



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**PERSPECTIVAS DE LA CONTRALORÍA DEL PODER JUDICIAL DEL
ESTADO DE MÉXICO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

JORGE M. DE LOS SANTOS GARCIA

Ciudad Universitaria, CD. MX

2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“PERSPECTIVAS DE LA CONTRALORÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO”

INDICE.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3

Capítulo I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONTRALORÍA

1.1 A nivel nacional.....	4
1.2 A nivel Estado de México.....	19
1.3 A nivel Poder Judicial del Estado de México.....	20

Capítulo II. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS CONTRALORÍAS

2.1 Definición de control interno.....	23
2.2 Responsabilidades y funciones.....	23
2.3 Información financiera.....	24
2.4 Control de costos.....	24
2.5 Control de nuevos proyectos.....	25
2.6 Implantación de un sistema de control interno.....	25
2.7 Fiscal.....	26
2.8 Información financiera a terceros.....	26
2.9 Mejores prácticas.....	26
2.10 La corrupción.....	27
2.11 Los órganos de fiscalización en México.....	29
2.12 La Auditoría Superior de la Federación.....	31
2.13 Tipos de auditorías.....	33

Capítulo III. SITUACIÓN ACTUAL DE LA CONTRALORÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

3.1 Panorama general del Estado de México.....36

3.2 Función Jurisdiccional del Poder Judicial del Estado de México.....42

3.3 Función Administrativa del Poder Judicial del Estado de México.....43

Capítulo IV. PERSPECTIVAS DE LA CONTRALORÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1 Efecto de la globalización en la rendición de cuentas.....45

4.2 Propuestas de las condiciones básicas para un éxito institucional en la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México.....46

4.3 Sobre la fiscalización superior en el mundo.....50

4.4 Elementos sobresalientes a destacar.....54

4.5 Consideraciones para el caso mexicano y en particular a la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México.....58

CONCLUSIONES.....63

BIBLIOGRAFÍA.....67

INTRODUCCIÓN

Para proponer una mejora en las funciones y actividades que lleva a cabo la Contraloría dentro del Poder Judicial del Estado de México, bajo la normatividad establecida para garantizar la consecución de los objetivos institucionales establecidos; es necesario conocer la historia del control interno en México abarcando aquellos sistemas y órganos que en diferentes épocas han tenido a su cargo esta función del Estado.

De igual forma, es importante conocer el desarrollo de la función de control y evaluación gubernamental en el Estado de México en las últimas décadas y como fue regulada la conducta de los funcionarios públicos, hasta la creación de la Contraloría General de Gobierno, para cumplir con sus funciones de evaluación y control del aparato estatal y sus acciones conjuntas con la Federación en las materias de control, evaluación, transparencia.

El Consejo de la Judicatura, es un órgano más del Poder Judicial del Estado de México y tiene a su cargo la responsabilidad de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

El papel y responsabilidad de las Contralorías dentro de las organizaciones, y el control interno como un proceso que consiste en un conjunto de políticas y procedimientos establecidos garantizará la consecución de los objetivos específicos de la organización, en aspectos básicos como son: efectividad y eficiencia.

Los retos que enfrenta el Poder Judicial del Estado de México, se caracterizan por la creciente demanda de servicios de impartición de justicia, que exigen avances significativos y palpables en el control interno y en acciones con base en datos estadísticos y en análisis cualitativos, que permitan una correcta identificación e interpretación de la problemática que afronta el Poder Judicial del Estado de México.

Con base a lo anterior, se propone la implementación y fortalecimiento de los sistemas de control interno, su ejecución y vigilancia; que deriven en la optimización de los procedimientos de la función de la Contraloría, basado en la evaluación al desempeño de dicha función y de un enfoque integral de auditorías, que permitan al Poder Judicial del Estado de México, impartir una justicia eficiente que otorgue seguridad jurídica y credibilidad en los justiciables.

CAPÍTULO I. Antecedentes históricos de la Contraloría

1.1 A nivel nacional.

A través de la historia la forma de administrar, regular y distribuir los recursos económicos de un país es decisiva para su buen funcionamiento y refleja de cierta manera la visión del mundo de sus habitantes y la eficiencia de su gobierno. Por lo que una apropiada supervisión de este proceso no solo estimula la capacidad de establecer y hacer cumplir normas que evitarán dispendios y regularan gastos, de elaborar códigos, reglamentos y leyes útiles y acordes con las características y necesidades específicas de la nación, sino que también el buen juicio de gobernantes y gobernados.

En México, han contribuido distintos elementos a través de la historia en la manera de diseñar un control sobre ingresos y gastos, riqueza y necesidades, leyes, instituciones, funcionarios y en general todos los mecanismos que han contribuido para cumplir con la nunca fácil tarea de vigilar el buen uso de la hacienda pública y que con el paso de los años ha desembocado en la actual Contraloría General de la Federación.

La comprensión del sistema del control y responsabilidad de los servicios públicos establecido hoy en día como una medida necesaria y apremiante, revela la utilidad de nuestro propósito en este capítulo, en el que consideramos, sobre todo si se toma en cuenta que no puede comprenderse lo que se va a agregar si no se conocen los eslabones anteriores de nuestros antecesores; por lo que resaltaremos los aspectos más importantes en la época prehispánica y colonial.

Los reinos de México (aztecas), Texcoco y Tacuba, estaban constituidos por la fuerza de las armas, y cada uno de ellos se encontraba formado por un núcleo de población de un mismo origen étnico, quienes pagaban tributo a la Corona de México de todas las producciones de la naturaleza. Todas estas contribuciones, juntamente con los cuantiosos regalos que hacían al rey los gobernadores de las provincias y los despojos de la guerra, formaban aquella inmensa riqueza que tanto asombró a los españoles conquistadores y constituían la hacienda pública.

En la organización y control de la Hacienda Pública la máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl, bajo él estaba el Hueycalpixquiocalpixqui mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpixque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos¹. La función de los calpixque se extendía también a los campos de batalla, pues contaban los cautivos contrarios y los

¹ <https://prezi.com/tktbqdxw84lg/antecedentes-contraloria/>

mueritos propios; hacían cuenta del despojo adquirido. Concluida la guerra los aztecas imponían los tributos a los pueblos sojuzgados.

Fue a través de jeroglíficos que los aztecas llevaban una cuenta exactísima de las entradas de la Hacienda Pública, tanto por concepto de tributos como por los territorios conquistados.

Ahora bien, el control general de todos los tributos de la Hacienda Pública correspondía al Cihuacóatl (funcionarios civil, especie de alter ego del rey), que cuidaba su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, de tal modo que el rey no podía disponer de su arbitrio de los caudales del reino, pues estos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por el bien público estaba determinado, lo que revela un gran progreso administrativo para aquellos tiempos y aquellas circunstancias.

Un mecanismo de control preventivo sobre los restantes funcionarios de la administración y en especial sobre los jueces, lo constituía la selección cuidadosa de quienes debían impartir la justicia.

También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los casos de la guerra y experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios de Calmécac, prudentes y sabios, y también criados en el palacio. A estos funcionarios los escogía el señor para que fuesen jueces en la república.

Se cuidaba mucho que estos funcionarios no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; les encargaba mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a sus manos llegara.

Los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de gobernantes de pueblos anexados, los de jueces y los de funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los calpulli².

La remuneración que se hacía a los jueces por parte del rey, consistente en cierta cantidad de efectos y comestibles, así como el derecho a ciertas tierras afectas al oficio que desempeñaban, donde sembraban y cogían los mantenimientos necesarios para sustentar una familia, conformaba igualmente un medio preventivo de corrupción en estos funcionarios.

²Clan azteca formado por un conjunto de familias con ascendencia común que poseía tierras comunales, un gobierno interno y una escuela de formación para guerreros jóvenes.

La continua permanencia en los tribunales, desde comenzar el día hasta la tarde, era otra medida preventiva en orden a evitarla corrupción de los jueces, aunada a otras tales como el establecimiento de penas capitales contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano, ejercida a través de juntas periódicas con estos funcionarios; en las que debían dar cuenta de los litigios pendientes.

Con referencia al control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios, su implementación se llevó a cabo con penas rigurosas, acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco, tales penas iban desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, cuando el caso no era grave, hasta la muerte misma, si la falta era importante, existiendo, además, la destitución de cargo, la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez.

Los mecanismos de control preventivo y represivo que se establecieron, originaron un florecimiento de la justicia en los reinos de México y Texcoco que admiró a los españoles conquistadores, al grado de que los jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaban en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos.

Por otro lado, en la Época Colonial, el Real y Supremo Consejo de Indias, conocido simplemente como Consejo de Indias, fue el órgano más importante de la administración indiana (América y las Filipinas), ya que asesoraba al Rey en la función ejecutiva, legislativa y judicial y jugó un papel importantísimo en la política internacional desarrollada por la monarquía española en el siglo XVI, política que estuvo orientada primordialmente a la defensa de la fe católica. En efecto, las riquezas de los territorios conquistados constituyeron el principal soporte financiero de las grandes empresas europeas y africanas de los reyes españoles, de tal modo que fue preocupación de éstos y de los oficiales reales de la Hacienda el allegarse recursos para tales empresas.

En un principio, la Hacienda indiana recibió siempre el nombre de "Hacienda Real", ya que, de acuerdo al criterio jurídico de la época, el soberano encarnaba al Estado y, por tanto, era a él a quien correspondían en propiedad los bienes de un territorio. En consecuencia, existía un poder absoluto del Rey en todo lo relativo al fisco; además, había gran confusión, desde el punto de vista práctico, entre los bienes reales de origen público -los impuestos- y los bienes privados -granjerías del Rey, que éste podía tener en Indias, como cualquier particular- o unos y otros eran administrados conjuntamente por los funcionarios de Hacienda. No hubo distinta organización financiera para diversos territorios, sino una sola organización para todo.

La centralización de la Hacienda se explica fácilmente por la forma de gobierno imperante en aquella época, esto es, por la monarquía absoluta española, no siendo más que una faceta de la centralización de todas las funciones de gobierno en la persona del Rey, el cual se auxiliaba de sus secretarios y de los miembros de los distintos consejos.

La autonomía de los distritos administrativos radicaba en que los oficiales reales que administraban las Cajas Reales no tenían entre sí ninguna dependencia, ni siquiera con los de la capital del Virreinato o Gobernación, pues sus relaciones eran directas con el poder central (Rey, Consejo de Indias, Casa de Contratación de Sevilla) y únicamente mantenían entre sí las relaciones necesarias para una buena administración, pero siempre en un plano de igualdad jerárquica.

La actuación colegiada, fue quizás la más acusada del sistema administrativo. Conforme a uno de los principios que rigieron la actuación de los oficiales reales, éstos habían de actuar conjuntamente en todo, trayendo aparejada la inobservancia de esta obligación penas pecuniarias, e incluso la pérdida del oficio. Las juntas o "acuerdos" de Hacienda fueron también una consecuencia lógica del sistema colegiado instituido en la administración de rentas. Todos los organismos colegiados - Casa de la Contratación de Sevilla, Consejo de Indias, Audiencias y Tribunales de Cuentas- llevaban a cabo sus tareas en reuniones colectivas.

El sistema administrativo en que descansó la organización de la Hacienda indiana radicaba en los órganos superiores que integraron la Administración Central, esto es, el monarca y el Consejo de Indias, y de modo secundario la Casa de la Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda. Estos órganos radicados en la Península coexistieron con los funcionarios que residieron en la Nueva España y en los demás territorios conquistados, y de ellos derivaron las directrices que orientaron el manejo de la Real Hacienda.

Entre las actividades del Consejo de Indias en materia de Hacienda podían distinguirse dos funciones: una, velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real, y otra, fiscalizar la actuación de los oficiales reales, respecto a esta segunda, se realizaba por dos vías diferentes: mediante inspecciones directas a los distritos fiscales (visitas) o a través de la revisión de los libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar. Esta revisión se llevaba a cabo directamente en Indias, por medio de contadores de cuentas enviados por el Consejo, o lo que era más usual, con el examen de las copias que aquellos funcionarios remitían a la Contaduría del Consejo. Precisamente por haber prevalecido esta última práctica - revisión de copias de las cuentas en el propio Consejo- se creó una sección propia de dicho organismo: la Contaduría Mayor, que se hizo cargo de ella, habiéndose

ocupado, además, de llevar razón de los gastos extraordinarios que el Rey permitía hacer en Indias y del envío a éstas de contadores de cuentas por parte del Consejo.

La actuación de los oficiales reales estuvo regida por los principios de administración conjunta y responsabilidad solidaria; la actuación colegiada fue obligatoria para todas las operaciones de la administración, y su incumplimiento solía estar sancionado con penas pecuniarias e incluso con la pérdida del oficio. Juntos habían de asistir a los Acuerdos, a las fundiciones y almonedas, al cobro de impuestos y al abrir y meter oro en el arca, que precisamente por eso tenía tantas llaves como oficiales había; juntos habían de abrir los despachos enviados por el Rey y también de contestarlos. Esta actuación mancomunada se extendía también a las sentencias, libranzas, pagos, entregas, autos, diligencias y recaudos relativos a la Hacienda, los cuales debían ir firmados por todos, de tal modo que si un certificado de pago aparecía firmado únicamente por el tesorero, pero sin que constase mención alguna en los libros de los demás oficiales, no se reconocía el pago.

Los oficiales reales poseían la facultad de iniciar "de oficio" los pleitos fiscales y seguirlos por la vía ejecutiva, si eran ejecutables, o por mandamiento de apremio en lo que era invencible y líquido. Los bienes en litigio eran depositados en la Caja. Para el cobro de las deudas podían despachar requisitorias a las autoridades judiciales ordinarias, que debían cumplirlas siempre que fueran firmadas por todos los oficiales.

El Tribunal de Hacienda, compuesto por oficiales reales, funcionaba siempre en forma colegiada. Este principio de actuación era expresamente invocado por las leyes para la resolución de los pleitos: ninguno de los oficiales por sí solo podía sentenciar. En suma, las obligaciones de los oficiales reales podían reducirse a una sola: de cumplir las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales que se les entregaban para la buena administración de su oficio y, en general, todas las disposiciones dadas para las Indias, observancia que, como ya se dijo, se comprometían a cumplir bajo juramento en la toma de posesión de su cargo. Una prohibición más lo era el que el oficial real no podía realizar ninguna clase de tratos comerciales, obedeciendo esta restricción al propósito de evitar, por una parte, el empleo de los fondos reales para fines particulares, y por otra, a la intención de defender los derechos de los comerciantes, ya que era de suponerse que los oficiales antepondrían sus intereses a los de los particulares, como de hecho ocurrió.

Ahora bien, respecto a la participación de los Órganos de Gobierno y de justicia en la Administración de la Hacienda indiana, en virtud de que los órganos de Gobierno o de administración de justicia poseían, además de sus funciones propias, intervención en la administración de la Hacienda. Al lado de los oficiales reales, también fue importante la participación que en dicho ramo tuvieron los virreyes, corregidores y alcaldes ordinarios.

La rendición de cuentas, que fue una de las garantías de la administración de Hacienda, se estableció en Indias desde el inicio de la colonización. Así, los primeros oficiales del fisco con nombramiento real recibieron la facultad de tomar cuentas a quienes interinamente habían actuado en las expediciones de conquista. A los oficiales reales les fueron tomadas cuentas en este periodo de manera esporádica y por distintas personas. Las leyes nuevas de 1542-1543 establecieron la obligación de rendir cuentas cada tres años y de enviar un informe anual (resumen de lo recibido y gastado).

Respecto a los mecanismos de control sobre los demás funcionarios de la administración, si bien es cierto que la Real Hacienda fue preocupación primordial de la Corona, por lo que se establecieron medios de control rigurosos para regular la actuación de los oficiales reales, también lo es que los demás funcionarios de la administración estuvieron sujetos a diversos mecanismos de control, generales unos y específicos otros; es importante comentar por separado las visitas y juicios de residencia, ya que constituyeron los mecanismos de control más eficientes de que se valió el monarca para evitar o corregir las conductas indebidas del personal de su Administración. Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitanía general, o bien la gestión de un funcionario determinado. Y se llamaba juicio de residencia, o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo.

El juicio de residencia fue, en su largo periodo de vigencia en las Indias, una institución muy controvertida. Uno de los inconvenientes más serios que se le atribuyen es que su excesivo rigor limitó la autonomía y creatividad de los mejores y más altos funcionarios, los cuales ponían todo su cuidado en seguir al pie de la letra las instrucciones recibidas, ante el temor de incurrir en responsabilidades. La residencia, como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, fue recogida en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, y si bien se le dio el nombre de juicio de responsabilidad.

De la misma manera que el juicio de residencia fue objeto de este estudio, en cuanto a que el conocimiento de su esencia, caracteres, finalidad y procedimiento permitieran reconocerlo como un medio de hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios indianos, en la misma medida debe considerarse necesario -dado que se trata de un mecanismo de control- esbozar el sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos como fue contemplado en los diversos ordenamientos fundamentales y secundarios expedidos en el periodo 1814-1917 México Independiente, para así

obtener una visión de conjunto del control en sus diversas facetas, ética y deontológicamente³.

La conducta de los servidores públicos debe enfocarse, en el desempeño del cargo respectivo y el ejercicio del servicio público, mediante la aplicación correcta de la ley, anteponiendo siempre a sus intereses personales el interés público que están obligados a proteger o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano que representan. Existe, pues, un nexo jurídico que vincula a los servidores públicos con los gobernados, independiente de aquel que los constriñe a ajustar sus actos a la Constitución y a la ley, deber que les impone la obligación de realizarlos honestamente con un amplio espíritu de servicio.

Este nexo no es más que el principio de responsabilidad cuyo ámbito de operatividad, aun cuando difiere del de legalidad, se complementa con el mismo y ha originado en nuestro orden constitucional la implantación de un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, el que por su importancia debe ser señalado, a fin de conocer la regulación de que ha sido objeto en las distintas épocas de nuestra historia, y poder así comprender de mejor manera el vigente.

Por lo cual, al realizar un somero estudio del control en la organización financiera del país en el siglo pasado y en los tres primeros lustros del presente revela que el primer sistema implantado, en noviembre de 1824, se caracterizó por haberse centralizado la dirección y administración de la Hacienda Pública en el Secretario del ramo mediante el establecimiento del Departamento de Cuenta y Razón, al que se encomendó la contabilidad, formación de los presupuestos y de la cuenta anual; de la Tesorería General, como oficina receptora y distribuidora de los fondos públicos y responsable de observar los pagos ilegales que le mandara realizar el Ejecutivo; y de la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados, con la obligación de examinar y glosar la cuenta pública de cada año.

Posteriormente, en el año de 1830 se inició la desconcentración en la organización hacendaria, al atribuirse a la Tesorería, además de las funciones recaudadora y distribuidora, la relativa a la formación de la segunda parte de la cuenta general, o sea la de distribución, lo que trajo como consecuencia que las comisarías -oficinas regionales de recepción y distribución de las rentas federales- dejaran de presentar sus respectivas cuentas al Ministerio de Hacienda, y lo hicieran ante la citada Tesorería. Esta desconcentración se reforzó con la supresión del Departamento de Cuenta y Razón y con la creación, en 1831, de una Dirección General de Rentas, a la que se confirió la inspección de todos los ramos de la Hacienda Federal, la formación

³ La deontología, es una ciencia aplicada al ámbito moral, que se enfoca en todas aquellas conductas y actuaciones que no están contempladas ni en el derecho ni sometidas al control de la legislación pública.

de la primera parte de la cuenta pública, esto es, la de valores, y la facultad de observar las órdenes de pago del Ejecutivo.

Por otra parte, en el primer lustro de los años cincuenta, las oficinas recaudadoras estuvieron sujetas a diversas direcciones generales, y las distribuidoras a la Tesorería General. Al suprimirse dichas direcciones en octubre de 1855, sus facultades fueron reasumidas por el Ministerio de Hacienda, el cual robusteció su intervención general sobre todos los ramos que integraban las rentas nacionales.

Esta situación prevaleció hasta 1861, en que las funciones de recaudación y distribución se confirieron a dos oficinas generales, subordinadas inmediatamente al Ministerio de Hacienda: la Dirección del Tesorero Federal y la Tesorería General. Tal organización, empero, sufrió modificaciones en agosto de 1867, al prevenirse que todas las oficinas generales de Hacienda dependerían en lo económico, administrativo y directivo del ministerio referido, quedando sujetas a la Tesorería en lo concerniente solamente a las atribuciones recaudadora y distribuidora.

En 1881 se organizó nuevamente la administración hacendaria, al establecerse las bases para la presentación de los proyectos de presupuesto de egresos e incrementarse las facultades de la Tesorería General, concentrándose en éstas, además de las facultades de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y fincamiento de responsabilidades.

Finalmente, es hasta mayo de 1910, que por virtud de una nueva reorganización de la Tesorería, se limitaron sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como a administrar los bienes federales, y se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, a la que se asignaron las atribuciones contable y de glosa, sin duda por recordarse el principio de que deben ser distintas las oficinas que manejan fondos de las que llevan la contabilidad, separándose de esta manera las funciones que corresponden al cajero en toda administración -recaudar, custodiar y distribuir fondos y valores- de aquellas que son propias del contador: registro de operaciones y examen de la justificación y comprobación de las cuentas rendidas.

Si se considera que la Tesorería continuó desempeñando las labores de fiscalización y control preventivo, ya que la Dirección de Contabilidad y Glosa se ocupaba de llevar la contabilidad de la Federación, de dirigir la de las oficinas de esta última y glosar sus cuentas, calificando la justificación, comprobación y registro de las operaciones practicadas; si se considera también, por otra parte, que ambos organismos dependían de la Secretaría de Hacienda, se advierte que la reforma no constituyó un paso definitivo hacia el orden y la moralidad de la Administración y, por tanto, hacia un efectivo control de las operaciones fiscales, dado el mencionado vínculo de

dependencia, que impedía que tanto la referida Dirección General como la Tesorería tuvieran la autoridad suficiente para oponerse a las órdenes emanadas de la Secretaría de Hacienda.

En consecuencia, se imponía crear un órgano dotado de la necesaria autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional. En respuesta a esta necesidad, fue creado el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, estructurado por su ley orgánica expedida por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, con fecha 19 de enero de 1918. Así, cuando en el Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional publicado por el Departamento de Contraloría en 1921, se señalaba: "En efecto, la institución de la CONTRALORIA tuvo un gran fin moral", no se estaba haciendo otra cosa que evocar uno de los propósitos que inspiraron a sus fundadores.

El establecimiento de Contraloría obedeció, asimismo, a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través del control previo, y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario, a diferencia de los antiguos métodos, dentro de las cuales y frente a los actos consumados, no restaba otro recurso que el de la acción penal contra los infractores, sin que se previniesen oportunamente las faltas o delitos.

Su dependencia directa del Ejecutivo y su rango de departamento situaba a Contraloría en el mismo nivel jerárquico que las demás secretarías y departamentos, y no era ni superior ni inferior a ellos, sino simplemente tenía funciones distintas, formando, por tanto, una "unidad" dentro de la "unidad" que se llama Poder Ejecutivo." Su ubicación en este último es hoy en 'día, como lo fue en su tiempo, tema de discusión. Sin embargo, si se toma en cuenta el alto grado de centralización y burocracia del Estado Mexicano a partir de 1910, se admitirá la necesidad de que un organismo del propio Poder Ejecutivo asegurara la correcta administración de la Hacienda y los caudales públicos, sin perjuicio, claro está, de la función que a este respecto, en el control a posteriori, estaba encomendada a la Contaduría Mayor.

Los órganos que conformaron el Departamento de Contraloría, de los cuales una buena organización interna dependía, sin duda, que el departamento mencionado saliera airoso de la labor ingente que se le había encomendado; era necesario también que su personal conjugara honestidad con mística de trabajo. La tarea no era fácil: se vivía una época de reconstrucción de la Administración Pública, en la que el Jefe del Ejecutivo, electo por el pueblo, estaba obligado ante él a cumplir su programa de gobierno, y en este cometido, Contraloría tenía un papel importante: imprimir a la

máquina burocrática la dirección adecuada para alcanzar las metas trazadas. La estructura fue la siguiente:

El contralor general de la Nación. Por disposición legal, este funcionario era el jefe del Departamento, y su nombramiento y remoción correspondían al presidente de la República. Flavio A. Bojórquez, contralor general en 1921.

La Auditoría General. Integrada por diversas auditorías y secciones, que llevaban a cabo las funciones sustanciales del Departamento, la Auditoría General era el centro directivo de las mismas y ante ella se sometía todo asunto que no fuera de simple trámite, o que no se remitiera directamente al contralor.

Contaduría. La labor de esta unidad consistía, como su nombre lo indica, en llevar la contabilidad general de la Nación y, por tanto, en formar la cuenta de la Hacienda Pública.

Auditoría de Órdenes de Pago. La Auditoría de Órdenes de Pago era una de las más importantes dependencias del Departamento de Contraloría, en razón de que las labores que ejecutaba -de glosa previa- respondían a uno de los principales motivos que se tuvieron en cuenta para el establecimiento del departamento mencionado: constituir una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales

Otros órganos que conformaron este departamento fueron: Auditoría de Inspección, Sección Revisora de Pensiones, Auditoría de Glosa Civil, Auditoría de Glosa del Timbre, Auditoría de Glosa de Aduanas, Auditoría de Glosa Militar, Auditoría de Glosa Militar, Auditoría de Liquidación de Cuentas, Auditoría de Servicios y Cuentas Especiales y Estadística, Oficialía Mayor, Departamento Consultivo y Jurídico, Comisión Reorganizadora.

Así, la creación de la Comisión Reorganizadora obedeció, asimismo, a la necesidad de llevar a la práctica como función primordial del Departamento (consignada en el artículo 20 de su ley orgánica) el estudio de los diferentes sistemas de trabajo que se seguían en las diversas dependencias del Gobierno, con el objeto de que, además de obtener economía en los gastos, los servicios fueran más eficaces. No era posible continuar permitiendo que asuntos de la misma índole estuvieran sujetos a distintos trámites en cada una de las dependencias gubernamentales. A tal extremo llegaba esa variedad que en las oficinas recaudadoras y pagadoras y en los formularios utilizados por las mismas los empleados fiscales se veían obligados en cada caso a realizar un estudio detenido de los procedimientos peculiares de una oficina determinada para poder verificar visitas de inspección.

Establecida en 1920, la Comisión Reorganizadora tomó más tarde el nombre de Oficina Consultiva de Asuntos Administrativos y, a partir de 1925, se le denominó Comisión Técnica. Se le encomendaron de manera especial trabajos de reorganización y el estudio de todo género de iniciativas, según se señaló en el Informe Presidencial de 1o de septiembre de 1925, en el que también se consignó como uno de sus trabajos realizados más importantes la formación de un instructivo para la práctica de visitas, a fin de que se hicieran en la forma en que las efectuaban los auditores y contadores públicos.

La naturaleza y finalidad del Departamento no habían sido comprendidas todavía a casi dos años de haber sido creado, y a ello se debían -según lo manifestaba el Jefe del Ejecutivo- las censuras ligeras de que era objeto, al calificar de innecesaria su existencia y de oneroso su sostenimiento. No fue sino hasta el periodo del presidente Adolfo de la Huerta cuando pudo comprobarse la desaparición de los problemas suscitados a raíz del establecimiento de Contraloría, por parte de quienes, no penetrados de la bondad de su labor fiscalizadora, estimaban que sus acciones o facultades sufrirían detrimento al ejercitarse tal labor. El Departamento no sólo contaba ya con el reiterado apoyo presidencial, sino también con la actitud honrada y patriótica de los funcionarios y empleados de la Administración Pública Para 1919, si bien se dejaba sentir en parte la influencia del Departamento, estaba lejos de alcanzar su plena organización y desarrollo. Sin embargo, acorde a su grado evolutivo, obtuvo logros significativos que justificaban ampliamente su establecimiento, y que deben ser analizados a la luz de los objetivos primordiales con los que inició sus labores: vigilancia de los ingresos y egresos, dado que en la distracción de estos últimos se hallaba la causa principal del desequilibrio en los presupuestos; regularización de todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes públicos; rendición oportuna de cuentas y reorganización de la contabilidad general de la Hacienda pública. Por lo que concierne a la función de inspección, considerada ésta en términos generales, Contraloría practicó, del 10 de marzo de 1918 a agosto del año siguiente, 1 455 visitas. En el ejercicio de la facultad que le confería el artículo 49 de su ley orgánica, examinó 16035 libramientos y 18 516 autorizaciones de pago relativas al primero de los años citados, habiendo desechado documentos por valor de \$1 559373.26, en tanto que en los ocho primeros meses de 1919 revisó 14776 libramientos y 8796 autorizaciones.

Un recuento de las actividades llevadas a cabo por el Departamento, a través de sus diversas oficinas, arroja los siguientes datos: la Auditoría de Guerra y Marina registró en el Distrito Federal, del 10 de enero al 31 de julio de 1919, 850 revistas de administración, habiéndose obtenido como resultado de las mismas el que se ordenara que fueran marcadas con el sello de la Nación gran número de caballos y acémilas que carecían de él, así como el que se hiciera la confronta y ajuste de todas

las fuerzas organizadas y la revisión de su presupuesto, lo mismo que el de las no organizadas.

El Informe Presidencial de septiembre de 1922, al referirse a la labor de inspección, señalaba que la Oficina Central de ese nombre había practicado 2,147 visitas a oficinas civiles y 1,135 a pagadurías militares, las que unidas a entregas de oficinas con manejo de fondos, revistas de administración, tomas de posesión, licenciamientos, entregas de mando y ceses de corporaciones daban un total de 4,612 comisiones ejecutadas, en tanto que las auditorías regionales, de reciente creación, habían desempeñado más de cinco mil comisiones diversas.

La eficacia de los trabajos en este renglón -una economía de \$3'519,137.97 permitía afirmar al Primer Mandatario que no había oficina en todo el ámbito de la República que dejara de ser visitada constante y periódicamente por medio de las auditorías regionales.

Otro de los logros importantes de la Contraloría fue la relativa a la formación del inventario respectivo de los bienes muebles e inmuebles de la Nación, con el fin de saber a cuánto ascendía su valor exacto; poder precisar, en vista de ello, el activo de la misma e integrar la contabilidad de la Hacienda Pública. Así lo expresó el Jefe del Ejecutivo en su Acuerdo de 10 de marzo de 1926, por el que ordenó la formación del inventario mencionado y facultó a Contraloría para que dirigiera los trabajos correspondientes. Para septiembre de 1927, el Primer Mandatario informaba sobre la continuación de esta labor y de sus resultados, consistentes en la incorporación de bienes al activo de la Hacienda Pública, por valor de \$16'237,447.98.

El día jueves 27 de octubre de 1932 tuvo lugar en la Cámara de Diputados la lectura de la iniciativa de ley, fechada el 19 del mes y año citados, por la que el Jefe del Ejecutivo proponía la reforma de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, en las partes correspondientes a la determinación de las competencias respectivas de la Secretaría de Hacienda y Departamento de Contraloría. En otras palabras, la desaparición de este último y la reorganización de la secretaría mencionada para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la Federación tanto respecto al manejo de fondos en sus diversas modalidades - recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas- como en cuanto a la fiscalización preventiva.

Aun cuando la Secretaría de Hacienda se mantuvo como órgano único de control en un periodo de 14 años (1933-1947), el mismo que duró con ese carácter el Departamento de Contraloría, resulta apropiado hablar de una "dispersión del control", si se considera que el lapso mencionado es proporcionalmente pequeño comparado

con los 50 años que comprende esta etapa y que durante ella las funciones fiscalizadoras y de control se depositaron en diversas dependencias.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, marcó el inicio de la dispersión aludida, al privar a la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades de control y conferir las a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, de nueva creación. Cuando el número de las entidades paraestatales iba en aumento y se les dio una regulación específica a través de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, las atribuciones de la misma no se encomendaron tampoco de manera exclusiva a la Secretaría de Hacienda sino que de ellas participó también la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A estas dos dependencias se agregó la Secretaría de la Presidencia, creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, configurándose así un sistema triangular de control que operó hasta 1976, en que la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto asumió el carácter de órgano central de los sistemas de planeación y control, al otorgársele la mayoría de las facultades que correspondían a la extinta Secretaría de la Presidencia y otras que eran competencia de la de Hacienda, Patrimonio Nacional e industria y Comercio. Con las funciones asignadas, además, a las secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial y Comercio, la de Hacienda fue una vez más desplazada del concierto de la Administración Pública como el órgano centralizador de las facultades fiscalizadoras y de control.

Como ya se ha visto, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 privó a la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades en materia de control para conferir las a una nueva dependencia: la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que operó hasta 1958. En este año, la primera de las dependencias mencionadas vio reducidas una vez más sus atribuciones por virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre, publicada en el Diario Oficial del 24 del mismo mes, que transformó a la de Bienes Nacionales en la del Patrimonio Nacional, y creó la de la Presidencia.

De acuerdo con la ley citada en último término, la dependencia hacendaria conservó las atribuciones para proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal; controlar y vigilar el ejercicio del Presupuesto; llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal; mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar los actos y contratos de los que resultaran derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el departamento citado, si bien se requería, además, la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades;

intervenir en todas las operaciones en que se hiciera uso del Crédito Público; manejar la Deuda Pública y, por último, ejercer las facultades que le señalaran las Leyes de Pensiones Civiles y Militares, así como las de instituciones nacionales y privadas de crédito, seguros, fianzas y bancos.

Para la gestión del presidente López Portillo se inició con la implantación de una reforma de fondo en la estructura de la Administración Pública Federal, misma que correspondió a los reiterados planteamientos expuestos durante su campaña como candidato a la primera magistratura del país.

El marco jurídico que sirvió de sustento inicial y sustancial a esta Reforma Administrativa estuvo constituida por tres ordenamientos básicos cuyas correspondientes iniciativas recibió el Poder Legislativo de la Unión simultáneamente, "en paquete", durante el mismo primer mes de la administración lópezportillista, habiendo sido promulgados enseguida. Tales ordenamientos fueron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, así como las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública, publicadas ambas en el Diario Oficial de la Federación de 31 del propio mes y año.

Uno de los renglones más caracterizados y trascendentes de esta transformación orgánica lo constituyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, erigida en órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, y designada como dependencia por cuyo conducto el Ejecutivo Federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento -tanto en inversión como en gasto corriente- y evaluar los resultados de su gestión.

El desarrollo, el mejoramiento de los servicios a cargo del Estado, la correcta productividad de las empresas públicas y la eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos nacionales no pueden concebirse sin una adecuada planeación. Dentro de ésta, el control del ejercicio de la función administrativa tiene una gran importancia, por lo cual resulta indispensable sistematizar sus actividades y funciones, es decir, adecuarlas a los objetivos del mejoramiento de cada uno de los sectores económicos que conforman el sistema económico total, orientando el control a los propósitos del desarrollo.

Tanto la organización de la Administración Pública como la de las empresas e instituciones privadas tiene que basarse en la elaboración de planes y programas

para poder mejorar la efectividad de sus operaciones, lo que modernamente se ha llamado "desarrollo administrativo"⁴.

Estos conceptos pueden ubicar la filosofía del régimen que inició su gestión en 1982, al afirmar su titular, en su momento y en su oportunidad, que la Administración Pública debía adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno. Con esa idea se sostuvo que la adecuación, para ser cabal, había de consistir en perfeccionar los sistemas-de manejo de los recursos del Estado y en fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos, y que para cumplir con el propósito de que el Gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, se precisaba la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado" para sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública.

Congruentemente con esta filosofía se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, añadiéndose el artículo 32 bis y creando dicha secretaría, con facultades específicas, a partir del 1° de enero de 1983, Dentro del régimen del derecho mexicano, es fundamental la juridicidad de los actos de los órganos del Estado, al grado que la competencia debe constar expresamente en la ley, de manera tal que sólo se pueda hacer aquello que la norma expresamente autorice.

En tal virtud, para el correcto desarrollo administrativo del ejercicio del control, será indispensable la concurrencia de un marco jurídico para que la sistematización de las prácticas y los procedimientos y modalidades de la operación administrativa pública se realicen en un ámbito de plena legalidad.

Toda administración presupone ideas de cambio. De esta manera, puede calificarse de antonomástico⁵ en lo administrativo un proceso dinámico de modificaciones y cambios. Esto es lo que se advierte en la historia del ámbito administrativo en México desde la Independencia formal de nuestro país hasta la época actual. Lo anterior se manifiesta a todo lo largo de la historia de nuestro país, el cual observamos a la administración pública desde el punto de vista del control, que los cambios y modificaciones han sido abundantes tanto en las estructuras como en los procedimientos y, desde luego, en los marcos legales de conformidad con los que se ha ejercido el control en el país.

La historia del control interno en México abarca todos aquellos sistemas y órganos que en diferentes épocas han tenido a su cargo esta función del Estado, aunque

⁴El Desarrollo Administrativo es un proceso de mejoramiento permanente y planeado para la buena gestión y uso de los recursos y del talento humano en los organismos y entidades. cuidado y habilidad los procesos administrativos, económicos, ambientales y sociales." en el desempeño y logro de los objetivos de la empresa.

⁵ El concepto de antonomasia procede del vocablo latín antonomasia, que a su vez deriva del griego antonomasia. Una antonomasia es una clase de sinécdoque que implica hacer referencia a alguien a través de una de sus cualidades, o a nombrar una cualidad mediante el nombre propio de aquel que la ostenta.

desde el punto de vista específico del control preventivo y no del control posterior, pues la investigación y desarrollo de este último ha asumido otro aspecto de la historia del país: desde los antiguos Tribunales de Cuentas del Derecho Indiano hasta la constitución y funcionamiento de la actual Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados.

Fue el 1° de diciembre de 1982 en la toma de posesión del presidente Miguel de la Madrid en su mensaje de toma de posesión que expuso las razones para fundamentar la creación de la Contraloría, al afirmar que los sistemas de administración de recursos del Estado debían perfeccionarse para fortalecer el control y vigilancia de la Administración Pública; que para cumplir con tales propósitos y con la idea de que el Gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, promovería la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, a fin de sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública.

De igual forma, el Titular del Poder Ejecutivo adicionó dichas motivaciones en la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que presentó al Senado el 4 del propio mes de diciembre de 1982, expresando que para armonizar dichos sistemas de control se requería integrarlos en una Secretaría, resaltó el presidente De la Madrid que la creación de esta Secretaría no relevaría a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus áreas que manejen recursos económicos del Estado, ya que éstos continuarían en vigor y lo que estaría a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sería establecer la regulación que asegurara el funcionamiento de los sistemas de control para que sobre bases uniformes se cubriera con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

Así, fue de alguna manera causa y motivo de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano globalizador del control, entendido éste fundamentalmente en su fase preventiva, para distinguirlo del control conclusivo que por antonomasia y de acuerdo con las tradiciones administrativas de nuestro país corresponde al Poder Legislativo.

1.2A nivel Estado de México.

La función de control y evaluación gubernamental es inherente al nacimiento del Estado de México como entidad federativa, pues conforme a la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de 1824 y al Reglamento Interior para la

Secretaría de Gobierno se establecieron en su oportunidad la Tesorería General del Estado y la oficina de la Contaduría, que tenían entre otras responsabilidades las de recaudar todos los caudales para el gasto del Estado y el examen y glosa de las cuentas del Estado, respectivamente.

A mediados del siglo XX, se inició un programa de moralización de la Administración Pública, el cual promovió la honestidad de los servidores públicos, la fiscalización y austeridad del gasto y el control interno de la propia administración, mismo que provocó la publicación de dos leyes: la "Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo", que encomienda a la Dirección General de Hacienda, entre otras funciones, la de glosa preventiva de las cuentas y control de bienes y la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados", que regula la conducta de los funcionarios públicos y tipifica delitos oficiales.

En la década de los setentas se creó la Contraloría General de Gobierno y para cumplir con sus funciones de evaluación y control del aparato estatal se reformó la estructura orgánica y funcional del gobierno. A finales de esa década, con la expedición de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a la Contraloría General se adicionan funciones, entre otras, las de vigilar el ejercicio presupuestario; supervisar y evaluar la organización hacendaria, y vigilar y supervisar los programas por objetivos.

Desde finales de la década de los ochentas, el Gobierno del Estado, a través de la suscripción de diversos Acuerdos, ha coordinado la ejecución de acciones conjuntas con la Federación en las materias de control, evaluación, transparencia y combate a la corrupción respecto del manejo de recursos federales.

Por reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, del 11 de octubre de 1989 se creó la Secretaría de la Contraloría, con las funciones de instrumentar mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión pública, y de vigilancia de la actuación de los servidores públicos. En el año siguiente se expidió la actual Ley de Responsabilidades, orientada a la renovación de los mecanismos de control interno y la fiscalización del gasto público. En esa misma década se establecieron las Contralorías Internas en las Dependencias y en la Procuraduría General de Justicia de la Administración Pública Estatal, para realizar las funciones de control y evaluación gubernamental.

1.3 A nivel del Poder Judicial del Estado de México.

A partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1827, el Poder Judicial, es uno de los tres Poderes de la soberanía estatal.

Calidad que conservaría en todo su devenir histórico. Las Constituciones posteriores de 1861, 1870, en capítulo especial, le asignarían la facultad exclusiva de aplicar las leyes en las causas criminales y civiles.

Hasta antes de la reforma integral de 1995, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que creó el Consejo de la Judicatura, como un órgano más del Poder Judicial; la toma de decisiones de carácter administrativo correspondía al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Otro precedente importante, fue la Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de marzo de 1995. El artículo 106 establece que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura, conforme a las bases de esta Constitución y las leyes respectivas.

La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, adopta en el artículo 52, como funciones para el Consejo de la Judicatura, las mismas que cita la Constitución estatal. En esencia, es un órgano colegiado de gobierno; dotado de autonomía. En la toma de decisiones intervienen todos sus integrantes y las deciden por unanimidad o por mayoría de votos.

Desde su creación el Consejo de la Judicatura, es responsable de atender dentro del Poder Judicial todos los problemas de naturaleza administrativa. Su configuración inicial la establecía la Ley Orgánica del Poder Judicial, con un Presidente que será el del Tribunal Superior de Justicia; dos Magistrados, nombrados mediante insaculación; y dos Jueces de Primera Instancia, nombrados en términos de la fracción anterior.

Con motivo de la reforma constitucional publicada el 10 de enero de 2010, reestructuró esta composición. Al Consejo de la Judicatura se integran tres consejeros más y se disminuye a un juez de primera instancia para quedar de la siguiente manera:

- I. Un Presidente
- II. Dos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia
- III. Un juez de primera instancia
- IV. Una persona designada por el Ejecutivo Estatal; y
- V. Dos personas designadas por la Legislatura.

El Consejo de la Judicatura funciona en Pleno o en Comisiones.

El Pleno lo integran la totalidad de consejeros, para sesionar cada quince días; y en forma extraordinaria cuantas veces sea necesario.

La independencia que caracteriza al Consejo de la Judicatura, se traduce en que, sus determinaciones serán definitivas e inatacables; salvo las que se refieren al nombramiento de magistrados que aprobará la Legislatura estatal, por ser su competencia.

El artículo 63 del mismo ordenamiento asigna al Consejo de la Judicatura una serie de atribuciones, todas dirigidas a velar por el buen funcionamiento del Poder Judicial del Estado de México.

CAPÍTULO II. Situación actual de las Contralorías

Las organizaciones son sistemas diseñados para lograr metas y objetivos por medio de diversos recursos materiales y humanos. La administración de estos recursos demanda que se cumplan con los objetivos y metas y además se dé seguridad de la custodia de dichos recursos organizacionales.

El control interno, es un proceso que lleva a cabo la administración de una organización y que debe estar diseñado para dar una seguridad razonable, en relación con el logro de los objetivos previamente establecidos en los siguientes aspectos básicos: Efectividad y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de los reportes financieros y cumplimiento de leyes, normas y regulaciones, que enmarcan la actuación administrativa.

El proceso administrativo es el núcleo de la administración de empresas como disciplina de estudio, está presente en gran parte de las definiciones que podemos encontrar sobre ella. El proceso consta de cuatro o más pasos que son: i) planificación, ii) organización; iii) economía y dirección y iv) control de gestión. Precisamente el último de los pasos del proceso administrativo es el campo de acción para la contraloría ya que es la que se encargará de asegurarse de la gestión de los tres pasos anteriores, demanda que en la generalidad de las organizaciones se presenta.

La responsabilidad de la contraloría es que la información suministrada a la administración sea cierta y confiable, por lo que *la función del área de contraloría se vuelve estratégica en cualquier organización ya que en la medida en que exista un control interno eficiente, se dará una mejor calificación de transparencia a la gestión de la organización.* Por ello revisaremos de manera general conceptos fundamentales:

2.1 Definición de Control Interno.

Sobre el control interno existen diversas definiciones, pero tomaremos la de las Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, por ser una exposición surgida del consenso de diversos sectores públicos y empresariales, la cual señala que *control interno consiste en las políticas y procedimientos establecidos para proporcionar seguridad razonable de poder lograr los objetivos específicos de la entidad.*

2.2 Responsabilidades y funciones.

Los controles orientados por funciones son reemplazados por procesos integrados de control, utilizando los sistemas contables como un apoyo a la estrategia global e involucran cada vez más a toda la organización en el proceso de control.

A partir de los grandes escándalos corporativos que sacudieron al mundo de los negocios, los comités de auditoría han sido un apoyo importante a la función de la

contraloría en donde ha habido una redefinición de sus funciones y responsabilidades lo cual ha llegado hasta la inclusión de éstas en leyes, reglamentos y códigos de mejores prácticas a nivel mundial, llevando a las organizaciones a la necesidad de replantear las estructuras y prácticas de estos comités y áreas de contraloría, así como el reconocer los beneficios que implican el contar con una contraloría o comité preparado para contribuir al cumplimiento de los objetivos estratégicos de cada organización.

Dependiendo de la complejidad, tamaño de la operación y otros factores, las funciones de la contraloría pueden listarse como sigue.

2.3 Información financiera.

Una de las principales responsabilidades de la contraloría es proporcionar información contable y financiera, que muestre los resultados de la empresa y su posición mercantil. Estos datos deberán servir para evaluar su desempeño. El concepto tradicional, indicaba que el objetivo de la información financiera era sólo dar cuenta de cómo se emplearon los recursos para comunicar a los accionistas y acreedores y el grado de eficiencia con que se llevó a cabo la gestión del negocio, esto debe considerarse ahora solamente como una fase preliminar y un medio transitorio para alcanzar finalidades más trascendentes. Su misión es servir de base para la toma de decisiones, así tendrá que ser estructurada y configurada en su contenido y alcance, de acuerdo con las necesidades de aquellos usuarios internos y externos que van a utilizarla para evaluar alternativas y tomar decisiones. La información debe ser significativa, oportuna, relevante, completa, comparable y verificable; asimismo, debe incluir datos financieros y operativos. Una de las principales funciones del Contralor es mantener actualizada la normatividad contable aplicable a su organización.

2.4 Control de costos.

Otra de las responsabilidades contables de la contraloría es la información sobre los costos y el control sobre ellos. Por ello, su adecuada atención para lograr su optimización se convierte en una responsabilidad crítica por ser la variable que puede ser controlada por la organización. Es decir, se requiere la disponibilidad de una información adecuada y oportuna en las distintas áreas y niveles de la organización para que los responsables puedan identificar el progreso o retroceso obtenido en las operaciones realizadas. La reducción efectiva de los costos requiere como premisa la definición de cuáles son las áreas de responsabilidad y de control, de tal manera que cada paso de la producción y/o de los servicios, se encuentren vigilados por un responsable de cuyas decisiones dependan la eficiencia y los resultados de los procesos que deben desarrollarse.

Una herramienta moderna de costos, es la administración basada en actividades. Esto significa toda una metodología de acción para incrementar el valor de los accionistas. Su aplicación requiere del cambio hacia una cultura basada en los

procesos del negocio, y reorientar los sistemas y formas de operar hacia esa nueva filosofía cuyo objetivo es optimizar los procesos y sus costos.

2.5 Control de nuevos proyectos.

Para lograr el crecimiento de la organización, es necesario desarrollar nuevos proyectos, lo cual requiere de un sistema que permita ejercer un buen control y vigilancia efectiva sobre los mismos. El avance físico de los proyectos es responsabilidad de las áreas operativas y el avance financiero es responsabilidad del ejecutivo de finanzas, ambos deben coordinarse debidamente, según las bases sobre las cuales fue aprobado el proyecto y los términos de los contratos. Estos controles son básicos para el éxito del proyecto, sobre todo en un ámbito económico de constantes cambios que afectan los mercados y los elementos para financiar los proyectos. Bajo la nueva filosofía del papel que desempeña el contralor y su compromiso en las operaciones eslabonadas de la organización, se hace necesaria su participación para asegurar el cumplimiento de las premisas y los tiempos.

Una vez que el proyecto ha sido puesto en marcha, el aspecto más importante es monitorear a través del tiempo si se satisfacen las premisas sobre los beneficios que se derivarían del proyecto cuando éste fue autorizado, en lo que se refiere a ingresos adicionales, reducción de costos y otros beneficios que deben ser comprobados.

2.6 Implantación de un sistema de control interno.

Una de las más importantes funciones del contralor consiste en ejercer una labor de salvaguarda y vigilancia sobre los bienes de la empresa mediante la implantación de un control interno efectivo. Su objetivo es eliminar, hasta donde sea posible, las pérdidas por errores y fraudes que merman en una u otra forma los resultados y el patrimonio de la institución. En la actualidad la función de control, la vigilancia y el cumplimiento de reglas deben ser compartidos y ejercidos por todos los ejecutivos que manejan la operación de la organización, mediante la aplicación y administración de normas, procedimientos, instrucciones y directrices que aseguren el buen manejo de los recursos.

Una de las herramientas más usadas para lograr un adecuado control interno, es usar el marco de COSO (Committee of Sponsoring Organizations)⁶, en el que después de que se identifican los riesgos de una organización, se transfieren, reducen, controlan o administran por todos los miembros de la organización. Lo ideal sería que cada dueño de un proceso, con la metodología de COSO, identificara sus riesgos, estableciera sus puntos de control, se auto evaluara y se auto corrigiera.

⁶En 1992 el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) publicó el Marco Integrado de Control Interno (Internal Control Integrated Framework) para ayudar a empresas y otras entidades a evaluar y mejorar sus sistemas de control interno. Desde entonces, el Marco ha sido reconocido por ejecutivos, miembros del consejo de administración, organismos reguladores, creadores de normas, organizaciones profesionales y otros como un marco apropiado y exhaustivo para el control interno.

2.7 Fiscal.

Uno de los campos de actuación del Contralor que tiene un alto valor estratégico en los resultados de la empresa, lo constituye la gestión de obligaciones fiscales y las oportunidades que, dentro del marco legal, existen con el fin de optimizar la carga fiscal.

2.8 Información financiera a terceros

Derivado de los escándalos contables, los mercados de valores están requiriendo administraciones transparentes, sólidas y confiables por parte de los responsables de las finanzas en una organización; asimismo, información financiera de calidad, libre de desviaciones debido a errores, malversaciones o fraudes.

Ante estos nuevos requerimientos, el director de finanzas como responsable de la información financiera y el director general, responsable de la marcha de una sociedad dentro de un entorno económico invadido por incertidumbre, se deben convertir en expertos en Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, Normas de Auditoría, Administración Financiera, Administración de Riesgos, Análisis de Procesos y Códigos de Ética; y por si esto fuera poco, deben ser los guardianes permanentes del control interno en una organización.

El ejecutivo de finanzas, como dueño de los procesos para la generación de información financiera y por ende, de la función de administración y finanzas en la organización requieren de una transformación que no era más que un aspecto opcional o de buena voluntad para aquellas empresas que pretendían mejorar su gobierno corporativo y así ganar la confianza de inversionistas y competitividad en los mercados; hoy, la transformación se ha vuelto obligatoria.

2.9 Mejores prácticas

Las mejores prácticas en la contraloría deben verse desde cuatro perspectivas: tecnología, procesos, gente e información, balanceando por igual el énfasis en cada uno de los cuadrantes.

Con todo lo anterior, podemos visualizar que la función de la contraloría en las organizaciones es muy amplia. El nivel de participación fluctuará de acuerdo a los principios operativos que la alta administración de la organización asigne a la misma.

En términos generales, la función del área de contraloría puede asimilarse a un medio conductor o „amalgama“ de las operaciones y estrategias que esta dirección lleva a cabo, no sin olvidar las múltiples responsabilidades y gran alcance que lleva consigo. Asimismo, una organización que cuente con una fuerte participación de su área de contraloría en su gestión, tendrá una ventaja para asegurar el logro de sus objetivos.

Por otra parte, en la actualidad se ha demandado transparencia en la información y gestión de la administración, ya sea gubernamental o privada, debido a los

escándalos financieros y de corrupción que se han hecho públicos. Es por eso que la función de la contraloría se ha ido regulando con la finalidad de que a las terceras personas que se ven afectadas con la gestión administrativa de una organización, se les dé mayor certidumbre en la información recibida, ya sea accionistas, inversionistas, acreedores o ciudadanos.

Por lo anterior, ahondaremos precisamente en lo que consideramos, es el principal inconveniente, que pone en riesgo en la actualidad la efectividad y eficiencia de la actuación administrativa, transparencia y credibilidad de la gestión de una organización.

2.10 La corrupción.

Hay prácticamente un consenso de que el mayor de los fantasmas que recorre el mundo en este final de siglo, es el de la corrupción. Pero este fenómeno generalizado provoca, simultáneamente, un proceso inverso en la búsqueda afanosa de una moral pública.

La corrupción no tiene especificaciones de tiempo o lugar. Ella es intemporal, que si bien es un problema de los individuos que muestran conductas ilícitas es también resultado de una sociedad que funciona con un sistema que nos es el apropiado.

De ahí que la problemática que encierra la corrupción representa el mayor de los desafíos y es motivo de preocupación para el Estado moderno. Como antídoto, nada mejor que hacer efectiva la división de poderes como la forma adecuada del control, porque es el recurso que permite cumplir con uno de los supuestos básicos del Estado democrático: honesto, defensor de las libertades públicas, transparente en el funcionamiento, y dialogante con los ciudadanos.

Es una realidad que si bien, como vimos anteriormente, a través de la historia de nuestro país, su régimen republicano contempla una división formal de poderes, en los hechos no se ha ejercido a plenitud por cuestiones de sociología política y razones históricas. Nuestra sociedad, de alguna forma invertebrada, carece por tanto de estructuras administrativas estables que le dan solidez y viabilidad a un estado moderno. Este estado embrionario de institucionalización impide la vigilancia pública del desempeño del aparato gubernamental, esto es, se cancelan los canales por donde la sociedad efectúa sus tareas de vigilancia. Desde esta óptica, podríamos decir que le falta vitalidad a la sociedad civil, entendida como diversidad y fortaleza organizacional.

Para lograr la transparencia también es importante tener como aliado el funcionamiento adecuado de instituciones democráticas, una prensa libre y acceso abierto del público a la información relacionada con el ejercicio del poder y las actividades gubernamentales. A toda esta estructura deben sumarse los órganos de control y el afianzamiento del sistema de impartición de justicia, esto último es así porque el sistema institucional de una nación depende de la vigilancia del poder judicial.

Está claro por otra parte, que el combate a la corrupción se enfrenta y tiene connotaciones de carácter eminentemente políticas, en donde más que los hombres, son las instituciones públicas la que juegan el papel de jueces de última instancia. Sin embargo, en nuestro país, o están ausentes las instituciones públicas o van en proceso de formación y afianzamiento que, eso sí, servirán en el futuro como conductos por donde la sociedad se organizará para poner freno a los desmanes de la corrupción y la irresponsabilidad pública.

En paralelo con la contemporización institucional, se requiere actuar a nivel educativo de la sociedad, para reorientar los valores a fin de cambiar en el plazo largo las conductas individuales. Autores como Juan Rafael Llerena Amadeo⁷ consideran que *no se irá a fondo contra la corrupción en tanto no suceda una modificación interna del individuo*, que hoy por hoy, está inmerso en una dinámica de valores presidida por el dinero en menoscabo (y hasta el menosprecio) de otro tipo de virtudes. Por lo tanto la moralidad o la corrupción, sucede en un determinado estado de la sociedad. Las medidas anticorrupción, en consecuencia, no pueden tener lugar en el vacío social y político. Más bien la estructura social y política, que define el grado de conflictividad y de porosidad hacia los valores, va a condicionar los alcances de esas medidas.

En tal virtud, el avance contra la corrupción necesitará de una activa sociedad civil y de la presencia de órganos de fiscalización, porque se enfrenta a toda una estructura de intereses que es finalmente la matriz de los conflictos sociales. En otras palabras, las necesidades sociales, el tamaño de la conflictividad, el juego democrático, la correlación de fuerzas políticas y la experiencia en materia de control, serán los factores decisivos para instaurar y operar con éxito los instrumentos para la vigilancia de los haberes públicos para hacer de nuestro país un campo donde impere la ley.

La fiscalización constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos, es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, la cual se detona principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público.

En teoría, en un verdadero Estado de derecho la fiscalización superior no tendría razón para existir ya que la actuación de los individuos y las instituciones se distinguiría por el respeto a las normas, la transparencia y la rendición cuentas; en ese estado ideal, prácticas como el mal uso de recursos públicos, la corrupción y el tráfico de influencia serían prácticamente impensables. Sin embargo, la realidad no es así y tanto en países con grandes avances en materia de rendición de cuentas y altos niveles de desarrollo económico, como en países en ese proceso, necesitan de instituciones que realicen labores de fiscalización.

⁷ Juan Rafael Llerena Amadeo (1925 - 2014) fue un abogado y profesor argentino. Entre 1978 y 1981 se desempeñó como ministro de Educación durante el gobierno de facto de Jorge Rafael Videla.

En particular, el informe 2011 de Transparencia Internacional⁸ que analiza y clasifica la corrupción en 183 países del mundo, muestra que México es uno de los países con retos importantes por los altos niveles de corrupción en el ejercicio de gobierno y, en general, como práctica social. El informe presenta a Chile como el país latinoamericano con menor corrupción (en el puesto 22, según una ordenación de menor a mayor corrupción), seguido de Costa Rica (50) y Cuba (61). México se encuentra muy lejos de las primeras posiciones, ocupa el lugar número 100 junto con Argentina.

En ese contexto, Aimée Figueroa Neri⁹ afirma que el ejercicio fiscalizador es un tema sensible y delicado para quienes están sujetos a él y constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos y se deriven ganancias de orden político, como una mejor imagen ante una sociedad que valora cada vez más aspectos como la transparencia y la rendición de cuentas. La fiscalización, considera Aimée Figueroa, sirve a todos: es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, la cual se detona principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público.

Un estudio de José Octavio López¹⁰ sostiene que durante las últimas décadas las democracias modernas se han empezado a alejar de la organización clásica de la división política en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para incorporar nuevos organismos autónomos de Estado, como los ombudsmen, las comisiones de derechos humanos y los organismos autónomos para la organización electoral, entre otros. Por ello plantea que “el logro de equilibrios y contrapesos entre los poderes y los órganos autónomos es uno de los mayores retos de las democracias modernas”.

La importancia de la fiscalización superior en el sector público se relaciona con la creciente complejidad de las tareas de gobierno, aunada a la limitación en la cantidad de recursos disponibles y a una gama más amplia de necesidades sociales que satisfacer a través de la implementación de programas y políticas gubernamentales.

2.11 Los órganos de fiscalización en México.

La fiscalización del gasto público forma parte de una actividad central en los gobiernos democráticos y es fundamental en los actuales sistemas de transparencia y rendición de cuentas.

Al respecto Javier Pérez Saavedra define la fiscalización de la administración pública como el proceso mediante el cual se busca la comprobación de la actividad ejecutiva del Estado.

⁸ El Índice de la Percepción de la corrupción 2011, mide los niveles percibidos de corrupción el sector público en 183 países y territorios de todo el mundo.

⁹ Aimée Figueroa Neri es doctora en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad de Barcelona; actualmente es investigadora del Dpto. de Políticas Públicas del CUCEA-Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación y publicaciones se concentran en la legislación de las finanzas públicas y fiscalización superior.

¹⁰ José Octavio López Presa (coord.). Corrupción y cambio, México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo/Fondo de Cultura Económica, 1999, 399 pp.

El mismo autor señala que es conveniente hacer la separación entre auditoría gubernamental y auditoría fiscal. En el primer caso, los entes auditados forman parte de la administración pública, en el segundo caso la realiza una dependencia del gobierno federal y el sujeto revisado es un contribuyente o una empresa paraestatal.

Un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) coordinado por Mauricio Merino, considera que la hacienda pública es una parte vital de la operación de los gobiernos. En ese sentido, la obtención de ingresos, la administración de los recursos y la realización del gasto público son tres de sus funciones principales; de ahí cobra relevancia la fiscalización como herramienta indispensable para evaluar el cumplimiento de esos fines.

México cuenta ya con una amplia trayectoria en el campo de la fiscalización del gasto público. Históricamente nuestro régimen se caracteriza por su estructura republicana, democrática y federal. En ese sistema el concepto de representatividad del pueblo y la división de poderes adquieren un gran significado. En ella, la función más importante del Ejecutivo es la administración pública y la obligación de rendir cuentas al Legislativo a través de la Cámara de Diputados. Los antecedentes históricos de la fiscalización en México se remontan a la época de la Conquista; en este apartado sólo se destacaremos algunos de los aspectos más relevantes.

Desde 1825, la Cámara de Diputados creó un órgano responsable de la revisión de las cuentas ofrecidas por el Ejecutivo: la Contaduría Mayor de Hacienda que sobrevivió a los cambios políticos que transitaban a veces de una República centralista a federalista.

La consolidación de la Contaduría Mayor de Hacienda se dio después de la promulgación de la Constitución Federal de 1857, cuando se expidió la reglamentación de la "Administración y Contabilidad de los Caudales del Gobierno" que representó un avance en materia de normatividad para la ejecución el presupuesto.

La función de la Contaduría Mayor de Hacienda se caracterizó por ser ajena al Ejecutivo y hacer sugerencias al Ministerio de Hacienda en la corrección de ineficiencias e irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

Con la Constitución de 1917 se ratificó la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano de la Cámara de Diputados y se creó el Departamento de la Contraloría cuya función era ejercer el control de los egresos públicos, la glosa de cuentas del manejo de fondos, bienes y valores, y la constitución de responsabilidades como fase previa a la rendición de cuentas al Poder Legislativo.

En 1932 estas funciones pasaron a la Tesorería de la Federación. Más adelante en 1978, se expidió la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda que le dio un claro papel de fiscalizador al Poder Legislativo.

En 1999 entraron en vigor las reformas constitucionales que convirtieron la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación e implicaron una transformación histórica de fiscalización del Estado mexicano.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos (subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública), el manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, entre otros.

El objetivo de la fiscalización de la Cuenta Pública es evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como practicar auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales.

El mismo ordenamiento dispone que son entidades fiscalizables los Poderes de la Unión y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.

Asimismo, dispone que la revisión de la Cuenta Pública sea una de las funciones de la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación.

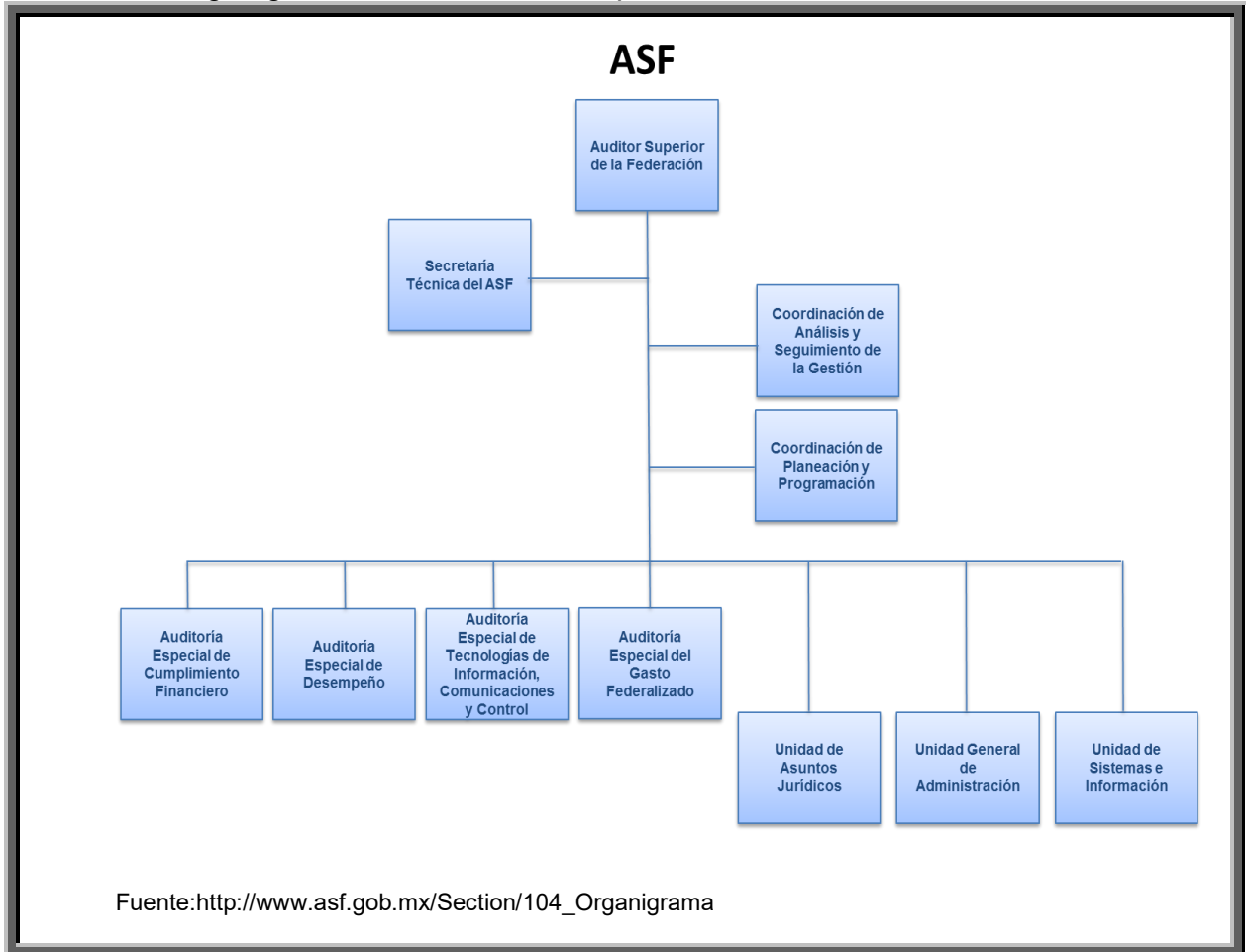
2.12 La Auditoría Superior de la Federación.

En ese contexto, la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en México es una respuesta a las nuevas necesidades de transparencia y de rendición de cuentas. La ASF fue creada en el año 2000 como la Entidad Fiscalizadora Superior del país, con el fin de proveer auditorías y apoyo técnico a la Cámara de Diputados en el desempeño de sus obligaciones constitucionales relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal. Estas obligaciones incluyen la revisión de los resultados financieros y del desempeño de la Cuenta Pública, la cual es presentada por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

La misión de la Auditoría Superior de la Federación es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, su propósito es verificar el cumplimiento

de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el manejo tanto del ingreso como del gasto público. Como órgano técnico de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, la actuación de la ASF se rige por un marco jurídico, técnico y ético.

Cuadro 1. Organigrama de la Auditoría Superior de la Federación



Los principales ordenamientos que norman a la institución son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, los cuales han sido objeto de diversas adecuaciones con el fin de fortalecer el proceso de fiscalización superior.

En cuanto a su desempeño técnico, la ASF ha emitido diversos instrumentos en los que establece las normas y procedimientos de auditoría que utiliza para llevar a cabo sus funciones y tareas, mismos que recogen los avances más importantes que en la materia se han suscitado dentro del país y en el ámbito internacional.

La Auditoría Superior de la Federación es el organismo público encargado de realizar la fiscalización de la Cuenta Pública, cuenta con autonomía técnica y de gestión en el

ejercicio de sus atribuciones, además de decidir sobre su organización interna. La fiscalización de la Cuenta Pública se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo, se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes.

Las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación producto de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrían derivar en: a) acciones promovidas: solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y b) recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño.

La Ley otorga a la ASF la libertad para establecer lineamientos técnicos, criterios, procedimientos, métodos y sistemas para las auditorías y su seguimiento, así como las modificaciones cuando sea necesario, el establecimiento de los plazos y procedimientos para obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Derivado de sus funciones la ASF cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos debe proceder a formularles el pliego de observaciones o, en su caso, el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias y debe promover en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

2.13 Tipo de auditorías.

La ASF lleva a cabo auditorías que conjugan, de acuerdo con la especificidad del ente auditado, una amplia gama de enfoques derivada de la labor de estudio y planeación. Éstas se clasifican genéricamente, por su naturaleza y alcance, en tres grandes grupos: auditorías de regularidad, de desempeño y especiales.

La auditoría de regularidad busca verificar la captación, la administración, el ejercicio y la aplicación de los recursos públicos de conformidad con los programas y los montos aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables. De acuerdo al objeto que será fiscalizado las auditorías de regularidad, se dividen, principalmente en: financieras y de cumplimiento, de obra pública e inversiones físicas y auditorías a recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios.

La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del quehacer público medida a través de indicadores estratégicos y de impacto; por la fidelidad de la operación al diseño del programa para corroborar la eficiencia, con indicadores de

gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; por el costo de la política pública contra los resultados para establecer su eficiencia económica.

La auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores.

Las auditorías de desempeño buscan alcanzar las siguientes metas: proporcionar un examen independiente de las políticas públicas; examinar la validez y la fiabilidad de los sistemas de medición del desempeño; proporcionar análisis independientes de los problemas de economía, eficiencia y eficacia de las actividades gubernamentales, y evaluar en qué medida se han logrado los propósitos u objetivos propuestos por las políticas públicas.

Adicionalmente, las auditorías al desempeño ayudan a los entes auditados a detectar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, a cumplir sus objetivos y metas y a optimizar su gestión, para contribuir así a un más adecuado aprovechamiento de los recursos públicos y a que éstos ofrezcan un mejor servicio a la sociedad.

La estructura organizacional de la auditoría especial de desempeño está alineada con la clasificación funcional de la Cuenta Pública Federal: Gobierno y Finanzas; Desarrollo Social; Desarrollo Económico; y Auditorías Especiales.

Las auditorías especiales combinan aspectos de cumplimiento financiero y de desempeño; los procesos que se revisan son diferenciados en el contexto de la política pública, por lo que los procedimientos que se aplican son específicos para cada caso; atienden a programas, operaciones y procesos especiales o únicos y se refieren a actos de la administración pública que, por su particularidad, difícilmente pueden repetirse.

La estructura de operación de la ASF, las Auditorías Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y del Gasto Federalizado llevan a cabo las auditorías propiamente dichas. La Auditoría Especial de Tecnología e Información coordina la integración del Programa Anual de Auditorías y del Informe del Resultado de la Cuenta Pública.

El Auditor Superior de la Federación cuenta con el apoyo de asesores, las coordinaciones de análisis y seguimiento de la gestión, la de planeación y asuntos estratégicos y la de relaciones institucionales. Por su parte las unidades de asuntos jurídicos y general de administración se ocupan de los procedimientos legales y de la gestión de recursos humanos, materiales y financieros, respectivamente.

La labor y los resultados de la ASF son revisados por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (Comisión de Vigilancia).

La Comisión de Vigilancia, en los casos que detecte errores en el Informe del Resultado o si considera necesario aclarar o profundizar el contenido del mismo, podría solicitar a la ASF la entrega por escrito de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del Auditor Superior o de otros servidores públicos de la misma, las ocasiones que considere necesarias, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes.

Además de lo anterior, la Comisión de Vigilancia puede realizar la evaluación del desempeño de la ASF respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías, así como proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.

Dicha evaluación del desempeño tiene por objeto conocer si la entidad de fiscalización cumple con sus atribuciones; el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan.

Un estudio de John Ackerman¹¹ afirma que el sistema de control y vigilancia de los servidores públicos presenta debilidades importantes ya que los órganos que se ocupan de la rendición de cuentas se encuentran subordinados políticamente como es el caso de la Secretaría de la Función Pública (SFP), que es un órgano del Poder Ejecutivo; el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que forma parte de la Administración Pública Federal, y la ASF que forma parte de la Cámara de Diputados.

La dependencia de estos organismos, afirma Ackerman, es una de las causas de la permanente corrupción en todos los niveles y ámbitos del Estado mexicano. En ese sentido el autor considera la dotación de autonomía de la ASF como una de las propuestas más importantes para fortalecer la estructura institucional de la rendición de cuentas.

¹¹ El Dr. John Ackerman Rose Molino es un autor, así como profesor en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y vicepresidente de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Recibió su maestría y doctorado en Sociología Política por la Universidad de California, Santa Cruz, mientras que obtuvo su licenciatura de la Universidad de Swarthmore. Ha contribuido a periódicos internacionales como Proceso, La Jornada, El Universal, Reforma de México, The New York Times, Los Angeles Times, Chicago Tribune, San Francisco Chronicle, Houston Chronicle, San Diego Union-Tribune en los Estados Unidos y la The guardian en el Reino Unido en los temas de control de la corrupción, las elecciones, la transparencia, la rendición de cuentas, las instituciones autónomas y la participación ciudadana.

CAPÍTULO III. Situación actual de la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México

La impartición de justicia nace de la responsabilidad pública estatal para generar condiciones de certidumbre, confiabilidad y paz social, por ello lograr que sea pronta, expedita y humana, es una prioridad ante la situación actual de nuestro país. La impunidad, la corrupción y la simulación han sido obstáculos para el desarrollo del país a lo largo de su historia. Estos flagelos han derivado en ocasiones en un ejercicio discrecional de poder, lo que ha generado desconfianza en la sociedad respecto de las instituciones de gobierno y la actuación de las autoridades. Pero tomaremos en consideración algunos indicadores y parámetros que nos permitirán tener mayores elementos de juicio sobre la realidad que predomina en el Estado de México y la República Mexicana.

3.1 Panorama general del Estado de México.

Transparencia Internacional¹², institución que evalúa a los países mediante su índice de percepción de la corrupción, para 2014 ubica a México en el lugar 89 de un total de 180 países. De acuerdo a este índice, la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los últimos diez años. Esto da cuenta de la necesidad de incrementar decididamente las medidas anticorrupción para revertir con hechos esta imagen negativa.

Los índices de delincuencia van a la alza, según el indicador de homicidios, realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., ubica a México en un listado de 115 países en el lugar 16; a nivel nacional, el índice de robo, homicidio, secuestro y extorsión, coloca al Estado de México en 2014 en el primer lugar, cuyas principales variables consideradas son: el homicidio intencional, las ejecuciones y el robo de vehículos por cada 100 mil habitantes.

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía revela la desconfianza hacia la impartición de justicia directa, donde al cuestionar “¿Qué tanta confianza le inspiran los jueces y juzgados?”, sólo un 6.3% de la población manifiesta tener mucha confianza, quedando al descubierto la enorme tarea que tienen las instituciones públicas, entre ellas el Poder Judicial, para lograr que la sociedad vuelva a tener confianza en sus leyes e instituciones. De acuerdo con los indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local, desarrollados con base en la percepción ciudadana, se ratifica que en el ejercicio de la cultura de la legalidad y el Estado de Derecho, el Poder Judicial del Estado de México destaca por ubicarse entre los primeros lugares en el ámbito nacional, pues basta decir que, de un total de 49 indicadores, en el rubro de rapidez en el trámite de juicios ejecutivos mercantiles, se

¹² El Índice de Percepción de la Corrupción 2014, elaborado por la organización Transparencia Internacional, es un estudio que mide las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en el sector público en 175 países. Este índice se compone de una combinación de encuestas y evaluaciones sobre corrupción que realizan 11 instituciones a nivel mundial.

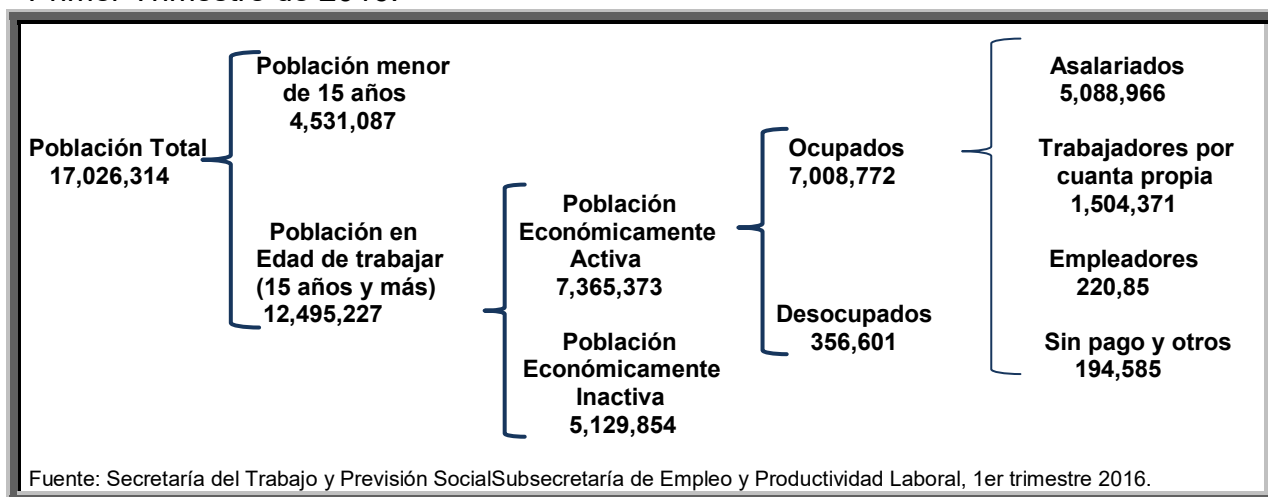
ubica en el cuarto lugar a nivel nacional; en materia de calidad de los juzgadores, ocupan el segundo lugar; en el rubro de autonomía de jueces frente a los magistrados, en el segundo y, se ubica también en el segundo lugar al considerar el rubro relativo a la influencia del poder ejecutivo en el desempeño de la función jurisdiccional. Indicadores relevantes al compararlos con los que obtuvieron otras entidades federativas y el propio Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

El Estado de México se ubica en el centro del país, colinda al norte con Michoacán de Ocampo, Querétaro de Arteaga e Hidalgo; al este con Tlaxcala, Morelos, Puebla y el Distrito Federal; al sur con Guerrero y al oeste con Michoacán de Ocampo, cuenta con una extensión territorial de 22,357 kilómetros cuadrados, lo que se traduce en el 1.1% del territorio nacional. Con relación al presupuesto asignado al Poder Judicial, corresponde al 1.60% del presupuesto estatal para 2016, equivalente a \$2'988,876,183.00¹³ teniendo un recurso per cápita de \$144.64.

Según proyecciones emitidas por el Consejo Nacional de Población, se estima que la población en el Estado de México para el presente año será de 17'026,314 habitantes, esto representa el 14% de la población del país. Dichas estimaciones establecen además, que de los 125 municipios que conforman la entidad, los de mayor densidad poblacional (total de habitantes) al 2015 serán: Ecatepec de Morelos con 2,450,075 , Chimalhuacán 1,915,435, Toluca 1,663,753, Naucalpan 1,424, 613 y Tultitlán 1,376, 507.

La economía mexiquense contribuye con el 9.5% al Producto Interno Bruto de México (PIB), lo que le posiciona como la segunda economía del país, sólo detrás de la Ciudad de México. El PIB estatal está compuesto en un 28% por la industria manufacturera, principalmente de maquinaria y equipo, de electrónicos, automotriz y textil; un 22% por el sector de servicios; el 20% por comercio, hoteles y restaurantes; y el 15% por los servicios financieros y actividades inmobiliarias.

Cuadro 2. Distribución Económica de la Población en el Estado de México Primer Trimestre de 2016.



Cuadro 3. Panorama General del Estado de México (CIDAC, México).

¹³ <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/pjedomex/presupuesto.web>

Dimensión	Datos	Lugar nacional
Salud	En 2013, registró un gasto público per cápita de \$3,353 en salud, colocándolo en uno de los últimos lugares a nivel nacional por su gasto en este rubro.	26
	En 2013, había menos de un médico disponible por cada mil habitantes, registrando el último lugar en la clasificación nacional.	32
Seguridad	Incidencia delictiva 2013: 99,003 por cada 100 mil habitantes.	1
	Cifra negra 2013: 96%	2
Justicia	A pesar de que es uno de los 6 estados en los que ya opera el sistema acusatorio en todo su territorio, de acuerdo con el Reporte de Hallazgos 2014 de CIDAC relativo a las condiciones de la implementación del sistema acusatorio, el Estado de México se ubica en el lugar número 29. Es decir, aunque opera formalmente la calidad de su operación presenta deficiencias importantes.	29
	Población penitenciaria: 18, 056 personas.	2
Economía	La entidad aporta alrededor del 9.4% al PIB nacional.	2
	Crecimiento promedio del PIB Estatal en los últimos cinco años (2009-2013): 4%.	14
IED	En 2014, el Estado de México recibió más de mil 600 millones de dólares de IED (el 7.5% del total nacional).	2
Pobreza	En la última medición, se reportó que: el 49.6% de la población es pobre; el 7.2% de la población está en situación de pobreza extrema.	11
		14
Transferencias federales	Durante 2014 el Estado de México recibió \$62 mil millones por el concepto de aportaciones federales. Esto equivale a \$3,698 per cápita. En primer lugar está el estado de Guerrero con \$7,437 per cápita.	32
Deuda	De acuerdo con la SCHP, el último registro de las obligaciones financieras del estado fue de 2.4% con respecto al PIB estatal.	16
	El crecimiento de la deuda en los últimos cinco años (2010-2015) fue de -25%.	26
Corrupción	De acuerdo con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, la entidad obtuvo una puntuación de 16.4 sólo por debajo del 17.9 del Distrito Federal.	2
Educación	El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 9.1. El Estado de México se ubica por encima de la media nacional de 8.6 años.	10

Fuente: INEGI, SINAIS, SHCP, TM, CONEVAL. <http://cidac.org/estado-de-mexico-en-focos-rojos/>

En cuanto al empleo, de enero a abril de 2009 los sectores productivos más afectados han sido los de servicios, automotriz y de manufactura. En el mismo lapso se ha incrementado en 6.5% la tasa de desempleo en el Estado de México, siendo 21,000 fuentes laborales las que se perdieron.

La legalidad es un elemento fundamental en la convivencia armónica de la sociedad, el respeto a la ley constituye un factor determinante para el desarrollo del país. La vigencia plena del Estado de Derecho permite elevar el nivel de vida de los ciudadanos y contribuye a reducir la brecha de desigualdad, lo que es indispensable para alcanzar un desarrollo de la población de manera sostenida.

Bajo este esquema y en contraste, los inicios del nuevo milenio, han encontrado a nuestro país inmerso en un frenesí¹⁴ de cambios, de modificaciones legales, de instauración de nuevas autoridades y ensayo de nuevas formas procesales. La influencia de los sistemas jurídicos dominantes que coinciden a su vez, con los sistemas económicos de los países del primer mundo, se deja sentir en los diversos estados de la Federación.

En nuestro país existe gran expectativa como resultado del propósito de convertir al Poder Judicial tanto federal como local, en verdadero eje de equilibrio entre la conflictiva social y particular, lo que llevó a establecer en el año 2008 una reforma constitucional en materia de justicia penal, sentando las bases para el establecimiento nacional de un sistema de enjuiciamiento en el que destacan la oralidad y los principios de contradicción, continuidad, concentración, entre varios más, cuya eficacia ha sido probada en diversas partes del orbe.

Esta tendencia nacional debe identificarse como histórica, pues debemos enfatizar que es la primera que se origina en estados disímolos como Chihuahua, Oaxaca y el propio Estado de México, los cuales desde diversas perspectivas y con modalidades propias, desde hace varios años optaron por el establecimiento de juicios orales en materia penal.

El Estado de México, se insiste, ha mostrado gran sensibilidad al adelantarse a los acontecimientos, de forma tal que la reforma de la Constitución Federal de junio de 2008 que establece el sistema acusatorio penal, aconteció cuando la oralidad en la entidad ya era ley vigente en nuestro territorio.

En 2009 nuestra entidad expidió su ley secundaria derivada de la reforma al sistema de justicia penal, en la que se estableció la implementación del nuevo esquema de manera escalonada, para permitir las adecuaciones necesarias en materia de infraestructura y capacitación. Así, en ese mismo año, inició su operación en cuatro de los dieciocho distritos judiciales que lo componen, siendo éstos: Toluca, Lerma, Tenango del Valle y Tenancingo, al año siguiente en el mes de abril de 2010, inició en los distritos de Chalco, Texcoco y Otumba, encontrándose programado para que en el año y medio siguiente se implemente en los demás distritos.

¹⁴ Frenesí. Exaltación violenta del ánimo.

Por la magnitud e implicaciones del cambio, existen aspectos que han ido perfeccionándose con la experiencia; encontramos, entre ellos la oralidad en diversos procedimientos, la justicia para adolescentes, los medios alternativos de solución de conflictos, el control de la constitucionalidad por los tribunales locales, la ejecución de la sentencia penal, fortalecer la administración, la vigilancia y la disciplina de los tribunales por el Consejo de la Judicatura, como temas a tratar en el foro nacional durante los próximos años.

La participación del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México ante instancias nacionales como la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIJ), la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), la Red de Escuelas Judiciales del Estado de México (REJEM), el intercambio académico y de experiencias con otros países, además del crecimiento institucional impulsado por el incremento poblacional, garantizan la prestación de un servicio con calidad y calidez, como lo demanda la sociedad; de ahí la necesidad de un instrumento que proyecte el desarrollo institucional futuro atendiendo los problemas más importantes con los que se enfrenta el Poder Judicial.

La creciente población estatal y su integración multicultural, aunado a la creciente judicialización de los conflictos, son factores que deben determinar la dirección de las políticas públicas de actuación; el Poder Judicial en coordinación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo participa en el diseño normativo, en la adopción de las nuevas formas procesales de solución de conflictos y creación de los órganos encargados de la oralidad y medios alternativos, contribuyendo a mantener al Estado de México a la vanguardia en materia de administración de justicia.

Si bien ha sido uno de los principales y más destacados iniciadores en la implementación de un sobresaliente sistema de enjuiciamiento penal, no es el único aspecto que se ha acotado al interior institucional, sino que siguiendo esta tendencia de la oralidad, se ha optado por su implementación en materia de familia y se analiza ya la posibilidad de hacerlo en lo civil, particularmente en materia mercantil, que aun cuando originalmente su competencia es de orden federal, la concurrencia de materias le faculta al tribunal local para conocer de la misma.

Por otro lado, la justicia para adolescentes, la ejecución y vigilancia de sentencias, la justicia alternativa, el establecimiento de centros de convivencia familiar, son factores que no se dejan a un lado, sino que se han concebido como complementarios de la función jurisdiccional para brindarse como un verdadero garante de acceso a la justicia.

Los retos para satisfacer a una población demandante de seguridad jurídica, hacen que la planeación sea una necesidad, pues optimizar y hacer eficientes recursos tanto humanos como materiales, es condición necesaria para el manejo transparente del recurso público. Instruir más de 200,000 juicios en las diferentes materias y en las dos instancias, requiere de la participación, imaginación y creatividad de los integrantes del Poder Judicial, quienes conocedores de la tramitación e incidencias de un

proceso, aportan su valiosa experiencia para concluir un conflicto en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de actos procesales.

Ahora bien, para enfatizar sobre situación actual de la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México, debo hacer una breve referencia histórica:

La creación del Tribunal Superior de Justicia del Estado Libre y Soberano de México reconoce como antecedente institucional, al Supremo Tribunal de Justicia establecido en la Constitución de la Monarquía Española de 1812, particularmente en el Reglamento del Supremo Tribunal de Justicia del 13 de marzo de 1814.

Con fecha 2 de marzo de 1824, la Asamblea Constituyente expide el decreto sobre la organización provisional del Gobierno Interior del Estado de México, como una forma de gobierno republicano, representativo y popular y la aparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; con este hecho, se confirma la vigencia de las autoridades judiciales, aunque las facultades que les fueron conferidas inicialmente, en su mayoría eran políticas y no judiciales. Así, el 9 de septiembre del mismo año el Congreso Constituyente de la entidad nombró por primera vez a los ministros que habrían de integrar al Poder Judicial del Estado de México, quedando plenamente constituido el 28 de marzo de 1825.

Tiempo más tarde, con la expedición de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el 14 de febrero de 1827, se confirma la existencia jurídica del Supremo Tribunal de Justicia de la entidad. En 1831 se da una reforma constitucional en la cual se emplea por primera vez el término Tribunal Superior de Justicia. En 1917 el Congreso Constituyente sentó las bases para la independencia del Poder Judicial aunque no de manera integral, pugnó por la movilidad de Magistrados y Jueces, estableciendo una temporalidad de seis años para cada uno de ellos, integrándose por nueve magistrados, de los cuales, el Presidente era electo cada año.

En 1972, se expidió una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, a partir de ésta podemos identificar la evolución del Poder Judicial en una etapa de transición a la modernidad, misma que se acentuó en 1980, mediante el decreto 163 del 2 de febrero, donde se crean los juzgados familiares, especializando la materia y separando el conocimiento de dichos asuntos de los juzgados civiles. En 1986, dicha Ley estableció figuras que a la fecha funcionan y dan identidad a la institución, como son el boletín judicial, la jurisprudencia, el fondo auxiliar para la administración de justicia y el entonces Instituto de Capacitación y Especialización Judicial.

El 5 de diciembre de 1994, el entonces Presidente de la República presentó al Constituyente Permanente una iniciativa de reformas con el fin de fortalecer el Poder Judicial Federal y modificar su organización interna. Esta reforma fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año. Derivado de lo anterior, en fecha 3 de febrero de 1995, fue publicado un Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En esta línea, en el Estado de México se decretaron una serie de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, publicadas el 2 de marzo de 1995, éstas dieron lugar a una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, expedida el 8 de septiembre de 1995.

A partir de entonces, la Constitución de la entidad dispuso que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial estuvieran a cargo de un Consejo de la Judicatura, integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, dos magistrados y dos jueces de primera instancia del mismo tribunal.

Las reformas de 1995 dieron origen a los tres primeros Consejos de la Judicatura del Estado de México, permaneciendo intocadas hasta enero de 2010, al entrar en vigor reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, mediante decretos números 36 y 37, publicados el 10 de enero de dicho año en el periódico oficial Gaceta del Gobierno, donde se establece que el Consejo de la Judicatura de la entidad estará conformado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia; dos Magistrados del Pleno del propio Tribunal y un Juez de Primera Instancia designados por el Consejo, quienes deberán tener cuando menos cinco años en el cargo y cumplir con los requisitos establecidos en su Ley Orgánica; además, un Consejero nombrado por el titular del Ejecutivo estatal y dos más elegidos por la Legislatura local, quienes deberá cumplir los requisitos que para Magistrado señala la Constitución; advirtiéndose en la propia reforma que estos tres últimos Consejeros no representan a quien los designó, en respeto a la autonomía del Poder Judicial y con el propósito de que ejerzan su función con independencia e imparcialidad.

3.2 Función Jurisdiccional del Poder Judicial del Estado de México

El Poder Judicial es uno de los tres órganos del Poder público estatal que tiene la facultad de interpretar y aplicar las leyes en los asuntos del orden civil, familiar, penal, de justicia para adolescentes y demás materias del fuero común y del orden federal, en los casos en que expresamente los ordenamientos legales les confieran jurisdicción; se conforma por un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, por juzgados y tribunales de primera instancia y juzgados de cuantía menor que ejercen la función jurisdiccional; y *el Consejo de la Judicatura, órgano de gobierno que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina*. El Tribunal Superior de Justicia es el máximo órgano del Poder Judicial, funciona en pleno y en salas. Se integra actualmente por cincuenta y cinco Magistrados, entre los que se encuentra el Presidente.

La actuación del Poder Judicial se rige por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, su Ley Orgánica, el Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia y el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura, siendo la base normativa del quehacer institucional. La emisión de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial resulta inaplazable ya que en 1995, año de la expedición de la ley vigente, la realidad del Estado era distinta, y el crecimiento de los servicios

jurisdiccionales ha sido por demás diverso y exponencial, debido a nuevos ámbitos de competencia y al incremento poblacional.

Para efecto de la actividad jurisdiccional, el Poder Judicial se divide en las regiones judiciales de Toluca, Tlalnepantla y Texcoco y en 18 distritos judiciales, teniendo presencia en los 125 municipios del Estado de México. Derivado de las sesiones de los Plenos del Tribunal y del Consejo de la Judicatura.

3.3 Función Administrativa del Poder Judicial del Estado de México.

El Consejo de la Judicatura del estado es el órgano constitucional encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial. Como se expresó anteriormente, se encuentra integrado por un Presidente, que lo es del Tribunal Superior de Justicia, dos magistrados y un juez de Primera Instancia, dos personas designadas por la Legislatura local y una persona nombrada por el titular del Ejecutivo.

Para el desarrollo de sus funciones, el Consejo de la Judicatura se apoya en 26 unidades administrativas que ejercen funciones y atribuciones en términos del Reglamento Interior del Consejo y el Manual General de Organización y Procedimientos Administrativos del Poder Judicial, en el cual, se expresan específicamente sus respectivos organigramas, objetivos, funciones, actividades y procedimientos administrativos.

El elemento humano constituye la piedra angular para el cumplimiento de la prestación del servicio público encomendado, lo que exige contar con servidores judiciales altamente capacitados. A la fecha se cuenta con una plantilla de personal estimada en 4,896 plazas ocupadas, lo que representa un incremento del 23.42% con relación al año 2006.

El presupuesto de egresos del Poder Judicial en los últimos cinco años incluyendo las previsiones por incremento salarial y gastos de operación, ha sido el siguiente:

Cuadro 4. Presupuesto Asignado al Poder Judicial del Estado de México.

Ejercicio fiscal	Presupuesto Asignado	% de incremento
2011	\$2,404,023,128.00	
2012	\$2,580,419,828.00	7%
2013	\$2,657,832,423.00	3%
2014	\$2,817,302,370.00	6%
2015	\$2,901,821,442.00	3%
2016	\$2,988,876,183.00	3%

Fuente: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/pjedomex/presupuesto.web>

Con respecto a la función de control y vigilancia durante el último año, en relación a la situación patrimonial de los servidores públicos, se recibieron 1,667 manifestaciones de bienes por actualización anual; se practicaron además 1,624 auditorías en áreas jurisdiccionales y administrativas en el último año judicial.

La evaluación efectiva es una de las más importantes etapas de la planeación, debe estar siempre presente en toda política pública, ya que permite una retroalimentación oportuna y adecuada.

Como referente obligado sobre el particular, es preciso mencionar el artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que establece: “El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México”, así como el artículo 3 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios que refiere: “El desarrollo del Estado y Municipios se sustenta en el proceso de planeación, en congruencia con la planeación nacional del desarrollo”.

En los últimos años el Poder Judicial ha iniciado un proceso de mejora continua, de certificación de procesos de gestión de la calidad, a la par de favorecer nuevos sistemas procesales que le han permitido constituirse como ejemplo a nivel nacional, alcanzando también presencia internacional en los rubros de educación judicial, juicios orales y justicia alternativa.

Tengo plena conciencia del reto que supone el presente trabajo es no sólo mantener estos logros, sino de fortalecerlos e impulsar otros más; debiendo transitar a una metodología de implementación, seguimiento y evaluación que permita avanzar a nuevos estadios de calidad, de transparencia, de certidumbre y certeza procesal, que constituyan un eje de equilibrio entre la problemática social y las acciones gubernamentales, contribuyendo a la formación de un sólido Estado de Derecho y de una creciente cultura de la paz.

Para ello se deberá hacer un ejercicio de planeación en el Poder Judicial mexiquense, coherente con el Plan de Desarrollo del Estado de México que permita reconocer con claridad las fortalezas e identificar puntualmente las debilidades que se deben transformar en oportunidades, para solucionar los problemas a los que enfrentará el Poder Judicial, definiendo estrategias para emprender el camino a seguir, lo que sin duda es un valioso instrumento que permitirá mantener a nuestra institución como una de las mejores en el contexto nacional.

CAPÍTULO IV. Perspectivas de la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México

En este capítulo, se propondrá la implementación y fortalecimiento de los sistemas de control interno, su ejecución y vigilancia, que deriven en la optimización de los procedimientos de la función de la Contraloría; no sin antes, se hará énfasis en mencionar que la globalidad ha traído consigo un entorno singularmente complejo, caracterizado por cambios vertiginosos y profundos en prácticamente todos los órdenes de la vida económica y social de la humanidad. Este fenómeno está imponiendo enormes retos a los gobiernos de cada país en materia de competencia y productividad de la actividad económica, y de *calidad y eficiencia en el desempeño gubernamental*, tanto en las estructuras institucionales, como en los ámbitos de la transparencia y la rendición de cuentas.

4.1 Efecto de la globalización en la rendición de cuentas.

La revolución de la información y los cambios tecnológicos y científicos que ha hecho posible la globalidad, han impactado notablemente la relación entre el funcionamiento de los mercados y la gestión estatal, en un contexto político marcado por la extensión del modelo democrático. Este proceso no ha sido terso, pues junto a los avances económicos alcanzados, se han presentado crisis recurrentes y resultados diferenciados en materia social.

En las últimas dos décadas, un número creciente de democracias emergentes de Europa del Este, América Latina y Asia, están recurriendo a políticas de libre mercado para impulsar sus economías. Sin embargo, muchas de estas democracias han descubierto que las políticas implementadas no siempre conducen a resultados exitosos. Una de las razones radica en que frecuentemente las reformas económicas estructurales que se han instrumentado, han sido aplicadas sin llevar a cabo cambios consistentes en las instituciones sociales y políticas.

Lo anterior ha generado como consecuencia, que los diseñadores y ejecutores de las políticas públicas, al evaluar críticamente estos resultados, sean más perceptivos y tiendan a mostrar una comprensión más aguda de la relevancia que tiene la calidad institucional sobre el buen desempeño económico.

Derivado de esta evaluación crítica, se ha comenzado a observar en gobiernos con diferente signo ideológico, la aplicación de reformas importantes para adaptar a las nuevas realidades de la globalidad, sus instituciones sociales y políticas.

Así, con el avance de la democracia y la mayor pluralidad política, los cambios institucionales se han orientado a fortalecer el sistema de contrapesos, tan necesario para consolidar los procesos democráticos. La experiencia internacional demuestra que un entorno de alta calidad institucional es una condición sine qua non¹⁵, para que pueda garantizarse un crecimiento y desarrollo económico más estable y duradero.

En este conjunto de transformaciones institucionales alrededor del mundo, destaca el creciente peso que se otorga a las entidades de fiscalización superior y contralorías. El crecimiento registrado en el tamaño del gobierno, su mayor complejidad y la participación cada vez más demandante de la sociedad, han impuesto como cuestión prioritaria la evaluación de las operaciones del gobierno en todos los niveles, con énfasis en la rendición de cuentas. No puede haber progreso económico sólido, duradero y de calidad sin rendición efectiva de cuentas.

La constante preocupación por una rendición efectiva de cuentas, que verdaderamente vea plasmado el uso ordenado y eficiente de los recursos públicos constituye uno de los prerrequisitos para el adecuado manejo de las finanzas de parte de las autoridades responsables.

Asimismo, que el mantenimiento de los objetivos específicos de auditar el uso apropiado y efectivo de los fondos públicos; vigilando el desarrollo de una administración financiera sana; una adecuada ejecución de las actividades administrativas públicas; y una comunicación expedita de los hallazgos encontrados (y las recomendaciones vertidas) tanto a las autoridades públicas como al público en general a través de la emisión de reportes objetivos; es una tarea necesaria para la estabilidad y el desarrollo de la Contraloría del Poder judicial del Estado de México, en línea con los objetivos del gobierno estatal y federal.

4.2 Propuestas de las condiciones básicas para un éxito institucional.

No debe ignorarse que el cambio institucional con efectos favorables sobre el desempeño económico de las naciones, es una de las tareas más complejas y difíciles de las políticas públicas. Como lo señalaba el profesor Douglass North, Premio Nobel de Economía¹⁶ no se sabe aún cómo construir en el corto plazo una política de eficiencia institucional promotora del progreso. Sin embargo, el profesor North ha señalado ciertas *condiciones básicas que tienen que cumplirse para que el*

¹⁵Sine qua non expresión en latín que en español significa "sin la cual no". Es una expresión que hace referencia a la condición o acción que es indispensable, imprescindible o esencial para que suceda algo.

¹⁶ Economista estadounidense, profesor en la Washington University de St. Louis, Missouri. Obtiene el Premio Nobel de Economía en 1993, compartido con Robert W. Fogel por haber renovado la investigación de la historia económica aplicando la teoría económica y métodos cuantitativos para explicar el cambio económico e institucional.

cambio institucional tenga una alta probabilidad de éxito, siendo éstas las señaladas en seguida:

1. Existencia de normas formales claras, avaladas por la capacidad del Estado para garantizar su cumplimiento, evitando que los códigos informales que siempre se generan en una organización produzcan efectos negativos. *Para que exista eficiencia institucional, debe ser elevada la calidad del cumplimiento de las normas formales*, de otra forma gradualmente van imponiéndose los códigos informales, que constituyen la puerta de la gran evasión de las responsabilidades individuales y colectivas de los actores económicos. Una entidad de fiscalización cuyos mandatos no son acatados, debilita la calidad del marco institucional, las normas formales se tornan limitativas y ello da cabida a que los códigos informales impongan su estatuto, erosionando el pacto social. Si esto último ocurre, el marco institucional tiende a incentivar la corrupción y el dispendio de los recursos públicos.

2. *Capacidad de las instituciones para integrar y distribuir eficazmente el conocimiento especializado hacia la sociedad*. Las instituciones son integradoras de información y también distribuyen conocimiento especializado; la eficacia con que lo hagan tiene un efecto positivo en la calidad del desempeño institucional y de la economía en general. Por eso debe importar tanto la eficiencia con que operen las nuevas instituciones, en ello adquiere relevancia especial la calidad de su capital humano y el marco legal. En nuestro caso, las unidades administrativas dependientes de la Contraloría que sean capaces de integrar información de calidad sobre los procesos de ejecución del gasto, y sean capaces de proporcionar ese conocimiento especializado al Consejo de la Judicatura y este a su vez a la sociedad, elevarán la efectividad de la rendición de cuentas, promoviendo una oferta de servicios públicos de calidad en beneficio de los ciudadanos.

3. *Eficacia adaptativa institucional a los cambios impuestos por la dinámica social y la globalidad*. El Poder Judicial el Estado de México está en proceso de adaptación permanente a los cambios vertiginosos que ocurren a diario en el conjunto de la estructura social, política y económica de un país; por ello debe estar inmerso en procesos continuos de *reingeniería social*. En la era de la globalización, nada es permanente. Una consecuencia de lo anterior, es el reconocimiento analítico y empírico de que las instituciones y las organizaciones tienen eficacia temporal y si no se adaptan al cambio su destino es fenecer.

Existen vastos ejemplos, pero puede citarse la desaparición de empresas prestigiadas tanto en el ámbito privado, como en el ámbito público. Recordar que en 1990, las diez empresas corporativas más grandes de Estados Unidos pertenecían al sector industrial tradicional (por ejemplo, Exxon y General Motors), pero a principios del siglo

XXI seis de las diez empresas corporativas más grandes pertenecían al campo de las tecnologías de información, y dos de ellas (Microsoft y Cisco) no existían una generación anterior a 1990.

Poco antes de finalizar el siglo pasado, tuvo lugar la súbita desaparición, en Europa, de regímenes políticos que parecían muy estables. No hace mucho, la teoría económica pensaba que el sector de las telecomunicaciones era un monopolio natural, ahora el ritmo de cambio ha erosionado por completo esa creencia. Dado lo anterior, es claro que los órganos del Estado, deben estar en alerta continua y en cambio constante para adaptarse rápidamente, y privilegiar no sólo el capital humano sino la inversión en tecnología.

Un diseño institucional mal planeado, que no contemple los puntos anteriores tiene una alta probabilidad de fracaso con graves consecuencias para la dinámica social. Esto explica por ejemplo, el por qué el modelo constitucional que exitosamente adoptaron los gobernantes de los Estados Unidos después de obtener su independencia, tuvo resultados opuestos para la mayoría de los países de América Latina que en el siglo XIX consiguieron su independencia y también adoptaron ese modelo. La diferencia de resultados tuvo que ver con el incumplimiento de los requisitos planteados por el citado Premio Nobel de Economía.

En efecto, los gobiernos de los países latinoamericanos que adoptaron el modelo constitucional estadounidense y que fracasaron, fueron incapaces de crear un marco institucional funcional con reglas formales con alto grado de cumplimiento; asimismo, no fueron capaces de integrar adecuadamente el nuevo conocimiento especializado y distribuirlo de manera transparente y ágil hacia la sociedad, por ser sociedades cerradas; de ahí que los organismos de fiscalización que se construyeron resultaron ser simples entelequias institucionales incapaces de cumplir su función.

Por fortuna, en las últimas dos décadas los gobiernos de distintos países, especialmente los de democracias emergentes, han emprendido (ciertamente a ritmo desigual) una política de rediseño institucional más acorde a los tiempos modernos, sobre todo encaminadas a hacer más eficiente el arreglo institucional del país.

Por ello, se sugiere que la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México, debe desarrollarse en ese contexto de cambios en las condiciones políticas y económicas y de las expectativas acerca del papel del gobierno gestión pública orientada a resultados, incidirá de manera fundamental en la conducta de la Contraloría del Poder Judicial, situación que se traducirá en una estructura de auditorías más especializada.

Antaño, las auditorías practicadas por los órganos fiscalizadores se concentraban en el cumplimiento de la legalidad y en los aspectos financieros generados de las aplicaciones presupuestarias. *Recientemente, el universo fiscalizador se ha extendido hasta abarcar tipos de revisiones de mayor complejidad, como las auditorías de desempeño, las auditorías sobre desarrollo sustentable, las auditorías de tecnologías financieras y de control y seguimiento*, entre otras, cuya característica son su incidencia en el desempeño gubernamental y en el impacto social y económico de las políticas públicas aplicadas. Incluso recientemente, a las auditorías financieras se han agregado sofisticados enfoques y metodologías de evaluación y análisis de riesgos financieros, de tal manera que el enfoque de auditoría tradicional ha evolucionado de manera significativa.

También es importante considerar que en los últimos años, los órganos de fiscalización superior más avanzados han incorporado en su funcionamiento las denominadas *reglas del buen gobierno corporativo*. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) del Reino Unido, incorporó en su estructura directiva un Comité de Auditoría como lo exigen las reglas internacionales del buen gobierno corporativo; este Comité, está integrado por expertos independientes. Otro caso es el órgano de fiscalización de Colombia, que está estructurado –en este específico aspecto– de manera similar a la NAO; por un lado se tiene a la Contraloría General de la República, órgano constitucionalmente autónomo, y por otro, está la Auditoría General de la República, entidad que tiene a su cargo la supervisión de todo el conjunto de entidades de contraloría del país, supervisión que equivale en la práctica al Comité de Auditoría recomendado internacionalmente.

Por ello, se propone que la Contraloría del Poder judicial del Estado de México a través de la Dirección de Auditoría considere la introducción del llamado *enfoque integral de auditoría*¹⁷, en el que se examinen los aspectos claves de la gestión pública del Poder Judicial, se evalúe la calidad de las estrategias programadas en el Plan de Desarrollo y su consistencia a lo largo del año; este sería un enfoque que incluso iría más allá de las auditorías de desempeño.

Bajo este enfoque integral, la Contraloría del Poder judicial del Estado de México cumpliría el papel de facilitadora, ya no se trata únicamente de controlar y fiscalizar. El conocimiento acumulado que va adquiriendo la Dirección de Auditoría sobre el

¹⁷Se considera la Auditoría Integral como un examen y conceptualización de la eficiencia y economía en el uso de los fondos y bienes de la institución, la medición de la eficiencia y equidad bajo las cuales ha actuado la administración, el cumplimiento de las leyes y normas administrativas y del medio ambiente, así como la razonabilidad de los estados financieros y de la calidad y eficiencia del sistema de control interno de las entidades sujetas de control fiscal, procurando agregar valor al trabajo realizado del auditor aportando recomendaciones que mejoren la auditoría de la “E”; Eficacia, eficiencia, economía, equidad, ética y ecología; así como también servir como herramienta útil para la alta gerencia, proveyendo sugerencias y recomendaciones oportunas para la efectiva toma de decisiones.<http://ri.ufg.edu.sv/jspui/bitstream/11592/7412/3/658.152%2042-C146d-CAPITULO%20II.pdf>

funcionamiento de las unidades que integran el Poder judicial, le permitiría llegar a fungir como asesoría especializada del Poder Judicial.

Para matizar lo anterior, se debemos analizar de forma general las fortalezas y debilidades de la fiscalización superior de México comparada con la de otros países, así como de los probables cambios requeridos para fortalecerla y proyectarlos hacia la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México.

Existen múltiples elementos que llaman la atención no sólo por los buenos resultados que han tenido en algunos países, sino porque bien pueden ser considerados como experiencias para mejorar el sistema de fiscalización en México y específicamente el de la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México, de lo cual, podemos resaltar lo siguiente:

4.3 Sobre la fiscalización superior en el mundo.

– No existe en el mundo un modelo tipo a seguir, pues cada modelo y, dentro de él, cada entidad fiscalizadora, tiene sus propias fortalezas y debilidades, pero lo más importante es aprovechar de la experiencia adquirida y evaluar las mejores medidas que puedan aplicarse en lo interno en beneficio del esquema de fiscalización que está aplicándose. Lo que no está en duda es que, ningún modelo de fiscalización puede alcanzar excelencia, sin un diseño institucional eficiente y altamente adaptable a los cambios vertiginosos impuestos por la globalidad y por las demandas de la sociedad.

– La calidad de la fiscalización, por tanto, no está adscrita a ningún modelo. Se pueden encontrar órganos de fiscalización de clase mundial bajo los distintos enfoques y modelos. Por ejemplo, la General Accounting Office (GAO) de Estados Unidos y la Oficina de Auditoría del Reino Unido (NAO) representan la excelencia fiscalización superior en el mundo, existen múltiples elementos que llaman la atención no sólo por los buenos resultados que han tenido en algunos países, sino porque bien pueden ser considerados como experiencias para mejorar el sistema de fiscalización en México y específicamente el de la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México.

La reconocida Contraloría General de la República Chilena, representa un modelo de auditoría de alta calidad basado en una Contraloría General constitucionalmente autónoma. Por su parte, el exitoso Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania, representa la fiscalización sustentada en un órgano constitucionalmente autónomo que se maneja como Tribunal de Cuentas bajo un cuerpo colegiado.

Un órgano autónomo altamente eficiente, basado en el Modelo de Consejos es el representado por el Consejo de Auditoría e Inspección (BAI) de la República de Corea del Sur, el cual ha venido haciendo grandes progresos para alcanzar prestigio y credibilidad social como órgano técnico de fiscalización.

– En el mundo, prevalece con mayor frecuencia el Modelo de Auditoría Superior con oficina independiente, en el que el órgano fiscalizador reporta al Congreso o parlamento, pero goza de autonomía técnica y de gestión. La tendencia internacional señala, que éste es el modelo de fiscalización más empleado en el mundo.

– Dentro del mismo modelo, se aprecian Contralorías con autonomía constitucional, en donde el ente de control superior, es independiente del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, una característica que comparte con el Tribunal de Cuentas, pero a diferencia de este último su estructura jerárquica es fundamentalmente de carácter monocrático (sólo hay un Contralor). Este modelo prevalece en América Latina (Chile, y Colombia son los casos más representativos). Debe aclararse, sin embargo, que en estricto sentido no existe órgano alguno con total independencia, ya que por regla general, todos están sujetos a rendición de cuentas.

Lo que debe tenerse claro es que una discusión de esta naturaleza, no es la visión simplista de querer tener órganos autónomos por el hecho de que otros de naturaleza diferente han tenido un relativo éxito, sino que exige de considerar la naturaleza sui generis de estas funciones, las cuales se orientan a vigilar el uso correcto de los recursos de la sociedad, el acatamiento a lo establecido en el presupuesto, y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas gubernamentales.

Evidentemente que este hecho por sí solo obliga a revisar, de inicio, el marco jurídico de actuación de la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México, para evaluar si el mismo permite una mejor acción (facultades no ejercidas de manera eficiente) y hasta dónde se puede modificar para dar mayor certidumbre y autoridad a sus acciones. Al mismo tiempo, se requiere precisar las formas y mecanismos para remoción del cargo y evitar el abuso de poder que pueda llegar a generar el cargo, así como los medios para garantizar una eficiente rendición de cuentas.

– Lo que debe reconocerse es la tendencia mundial a lograr una mayor independencia en la actuación de estos órganos, ya que todos los modelos de fiscalización examinados, ponderan en alto grado la autonomía técnica y de gestión del órgano de fiscalización superior, como criterio central que define una fiscalización objetiva y altamente profesional.

– La capacidad de influir en la política pública de parte de los órganos de fiscalización superior es heterogénea; hay entidades cuyas recomendaciones no tienen carácter vinculatorio como ocurre con la Auditoría Superior de México; pero hay auditorías superiores que poseen facultades muy poderosas de control en temas trascendentes de la política pública. Por ejemplo, determinados actos administrativos y operaciones presupuestarias de relevancia planeados por el gobierno chileno y los entes ejecutores de gasto, sólo tienen validez jurídica hasta que los aprueba la Contraloría General de la República.

– La evaluación del trabajo de las entidades de Auditoría Superior en la mayoría de los casos observados, es realizada por ellas mismas, excepto en los casos de Inglaterra, Colombia y México. Por lo tanto, el control y seguimiento de las observaciones y la forma en que se solventan puede dar lugar a sesgos que distorsionen la parte fundamental de la fiscalización superior.

Esta tarea sólo puede ser realizada por un órgano técnico profesional e imparcial, independientemente del modelo de fiscalización que se adopte. En Colombia existe el caso de una entidad con autonomía constitucional, la Contraloría General de la República, la cual es evaluada y supervisada por un órgano técnico independiente, “la Auditoría General de la República”, mientras que en Inglaterra y México rige el modelo de Auditoría Superior con oficina independiente, pero supervisada por el Congreso.

En el caso inglés se crea el Comité de Auditoría y en el caso de México es una Comisión Ordinaria (la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación), la cual se apoya en un órgano técnico de carácter institucional y no partidista: la Unidad de Evaluación y Control. La idoneidad estructural de los cuerpos de auditoría superior y la determinación de los indicadores de evaluación de su desempeño tiene más objetividad y alcance si se efectúa por un órgano externo.

– No todas las entidades de fiscalización estudiadas manejan auditorías de riesgos y, en muchos casos, apenas comienza a adoptarse el enfoque integral de auditoría.

– Algunas auditorías superiores tienen facultades más limitadas, que otras; por ejemplo, la Contraloría chilena no tiene personalidad jurídica propia, pero tiene facultades de control en temas trascendentes (deuda pública, y operaciones presupuestarias estratégicas).

Algunas auditorías superiores se rigen por el principio de posterioridad (caso de la Auditoría Superior de México), otras pueden participar desde el comienzo del ciclo presupuestal (caso de Nueva Zelanda y de Suiza). Algunas están facultadas para evaluar el impacto de las políticas públicas sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso (Inglaterra y Estados Unidos), otras incorporan a la ciudadanía

en el proceso de auditoría (control participativo) como es el caso inglés y el caso colombiano (con la creación de los comités de vigilancia ciudadana).

Algunas contralorías pueden aprobar, modificar y liquidar presupuestos del Poder Ejecutivo, como la chilena, otras no pueden hacerlo; algunas están orientadas al cumplimiento de los programas como es el caso de la GAO estadounidense¹⁸, otras basan su prestigio en las auditorías de regularidad y de cumplimiento financiero, caso de Nueva Zelanda y Alemania; otras más, efectúan análisis de la calidad de los subsidios (Inglaterra e Islandia). Asimismo, algunas participan en licitaciones internacionales de fiscalización, otras desarrollan una estructura especializada que les capacita para asesorar a las distintas comisiones del parlamento, como es el caso de la auditoría superior de Islandia.

Otras entidades están facultadas para iniciar procedimientos judiciales en contra de los responsables de los entes fiscalizados, que no proporcionaron información; mientras que algunas otras pueden citar a particulares e inspeccionar cualquier cuenta bancaria cuando haya sospecha de peculado y fraude, como el caso del órgano de fiscalización de Nueva Zelanda.

En algunos países, el órgano fiscalizador tiene facultad de iniciativa legislativa en materia de control superior, como los casos de Perú, Venezuela y Uruguay. De igual forma, en unos países las recomendaciones del órgano fiscalizador tienen carácter vinculatorio (Alemania, Perú, e Inglaterra) y en otros no (México).

Algunas entidades fiscalizadoras tienen el prestigio y la capacidad para poder llevar a cabo auditorías externas y allegarse recursos propios, otras no logran cubrir a plenitud el programa de auditorías trazado y requieren de un amplio proceso de capacitación de su personal.

– En las entidades más avanzadas, es enorme la inversión en tecnologías de información para el control superior y la capacitación del personal. La transparencia y la rendición de cuentas son conceptos inherentes a su proceso, lo que contrasta con entidades de países con menor desarrollo.

¹⁸ La GovernmentAccountability Office (GAO) [Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los EE.UU.] es una agencia independiente del poder legislativo dentro del Gobierno federal. Suele denominarse con frecuencia “el brazo investigador del Congreso” o “el guardián del Congreso”, y examina la forma en que se gastan los dólares del contribuyente y asesora a los legisladores y a los responsables de organismos del Ejecutivo sobre mejoras en los métodos de trabajo del Gobierno.

4.4 Elementos sobresalientes a destacar.

– Los organismos de fiscalización superior en el mundo, si bien comparten características comunes, mantienen aspectos particulares derivados no sólo de su ubicación regional, sino de su evolución histórica y social, organización política, marco jurídico y normativo y cultura, entre otros.

Tal situación, aunado al proceso de globalización que tiende a socializar las experiencias domésticas, hace difícil, y hasta cierto punto ocioso, el esfuerzo por modelar los sistemas de fiscalización superior existentes en el mundo, en particular, porque se observa una gradual revisión y transformación de los órganos, a partir de la experiencia internacional, con independencia de la regionalización geopolítica, lo que deriva en el hecho de que cada vez más los órganos de fiscalización mezclen sus particularidades, funcionando de manera heterodoxa y haciéndose así cada vez más difícil un modelaje típico. De ahí que no exista un modelo tipo a seguir.

– El estudio de la experiencia internacional en materia de fiscalización superior ofrece la oportunidad de evaluar el caso mexicano desde una perspectiva más global y derivar, a partir de un análisis comparado, elementos que puedan llegar a enriquecer el debate y la práctica de la fiscalización superior en el país.

– Un primer elemento a destacar de la muestra de países es la alta cobertura de actuación que en algunos casos tienen los entes de fiscalización superior sobre los poderes del Estado y toda instancia (pública o privada) que intermedie recursos públicos, sin ámbitos o entidades de excepción.

– Otro elemento es el sometimiento irrestricto que se observa de las entidades sujetas a la labor de fiscalización superior, así como el acatamiento pleno a las recomendaciones emitidas por el órgano de fiscalización superior. En algunos casos, los órganos de fiscalización cuentan con fuerza suficiente como para impulsar modificaciones de normas y leyes que resuelvan alguna rigidez de las entidades auditadas o faciliten el trabajo de fiscalización (Japón).

– Sobresale también en algunos casos el apoyo facilitador que prestan las instancias externas a la labor del órgano de fiscalización superior, en particular en el caso de áreas que mantienen principios de secrecía en su información, sean éstas de carácter público o privado.

– De manera gradual, los órganos de fiscalización superior están incorporando cada vez más en sus programas de auditorías, las revisiones de desempeño, las cuales

tienen por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de las entidades auditadas, la calidad de los mismos, así como los impactos sociales y económicos de su instrumentación.

Hay acciones de los órganos de fiscalización que facilitan la realización de este tipo de auditorías, al fijar parámetros de desempeño que debe cumplir la administración pública, así como disposiciones administrativas que deben observar todas las entidades públicas (Canadá).

– Otro aspecto importante en torno a las auditorías es la verificación regular que varios órganos de fiscalización superior realizan respecto del grado de cumplimiento de las observaciones y recomendaciones hechas a las entidades públicas auditadas y para lo cual, cuentan con áreas especializadas en el monitoreo.

– También en los programas de auditorías se comienzan a incorporar las llamadas auditorías de riesgos, las cuales se enfocan hacia asuntos públicos críticos que pueden tener implicaciones importantes en la función pública o la vida nacional, como sería el caso de las pensiones, por ejemplo (Australia y Estados Unidos).

El análisis de riesgos no es una herramienta que sólo incida como un tipo de auditoría, también se usa como herramienta en la determinación de las entidades o áreas a ser auditadas en los programas de auditorías. Cabe hacer mención de la existencia de las auditorías ambientales en países que tienen como alta prioridad sus recursos naturales (Canadá), así como, Fiscalización Superior Comparada de las auditorías horizontales que centran su revisión en aspectos puntuales en una multiplicidad de sectores (Chile).

– En términos más amplios, destaca también la fiscalización estratégica que se hace en algunos países, la cual es de carácter permanente y se centra en áreas estratégicas o de alta trascendencia.

– De manera incipiente, se observa en algunos casos una injerencia de los organismos de fiscalización superior en aspectos de programación y presupuestación federal de los recursos públicos, lo que constituye una clara muestra de su intencionalidad de involucrarse en los procesos de planeación estratégica de las finanzas públicas (Alemania). Sobre este aspecto particular de la planeación, se observa en forma incipiente la incorporación de una programación multianual de metas (Estados Unidos).

– Derivado de lo anterior, se propone que la labor tradicional de fiscalización del Poder Judicial del Estado de México, enmarcada en la realización de acciones de

carácter correctivo ante irregularidades y actos de corrupción que se logran detectar, deba ser sustituida por una fiscalización de carácter preventivo, orientada a la revisión de la organización, los procesos y la operación de la entidad gubernamental para que ésta realice cambios en su estructura y operación, mejore sus niveles de eficiencia y calidad en sus desempeños y resultados, e inhiba los espacios y las prácticas de corrupción.

– Las entidades fiscalizadas llegan incluso a tener la obligación ante los órganos de fiscalización de elaborar planes preventivos y correctivos de mejora y calidad continua, siendo sujetos de un seguimiento periódico a su aplicación y en caso de no acatar lo señalado, a ser objeto de sanciones.

– En la revisión por países se observó la existencia de líneas de control macroeconómico, a través de las cuales se evalúa a nivel agregado el comportamiento de las finanzas públicas y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas macro.

La conjunción de la evaluación macro y micro podría abrir la posibilidad de que los órganos de fiscalización superior pudieran contar con facultades y capacidad para emitir un dictamen global de la Cuenta Pública. En el caso argentino, por ejemplo, su órgano revisor tiene la facultad de emitir dictámenes sobre los estados contables, incluyendo el del Banco Central.

– También se observa una correspondencia entre la eficiencia del desempeño de los entes de fiscalización superior y su capacidad de coordinación y complementariedad institucional con el resto de los órganos de control existentes domésticamente, tales como los que operan a nivel federal y local o regional, así como los asignados de manera permanente y específica a las propias dependencias gubernamentales.

– Por lo que corresponde al financiamiento de los órganos de fiscalización superior, en algunos casos se observa que éstos cuentan con asignaciones presupuestarias directas, quedando sujetos los montos a los resultados alcanzados; las metas, programas y acciones por ejecutar en materia de fiscalización; así como las acciones previstas para su modernización y mayor eficiencia. De esta forma, el incremento al financiamiento no comprometido de estos órganos de fiscalización se hace depender de las evaluaciones a sus desempeños y resultados, hechos por las instancias de control interno correspondientes.

– Es de destacarse que también en algunos casos, los órganos de fiscalización tienen la capacidad de autogenerarse recursos por la vía de la realización de servicios de asesoría o de auditorías a organismos domésticos, foráneos o de carácter

internacional, así como de la venta de su trabajo editorial (publicaciones). En algunos casos, los entes de fiscalización reciben financiamiento de organismos internacionales (BID, por ejemplo) para impulsar su desarrollo tecnológico (Argentina, Reino Unido e Irlanda del Norte).

– No en todos los casos los órganos de fiscalización superior cuentan con amplias facultades para fincar sanciones y responsabilidades más allá de las estrictamente resarcitorias. En algunos casos esto es así, a pesar de que los órganos cuenten con facultades para ello (lo cual remitiría a problemas de estructura de organización de la entidad fiscalizadora, al no contar con el área o el personal adecuados) y, en otros casos, están impedidos por Ley (en el caso de México, por la autonomía de poderes de la Federación, el Poder Legislativo -y por ende, la ASF- no puede sancionar en forma directa a otro Poder, en este caso, al Ejecutivo).

– Con relación a su organización y desempeño, varios órganos de fiscalización tienen incorporados programas agresivos de mejora y calidad de procesos (encaminados a la expedición y/o reexpedición de certificaciones ISO), de innovación tecnológica e infraestructura, de capacitación especializada y de servicio civil de carrera, contando para tales fines con áreas específicas en sus estructuras de organización (Canadá, Costa Rica, Colombia).

– En las estructuras de los organismos de control superior, también se considera la existencia de áreas abocadas a la realización de diagnósticos de los entes públicos de mayor relevancia y bases de datos de los entes fiscalizados; áreas de investigación y análisis, juicios fiscales, jurisdicción coactiva y gestión jurídica; áreas de asesoría externa a entes públicos y otros en materia de fiscalización superior; áreas de participación ciudadana donde se da trámite a las quejas y denuncias ciudadanas y se impulsan mecanismos de fiscalización ciudadana; áreas de riegos, áreas de planeación e información estratégica, así como de fortalecimiento institucional (Inglaterra, Colombia, Chile).

– Un rasgo generalizado es el perfil profesional, interdisciplinario y de alta especialización del personal que integra el ente de fiscalización superior. En algunos casos, no obstante la autonomía de la mayoría de los organismos de fiscalización, este personal está sujeto, a su vez, a ciertos tipos de control externo con relación a su desempeño y al cumplimiento de sus atribuciones, programas y metas, tal y como son los casos de Venezuela y México (vía la Unidad de Auditoría Interna y la Unidad de Evaluación y Control, respectivamente).

– Mediante los portales de Internet de varios de los órganos de fiscalización se da cuenta de los informes de auditorías y situación jurídica a la ciudadanía, así como de

los programas de auditorías en curso (Argentina). También, a través de este medio se ofrece al público un espacio para las quejas y denuncias relativas tanto al órgano fiscalizador como a las entidades o servidores públicos. Asimismo, en estos sitios de comunicación globalizados se dan a conocer estudios, investigaciones e información general sobre la materia.

– Parte importante de la comunicación social es la labor editorial realizada por algunas de las entidades de fiscalización, a través de la cual se publican programas e informes periódicos, así como investigaciones y documentos didácticos destinados en particular a las entidades públicas para impulsar más altos estándares de calidad en su desempeño y sus servicios y productos. Brasil, por ejemplo, destaca como trabajo editorial la publicación trimestral de una revista especializada en fiscalización superior, así como la de un periódico semanal.

– Otro aspecto relacionado con la estructura de los entes de fiscalización que es de destacarse es la organización de las áreas de auditorías por sectores económicos o clasificación funcional, lo que motiva la especialización sectorial del personal, fomenta la relación interdisciplinaria interna y facilita la realización de las auditorías de desempeño (Colombia).

4.5 Consideraciones para el caso mexicano y en particular a la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México.

En los años recientes, la fiscalización superior es uno de los campos en donde el Poder Legislativo y particularmente la H. Cámara de Diputados ha logrado avances sustantivos. Con las reformas constitucionales de 1999, el Congreso Mexicano configuró un nuevo marco jurídico en materia de fiscalización superior y una renovada institución encargada de apoyar a la Cámara de Diputados en su facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública: la Auditoría Superior de la Federación, órgano dotado de autonomía técnica y de gestión.

Del estudio realizado se pudo observar que el éxito de las entidades de fiscalización en el mundo, está asociado en buena medida a su marco de atribuciones y funciones, particularmente, se detectaron algunas tendencias entre las cuales destacan las siguientes:

– Independencia funcional, organizacional, operacional (técnica y de gestión) y financiera.

– Un marco legal sólido, categórico y claro con normas formales que se cumplan y que den certeza a las acciones promovidas por los entes fiscalizadores, pero que

además reduzcan las prácticas de no actuación por los eventuales vacíos de carácter legal. Dentro de esta circunstancia, las resoluciones finales y las recomendaciones resultantes de los órganos de auditoría superior, deben ser aceptadas y acatadas por todos los entes fiscalizables, es decir, las recomendaciones emitidas por las auditorías superiores deben tener carácter vinculatorio.

– Capacidad de interlocución con el Congreso y con el Poder Ejecutivo, respetando al máximo su independencia técnica y su objetividad profesional. Los mecanismos de coordinación y colaboración son una base sólida para eficientar el uso de los recursos canalizados a estas tareas y para evitar las disputas y controversias.

– Capacidad legal en un marco de reglas inobjetables para auditar todos quienes reciban fondos públicos, incluyendo los que reciben los particulares de parte del gobierno. Asimismo, las entidades fiscalizadoras deberán tener acceso irrestricto a toda la información, y capacidad para auditar cuentas bancarias en casos de peculado y corrupción.

– Obligación de informar de los resultados de sus revisiones a la opinión pública, por lo tanto sus reportes deben ser sometidos al Parlamento o al Congreso en su calidad de representación popular, y deben ser abiertos al público a través de los medios más adecuados.

– Aplicar los elementos técnicos de auditoría de alto nivel para que sus revisiones se normen de acuerdo a las guías y estándares internacionales recomendados por la INTOSAI¹⁹.

– Capacidad para asegurar que el uso de sus recursos humanos y financieros se dé con la máxima eficiencia para cumplir con su mandato. Las auditorías superiores deberán instituir las políticas y administración apropiadas para asegurar que están organizadas para realizar auditorías efectivas y entregar reportes de calidad.

– En la mayoría de los países que se analizaron en este trabajo, la evaluación para asegurar los objetivos de la fiscalización, es realizada por los propios organismos de auditoría superior. Sin embargo, la tendencia mundial parece empezar a orientarse a una evaluación externa del trabajo de los auditores superiores, aun de los que gozan de autonomía constitucional. Decíamos que en el caso de Colombia hay un órgano externo de evaluación; un ejemplo similar se da en Inglaterra.

¹⁹La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde más de 50 años la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior.

Diversos especialistas en fiscalización internacional señalan como inevitable que las propias auditorías superiores incorporen las normas mundiales del buen gobierno corporativo, en el que se instituye un Comité de Auditoría integrado por ciudadanos con independencia de juicio y elevada competencia técnica, el cual velaría por el cumplimiento del órgano de fiscalización superior. En este tema México se puso a la vanguardia con la creación de la Unidad de Evaluación y Control, órgano técnico dependiente de la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados, con la función de evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

- Capacidad para estructurar competentes equipos de trabajo de alta calidad técnica, capaces de solventar los requerimientos técnicos que demandan auditorías efectivas y de calidad, mediante un continuo proceso de entrenamiento y capacitación.
- Solvencia técnica para desarrollar sistemas de control sofisticados y de alta calidad de las entidades auditadas, usando tecnologías informáticas de vanguardia. En este contexto, serán estratégicas, las auditorías informáticas de los entes auditados.
- Capacidad para desarrollar de manera sistemática las auditorías de riesgos estratégicos.
- Capacidad para orientarse hacia las auditorías integrales de los entes auditados.

A partir de estas experiencias, el ejercicio de revisión de la muestra de órganos de fiscalización superior, también permite identificar algunas líneas de discusión y análisis para su consideración en el sistema de fiscalización superior en México.

Derivado de lo anterior, se proponen líneas de acción factibles de implementar en la Contraloría de Poder Judicial, claro está que el listado siguiente, sin pretender delinear, de ninguna manera, los cambios que requiere el sistema de fiscalización para su actualización:

- Fortalecer las facultades del órgano de fiscalización, en particular en tres ámbitos: la eliminación de vacíos legales que aún limitan la acción fiscalizadora y la definición precisa de los alcances de sus facultades de sanción; y acceso a la información que se relaciona con los recursos públicos, incluso de la que se guarda secrecía.
- Estructurar un marco legal para crear un sistema integral de fiscalización, con reglas claras e inobjetables para el mejor desempeño del órgano fiscalizador, que permita constituir un sistema efectivo de rendición de cuentas y coadyuve al mejoramiento decisivo de la calidad del gasto público.

Este Sistema Integral de la fiscalización de la Contraloría del Poder Judicial, debe remover los obstáculos legales, que impiden actualmente la eficacia de las unidades administrativas fiscalizadoras.

– Revisar los tiempos de presentación y revisión de la Cuenta Pública, para que los resultados de ésta permitan retroalimentar el proceso de planeación, programación y presupuestación. Los resultados oportunos de las auditorías pueden ser elementos fundamentales en la toma de decisión para las asignaciones presupuestarias.

En la experiencia internacional, sobre todo la de los países que pasaron de sistemas unipartidistas a sistemas pluripartidistas, se ha avanzado en la rendición de cuentas otorgándole constitucionalmente al órgano supremo de fiscalización facultades de control importantes, como validar la emisión de deuda pública, opinar (e incluso modificar) sobre partidas presupuestarias, etcétera.

– Junto a la consolidación de la autonomía técnica y de gestión, debe evaluarse la parte financiera. En la actualidad, si bien se cuenta con un presupuesto que le garantiza un buen nivel de independencia, esos recursos deben incrementarse dada la complejidad de las tareas que enfrenta. Dichos recursos, en todo caso, estarían sujetos a una planeación estratégica del órgano, orientada a poner al día su organización respecto de los objetivos que se buscan alcanzar, así como asociarse al logro de resultados.

– Profundizar el trabajo de fiscalización con énfasis en las revisiones de desempeño (o financieras y de cumplimiento pero con análisis de cumplimiento de objetivos y metas de los programas sustantivos de los auditados) e incorporar las auditorías de riesgo y ambientales, así como otros tipos de auditoría que sean adecuados al desarrollo del país.

– Aprovechar las ventajas que le ofrece la práctica de la auditoría integral, toda vez que se podría aprovechar la información altamente especializada que se derivan de sus revisiones y que podría ayudar a las unidades administrativas y jurisdiccionales para mejorar la calidad de su administración. Asimismo, la Contraloría podría convertirse en asesor privilegiado de las unidades de gasto, coadyuvando a la mejora del gasto público.

– Consolidar la relación entre la Contraloría con el Consejo de la Judicatura es fundamental, dado que los resultados que producen sus revisiones y auditorías es materia prima del Consejo para conocer resultados y aclarar muchos puntos delicados

de las mismas; la retroalimentación entre ambas instancias afinaría sin duda el proceso de fiscalización.

De ese acercamiento se derivarían nuevas tareas y acuerdos que, sin duda, estarían mejorando la eficacia de la fiscalización, desde aquellos que van hacia la adecuación del marco jurídico, el ejercicio pleno de las facultades de la entidad de fiscalización, la coordinación con otros entes fiscalizadores, hasta recomendaciones para mejorar la calidad del trabajo y los productos que derivan de él.

- Fomento al trabajo editorial de la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México (intranet institucional). El ente fiscalizador debe ser el primer promotor del debate en el Poder Judicial acerca de las tendencias y requerimientos para contar con un sistema de clase mundial.

- Estandarización de procesos y procedimientos de auditoría para homologar criterios y metodologías que son aplicados en distintas unidades administrativas.

- Incorporar un plan de modernización no sólo organizacional, sino de tecnología de información que apoye de manera decisiva la tarea de vigilancia de los recursos públicos, y para mejorar la calidad de las bases de datos. Para el combate a la corrupción, las tecnologías avanzadas son ideales. Por ejemplo, la automatización de las operaciones de la Tesorería podría constituir un mecanismo anticorrupción altamente eficiente. Actualmente, el manejo de los fondos públicos se hace de manera discrecional lo que ha creado ineficiencia y corrupción en gran escala. La introducción de mecanismos de precisión tecnológica abatiría sustancialmente la corrupción.

CONCLUSIONES.

La presente tesina tuvo como objetivo proponer una mejora en las funciones y actividades que lleva a cabo la Contraloría dentro del Poder Judicial del Estado de México, bajo la normatividad establecida para garantizar la consecución de los objetivos institucionales establecidos.

Para ello, revisamos como a través de la historia de nuestro país la forma de administrar, regular y distribuir los recursos económicos de un país es decisiva para su buen funcionamiento y refleja de cierta manera la visión del mundo de sus habitantes y la eficiencia de su gobierno; por lo que la rendición de cuentas, fue una de las garantías de la administración que se estableció desde el inicio de la colonización.

Pudimos confirmar como la conducta de los servidores públicos debe enfocarse, en el desempeño del cargo respectivo y el ejercicio del servicio público, mediante la aplicación correcta de la ley, anteponiendo siempre a sus intereses personales el interés público que están obligados a proteger o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano que representan. Derivado de ello, la importancia del nexo que vincula a los servidores públicos con los gobernados, deber que les impone la obligación de conducirse honestamente con un amplio espíritu de servicio.

Observamos como derivado de la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través del control previo, y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario se creó la Contraloría. También conocimos como el Consejo de la Judicatura del Estado de México se convirtió en un órgano más del Poder judicial del Estado de México, el cual atiende los problemas de naturaleza administrativa.

Ante el escenario histórico, confirmamos la importancia del papel de las Contralorías dentro de las organizaciones y como el control interno, es un proceso que lleva a cabo la administración de una organización y que debe estar diseñado para dar una seguridad razonable, en relación con el logro de los objetivos previamente establecidos en los siguientes aspectos básicos: Efectividad y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de los reportes financieros y cumplimiento de leyes, normas y regulaciones, que enmarcan la actuación administrativa. De igual forma, corroboramos que la función del área de contraloría se vuelve estratégica en cualquier organización ya que en la medida en que exista un control interno eficiente, se dará una mejor calificación de transparencia a la gestión de la organización.

No obstante, confirmamos que en la actualidad el principal problema que enfrentan el Estado moderno es la corrupción. Hay prácticamente un consenso de que el mayor de los fantasmas que recorre el mundo en este final de siglo, es el de la corrupción. Pero este fenómeno generalizado provoca, simultáneamente, un proceso inverso en la búsqueda afanosa de una moral pública.

Deberán hacer un esfuerzo extra los entes fiscalizadores, ya que para lograr la transparencia también es importante tener como aliado el funcionamiento adecuado de instituciones democráticas, una prensa libre y acceso abierto del público a la información relacionada con el ejercicio del poder y las actividades gubernamentales. A toda esta estructura deben de sumarse los órganos de control y el afianzamiento del sistema de impartición de justicia, esto último es así porque el sistema institucional de una nación depende de la vigilancia del poder judicial.

En tal virtud, el avance contra la corrupción necesitará de una activa sociedad civil y de la presencia de órganos de fiscalización, porque se enfrenta a toda una estructura de intereses que es finalmente la matriz de los conflictos sociales. En otras palabras, las necesidades sociales, el tamaño de la conflictividad, el juego democrático, la correlación de fuerzas políticas y la experiencia en materia de control, serán los factores decisivos para instaurar y operar con éxito los instrumentos para la vigilancia de los haberes públicos para hacer de nuestro país un campo donde impere la ley.

Por otro lado, dimos un vistazo general a los indicadores más relevantes del Estado de México y nos percatamos de la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno mexiquense no ha mejorado durante los últimos diez años. Esto da cuenta de la necesidad de incrementar decididamente las medidas anticorrupción para revertir con hechos esta imagen negativa.

De allí la importancia de la impartición de justicia tiene la responsabilidad pública estatal para generar condiciones de certidumbre, confiabilidad y paz social, y con ello lograr que sea pronta, expedita y humana, como una prioridad ante la situación actual de nuestro país.

Mi conclusión final, radica en hacer una verdadera conciencia sobre el reto que el presente trabajo expone sobre transitar a una metodología de implementación, seguimiento y evaluación que permita avanzar a nuevos estadios de calidad, de transparencia, de certidumbre y certeza procesal, que constituyan un eje de equilibrio entre la problemática social y las acciones gubernamentales, contribuyendo a la formación de un sólido Estado de Derecho y de una creciente cultura de la paz.

Para ello se deberá hacer un ejercicio de planeación en el Poder Judicial mexiquense, coherente con el Plan de Desarrollo del Estado de México que permita reconocer con claridad las fortalezas e identificar puntualmente las debilidades que se deben transformar en oportunidades, para solucionar los problemas a los que enfrentará el Poder Judicial, definiendo estrategias para emprender el camino a seguir, lo que sin duda es un valioso instrumento que permitirá mantener a nuestra institución como una de las mejores en el contexto nacional.

A continuación, nos gustaría mencionar algunos puntos clave para la conclusión de este trabajo:

- La globalidad está imponiendo enormes retos a los gobiernos de cada país en materia de competencia y productividad de la actividad económica, y de calidad y eficiencia en el desempeño gubernamental, tanto en las estructuras institucionales, como en los ámbitos de la transparencia y la rendición de cuentas.
- La experiencia internacional demuestra que un entorno de alta calidad institucional es una condición sin la cual no podrá garantizarse un crecimiento y desarrollo económico más estable y duradero.
- No puede haber progreso económico sólido, duradero y de calidad sin rendición efectiva de cuentas.
- No omitimos señalar la importancia de las condiciones básicas que tienen que cumplirse para que el cambio institucional tenga una alta probabilidad de éxito:
 - Para que exista eficiencia institucional, debe ser elevada la calidad del cumplimiento de las normas formales.
 - En nuestro caso, las unidades administrativas dependientes de la Contraloría que sean capaces de integrar información de calidad sobre los procesos de ejecución del gasto, y sean capaces de proporcionar ese conocimiento especializado al Consejo de la Judicatura y este a su vez a la sociedad, elevarán la efectividad de la rendición de cuentas, promoviendo una oferta de servicios públicos de calidad en beneficio de los ciudadanos.
 - El Poder Judicial el Estado de México está en proceso de adaptación permanente a los cambios vertiginosos que ocurren a diario en el conjunto de la estructura social, política y económica de un país; por ello debe estar inmerso en procesos continuos de reingeniería social.
- La Contraloría del Poder Judicial del Estado de México, debe desarrollarse en ese contexto de cambios en las condiciones políticas y económicas y de las expectativas acerca del papel del gobierno gestión pública orientada a resultados, incidirá de manera fundamental en la conducta de la Contraloría del Poder Judicial, situación que se traducirá en una estructura de auditorías más especializada.
- Se propone que la Contraloría del Poder judicial del Estado de México a través de la Dirección de Auditoría considere la introducción del llamado enfoque integral de auditoría , en el que se examinen los aspectos claves de la gestión pública del Poder Judicial, se evalúe la calidad de las estrategias programadas en el Plan de Desarrollo y su consistencia a lo largo del año; este sería un enfoque que incluso iría más allá de las auditorías de desempeño; bajo este enfoque integral, la Contraloría del Poder judicial del Estado de México cumpliría el papel de facilitadora, ya no se trata únicamente de controlar y fiscalizar.

- Consolidar la relación entre la Contraloría con el Consejo de la Judicatura es fundamental, dado que los resultados que producen sus revisiones y auditorías es materia prima del Consejo para conocer resultados y aclarar muchos puntos delicados de las mismas; la retroalimentación entre ambas instancias afinaría sin duda el proceso de fiscalización.

BIBLIOGRAFÍA

- García Martínez, Alfonso, “El contralor, responsabilidad y funciones”, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
- Boletín 3050, párrafo 6, “Normas y Procedimientos de Auditoría”, IMCP, 27a. edición, 2007
- Charry Rodríguez, Alirio, “El control interno y los principios de evaluación de gestión en las entidades del Estado”, 1a. edición
- Francisco Javier Clavijero, Historia Antigua de México. 7a. ed., Porrúa, México, 1982
- Bustamante, Eduardo, "La reforma administrativa para la planeación", en Bases para la planeación económica y social de México. Siglo XXI Editores, México, 1996
- Administración Pública Contemporánea en México, coedición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y del Fondo de Cultura Económica, México, 1993
- Artículo: “El Contralor, responsabilidad y funciones” Dr. Alfonso García Martínez Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- ISUNZA, Ernesto y Felipe HEVIA, (2005) Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un ensayo de Interpretación.
- Secretaría de la Función Pública, (2005) Lineamientos para la Operación de la Contraloría Social.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 2015.
- Código Financiero del Estado de México y Municipios.
- Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México.
- Manual General de Organización del Consejo de la Judicatura del Estado de México.
- Manual de Normas y Políticas de Gasto Público del Gobierno del Estado de México.
- Manual Único de Contabilidad Gubernamental para las Dependencias y Entidades Públicas del Gobierno y Municipios del Estado de México.
- BETANCOURT, Alberto León. Organizaciones y Administración. Un Enfoque de Sistemas. Norma: 1985
- CEPEDA, Gustavo. Auditoría y Control Interno. Mc Graw Hill. Santafé de Bogotá D.C.: 1998

- GARCÍA GONZALEZ, Jaime. El Sistema de Control Interno. Una forma práctica de conceptualizarlo, aplicarlo y evaluarlo. Autoedición. Santiago de Cali: 1999
- Holmes, A. (1994). Auditorías Principios y Procedimientos. Editorial Limusa. México.
- LEONARD P., William. Auditoría Administrativa. México. Diana. 1980.
- PORTER, Thomas y BURTON, William. Auditoría un enfoque conceptual. México: Limusa. 1983
- VAN GIGCH, John P. Teoría General de Sistemas. Trillas. México: 1989.