"<sup>62</sup>

Que definitivamente consiste en la opinión que el auditor tiene, una vez que ha efectuado una auditoría a la Dependencia o Entidad, sin embargo en la realidad ésta opinión profesional e independiente cuando llega a determinar observaciones relevantes existe la posibilidad de manipular la información e inclusive en ocasiones cuando los resultados (informe de auditoría), pudieran afectar la imagen de funcionarios de alto nivel, estos son archivados y en el mejor de los casos son modificados de fondo para evitar la trascendencia que pudieran tener.

Para evitar en la medida de lo posible lo anterior, la SECODAM a normado a través del tiempo una serie de acciones tendiente a que la auditoría sea realmente una función independiente, es decir, evitar nexos

---

<sup>62</sup> Examen y Evaluación del Control Interno, Jefatura de Auditor General, I.M.S.S. 1990, pág., 9.

normativos y administrativos respecto de las Entidades y Dependencias auditadas, lo cual también es cuestionable.

Otro de los elementos indispensables en la función de auditoría, es la Programación Anual de las Auditorías que se pretenden realizar durante un ejercicio, en esta fase las Contralorías Internas tienen una participación limitada en virtud de que quienes realizan la programación no toman en consideración las experiencias de los auditores y sobretodo no contemplan todas aquellas áreas o servicios que pudieran estar expuestas a mayores riesgos financieros y/o incumplimiento de metas y objetivos sociales, considero que actualmente el programa anual es "cuadrado", tal parece una copia idéntica de un ejercicio anterior, actualizado en fechas y alcances, otra desventaja del programa anual, es que no contempla tiempos para posibles revisiones especiales que en la realidad se presentan.

En este trabajo, se están considerando a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH.), Procuraduría General de la República (PGR.) y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), por considerar que son los órganos que intervienen de manera muy importante en la detección de irregularidades, ilícitos, desviaciones, e impartición de justicia y consecuentemente, en la aplicación de las sanciones que procedan, ya sean de tipo administrativo o legal, señalando para el efecto las principales funciones que tienen encomendadas dichas dependencias en materia de control, fiscalización y evaluación de la gestión gubernamental, es importante destacar que las citadas dependencias, no están siendo lo eficientes que debieran, tal como se indica en algunos ejemplos que se mencionan en este trabajo, sobre todo en casos tan renombrados como el del candidato a la Presidencia de la República Luis Donald Colosio Murrieta, José Francisco Ruíz Massieu y el ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, así como sus familiares.

En los casos citados, se presume la existencia de intereses políticos de alto nivel que no permiten el esclarecimiento de los hechos o la aplicación de la Ley, o bien los funcionarios titulares de las dependencias son incompetentes para desempeñar la función que tienen encomendada.

No todos los casos aquí mencionados necesariamente fueron producto de la aplicación de una auditoría, el objetivo que cumplen en la presente investigación, es reforzar la tesis de que estos órganos no están desempeñando sus funciones de acuerdo a lo que tienen legalmente establecido.

La auditoría, en sí tiene principios y objetivos loables y perfectamente bien definidos, sin embargo, en la práctica ocasionalmente los resultados se ven truncados, no siendo posible especificar los factores que no permiten que la función de auditoría llegue hasta sus últimas consecuencias, lo que sí se puede intuir es que son de carácter político y económico básicamente, por lo que al definirla como una "FUNCIÓN INDEPENDIENTE", se considera que este concepto es cuestionable, debido a que puede funcionar como una mera conveniencia para los niveles directivos, ya que son ellos quienes tienen el poder de decisión en aquellos casos en los que se determinan faltas administrativas y fraudes que lesionan los intereses públicos, máxime si se ven involucrados familiares, amigos o algún tipo de compadrazgo.

También es posible, que las actuales Dependencias, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Contaduría Mayor de Hacienda, con todo y la estructura que tienen se encuentren limitadas desde un principio en sus funciones, de modo que por los fraudes determinados en las auditorías se tenga que interponer la demanda ante otra dependencia que es la Procuraduría General de la República, debido a que las primeras carecen de facultades para resolver, por lo que no se descarta la posibilidad de que en un futuro pasen a formar parte de la



citada Procuraduría y de esa manera agilizar la resolución correspondiente, evitando con ello que la SECODAM Y CMH, se desliguen de las irregularidades o fraudes detectados, así como evitar la inversión innecesaria en tiempos de trámite para levantar la demanda y se resuelva lo procedente, o bien que las dependencias en comento desaparezcan y se establezcan nuevos órganos al interior de la Procuraduría General de la República o independientes pero con las facultades legales necesarias para resolver, todo ello en aras de modernizar y simplificar los procedimientos.

Con lo expuesto no se trata de centralizar la función de auditoría, sino como dije anteriormente investirla con facultades legales para proceder en forma oportuna en los ilícitos determinados, procurando a partir de ello descentralizarla a los diferentes ámbitos, con objeto de hacer eficaz y eficiente su desarrollo en la Administración Pública, lo cual tiene relación con la efectiva y real independencia y autonomía que necesitan los órganos internos de control frente al ente fiscalizando, lo cual conlleva garantías de protección para un correcto desempeño de las funciones, a efecto de que en las desviaciones, ilícitos o irregularidades detectadas se apliquen las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no importando rango o jerarquía del servidor público que infringió la normatividad o ley.

Finalmente y como quedo expuesto, la auditoría es una herramienta con principios que son de gran utilidad, de modo que para el administrador público es un elemento primordial en su desarrollo profesional, si se toman en cuenta que dentro del proceso administrativo, las fases de planeación, organización, dirección y control requieren de una evaluación sistemática, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en virtud de que los directivos (puedan ser administradores públicos), no les es posible ejercer de manera directa las funciones hacia las áreas dependientes, surge la necesidad de delegar, de ahí que la auditoría pública se manifieste como una función de apoyo, que guarda

auditoría pública se manifieste como una función de apoyo, que guarda una estrecha relación con el proceso administrativo, en virtud de que "la auditoría pública es una función independiente de apoyo a la función directiva, orientada a la verificación, examen y evaluación de la organización, de la planeación, de los controles internos, de la productividad tanto interna como externa y de la observancia de la legislación aplicable a la áreas y operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos para el efectivo logro de las metas y objetivos"<sup>63</sup>.

Es responsabilidad de los administradores públicos, que en el desempeño de las funciones propiciemos una adecuada adquisición de bienes y servicios un eficiente manejo y control de los recursos financieros, humanos y materiales en términos de economía, cantidad, calidad y costo, vigilando que no excedan lo necesario para el cumplimiento de las funciones y que por lo tanto aseguren la eficacia en el logro de las metas y objetivos trazados. Se considera que lo expuesto, es una misión de todo administrador en cualquier ámbito que se desarrolle y más aún en la Administración Pública, en donde sabemos que los presupuestos asignados son millonarios y que el ejercicio de los mismos, no necesariamente se ejercen bajo los criterios anteriormente señalados, es por esto, que la función de auditoría juega un papel muy importante en el desempeño de un administrador público o de quien se encuentre al frente de la dependencia o entidad. También es posible que en la medida que el administrador público conozca las técnicas y procedimientos de auditoría, le facilitarán su desempeño y por ende tiene probabilidades de conducir a la dependencia o entidad a una administración sana, en la que obviamente el objetivo, no es el lucro u obtener ganancias, pero sí el cumplimiento de las metas y objetivos sociales con los recursos presupuestarios asignados.

<sup>63</sup> IV Curso Regional sobre temas de auditoría pública, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pág. 7.

Otro aspecto importante para los administradores públicos que ejecutan la auditoría, es la accesibilidad que tiene a todas las áreas, operaciones, sistemas, programas, recursos y actividades de la gestión pública, lo que le permite tener un panorama y conocimiento de la dependencia o entidad que lo ayudan en su trayectoria profesional facilitándole el desempeño de cualquier puesto a nivel directivo basados precisamente en la experiencia que obtuvo en auditoría.

## BIBLIOGRAFIA

- IV CURSO REGIONAL SOBRE TEMAS DE AUDITORÍA PÚBLICA. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN 1992
- BOLETÍN "F". BASES GENERALES DEL PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORÍA. LINEAMIENTO GENERALES; SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, 1992
- BOLETÍN "F-02" Y "F-05". ESTUDIO Y EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO; INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS (I.M.C.P.)
- BOLETÍN "D-500". SEGUIMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, 1992
- BOLETÍN "F-002". PARTICIPACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS EN EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. 1992
- BOLETÍN "B" NÓRMAS Y LINEAMIENTO QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, 1993.
- BOLETÍN "A" CARACTER Y OBLIGACIONES DE LAS NÓRMAS Y LINEAMIENTO QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS DE CONTROL. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. 1992
- BOLETÍN "B" NÓRMAS GENERALES DE AUDITORÍA PÚBLICA, SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. 1992

- BOLETÍN "C-003". MARCO DE RELACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y ENTIDADES. SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, 1992
- BOLETÍN "C-005". DISPOSICIONES JURÍDICO - ADMINISTRATIVAS APLICABLES EN LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO EDITORIAL. PURRUA
- CARRILLO LANDEROS RAMIRO, METODOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN, MÉXICO. EDITORIAL LIMUSA 1996
- EXAMEN Y EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO, JEFATURA DE AUDITORÍA GENERAL IMSS 1990.
- EXPERIENCIAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN EN VARIOS PAÍSES I.N.A.P. 1986.
- EXAMEN Y EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO, SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, 1990
- EL INFORME DE AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL, SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, 1987
- EL CONTROL Y LA AUDITORÍA INTERNA EN LAS ENTIDADES PERAESTATALES. SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, 1987
- LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL EN EL CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL S. P. P.
- LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 1983.

- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, 1994
- LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN EN LA AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL. SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. 1993
- LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL INFORME. SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, 1991
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO COLECCIÓN PURRIJA, 1991
- LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. 1987.
- MANUAL DE AUDITORÍA PÚBLICA. SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. 1991.
- MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE AUDITORÍA GENERAL I.M.S.S. 1992
- MANUAL BÁSICO DEL PUESTO DE AUDITOR I.M.S.S.
- QUE ES. QUE HACE. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (FOLLETO).
- REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 1993.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. DIARIO OFICIAL 12 04 95
- REGLAMENTO INTERNO DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

## NOTAS PERIODISTICAS

- FINANCIERO. MIÉRCOLES 18 DE JULIO DE 1995, "INCAPAZ DE DETECTAR FRAUDES"
- FINANCIERO. MIÉRCOLES 18 DE JULIO DE 1995 "FUNDAMENTA LA P.R.G. PRUEBAS PARA EXTRADITAR A RUIZ MASSIEU"
- FINANCIERO. MIÉRCOLES 05 DE SEPTIEMBRE DE 1995 " INSTITUIRÁN A LA SECODAM CON UN ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN
- LA JORNADA. SÁBADO 14 DE JULIO DE 1995 "LA SECODAM NO PUEDE INVESTIGAR CUENTAS NI BIENES DE AGÜERO.
- LA JORNADA. VIERNES 02 DE AGOSTO DE 1995 RATIFICO LA ANDA SU DENUNCIA CONTRA SALINAS DE GORTARI"
- LA JORNADA SÁBADO 03 DE JULIO DE 1995. "CARGO DE ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO CONTRA MARIO RUIZ MASSIEU".
- LA JORNADA. MIÉRCOLES 22 DE AGOSTO DE 1995. "PRESENTAN DOS DENUNCIAS MAS EN CONTRA DE MARIO RUIZ MASSIEU".
- LA JORNADA SÁBADO 15 DE SEPTIEMBRE DE 1995. "EL FONDO DE CONTINGENCIA NO HA DESAPARECIDO. SHCP Y SECODAM.
- LA JORNADA. SÁBADO 11 DE NOVIEMBRE DE 1995. "CONSENSO: MAS RIGOR SOBRE IRRESPONSABILIDAD OFICIAL ".
- LA JORNADA. MIÉRCOLES 01 DE NOVIEMBRE DE 1995. "DEBE GARANTIZAR TRANSPARENCIA LA RENOVACIÓN DE LA CONTADURÍA MAYOR".
- LA JORNADA. MIÉRCOLES 29 DE NOVIEMBRE DE 1995. "FISCALIZACIÓN NINGÚN AVANCE SUSTANTIVO.

- LA JORNADA. MIÉRCOLES 29 DE NOVIEMBRE DE 1995. " VÁZQUEZ NAVA SUPO DE IRREGULARIDADES DE RAÚL SALINAS ".
- LA JORNADA. MIÉRCOLES 29 DE NOVIEMBRE DE 1995. "IDENTIFICO LA CONTRALORÍA ERRORES EN DECLARACIONES DE RAÚL SALINAS ."
- NACIONAL. MARTES 21 DE AGOSTO DE 1995. "LA SOCIEDAD, CADA VEZ MAS EXIGENTE CON LA AUTORIDAD ".
- NACIONAL. MIÉRCOLES 22 DE AGOSTO DE 1995. " DIVERSOS SECTORES SE MANIFIESTAN POR UN ESTRICTO CONTROL DE LOS RECURSOS FEDERALES ".
- NACIONAL. MARTES 04 DE SEPTIEMBRE DE 1995. "AFIRMA NÓRMA SAMANIEGO QUE LA SECODAM NO ESTA EN VÍAS DE EXTINCIÓN ".
- NACIONAL. MIÉRCOLES 05 DE SEPTIEMBRE DE 1995. "LA SECODAM SI DEBE DESAPARECER. SOSTIENE EL PANISTA GARCÍA VILLA".
- NACIONAL. SÁBADO 08 DE SEPTIEMBRE DE 1995. "LA AUDITORÍA SUPERIOR FORTALECE LA LABOR DE SECODAM: SAMANIEGO".
- REFORMA. VIERNES 03 DE AGOSTO DE 1995. " INICIA LA CONTRALORÍA PROCESO CONTRA MRM".
- REFORMA. JUEVES 23 DE AGOSTO DE 1995. "DEJA SIN RESPUESTA 38 PREGUNTAS SOBRE BIENES"
- REFORMA. MIÉRCOLES 05 DE SEPTIEMBRE DE 1995, " RECONOCEN FALLAS EN LA CONTRALORÍA ".
- REFORMA. MARTES 14 DE SEPTIEMBRE DE 1995. "INPLICAR CAMBIOS ÓRGANO FISCALIZADOR".
- UNIVERSAL. DOMINGO 08 DE JULIO DE 1995. "IMPOSIBLE, DETECTAR EL FRAUDE Y EL DESVIÓ DE RECURSOS: SECODAM ".