



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

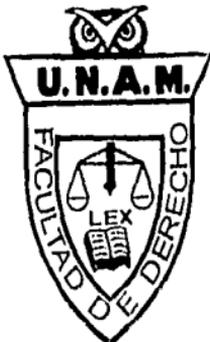
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

TRASCENDENCIA SOCIAL DE LA REVISION DE LA CUENTA
PUBLICA QUE REALIZA LA CONTADURIA MAYOR DE
HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL
DISTRITO FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

EDITH VILLANUEVA CACHO



DIRECTOR DE TESIS: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN

MEXICO, D. F. 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/46/02

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

La pasante de la licenciatura en Derecho **VILLANUEVA CACHO EDITH**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registré el Tema intitulado:

"TRASCENDENCIA SOCIAL DE LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA QUE REALIZA LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL", asignándose como asesor de la tesis al DR. **CARLOS QUINTANA ROLDAN**.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor; lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este y otro Dictamen, firmado por el Profesor Revisor LIC. JOSE DIAZ OLVERA, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepciones conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Le envié un cordial Saludo.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
CD. Universitaria D.F., a 30 de julio de 2002.

MTRO. JORGE ISLAS LÓPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

México, D.F., 26 de Junio de 2002.

MAESTRO JORGE ISLAS LOPEZ
Director del Seminario de Sociología
General y Jurídica de la
Facultad de Derecho
Presente.

De acuerdo a la autorización del Seminario a su digno cargo, he venido dirigiendo la tesis de la alumna **EDITH VILLANUEVA CACHO**, denominada **"TRASCENDENCIA SOCIAL DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA QUE REALIZA LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL"**:

A juicio del suscrito esta investigación de tesis recepcional se encuentra concluida, toda vez que la misma reúne los elementos y requisitos que establecen nuestros Reglamentos de Exámenes profesionales.

Por lo anterior lo remito a usted a fin de que, de estimarlo procedente, se autorice a la pasante para continuar con sus trámites recepcionales.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente.

DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN
Profesor de la Facultad de Derecho.

C.c.p. Srta. Edith Villanueva Cacho.- Para su conocimiento.

Recibido
28/06/02
[Firma]

A MIS PADRES

LUIS E IMELDA

Por estar siempre a mi lado
por ser mi apoyo, mi guía y
por enseñarme a luchar por mis ideales

A HÉCTOR

Por tu apoyo incondicional
y ser pieza fundamental en mi vida

A MIS HERMANOS

ALDO Y ABRAHAM

Por existir en mi vida hoy y siempre

A LA LIC. SUSANA MÉNDEZ ARELLANO

Por haberme brindado sus conocimientos
e impulsarme a seguir adelante

A MI ASESOR

DR. CARLOS QUINTANA ROLDAN

Por el apoyo que recibí para la obtención de mi tesis

A MIS TÍOS Y PRIMOS

Por todo su cariño

+

**TRASCENDENCIA SOCIAL DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA QUE
REALIZA LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

	ÍNDICE	Pág.
INTRODUCCIÓN		
CAPITULO I.- ANTECEDENTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL		
1.1 Constitución Política de la Monarquía Española del 28 de Marzo de 1812		1
1.2 Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814		4
1.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824		7
1.4 Leyes Constitucionales 29 de diciembre de 1836		13
1.5 Bases de Organización política de la República Mexicana		15
1.6 Constitución Política de 1857		16
1.7 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda 1896		23
1.8 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1904		26
1.9 Constitución Política de 1917		34
1.10 Decreto que reforma el artículo 122 Constitucional de fecha 22 de agosto de 1996		37
1.11 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal		37
1.12 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal		39
1.13 Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal		40
 CAPITULO II.- LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA COMO ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LAS CUENTAS PÚBLICAS		
2.1 Concepto de Fiscalización Superior		42
2.2 Control de Gestión Pública		47
2.2.1 Concepto de Control		48
2.3 Tipos de Control		50
a) Interno		50
b) Externo		52
Legislativo		54
Administrativo		55
Judicial o Jurisdiccional		57
2.4 Las Facultades de la Asamblea Legislativa		58
2.4.1 Facultades Constitucionales y Legales de la Contaduría Mayor de Hacienda		61
2.5 Rendición de la Cuenta Pública		68

2.5.1	Objetivo de la Cuenta Pública	69
2.5.2	Quien la formula y ante quien se presenta	72
2.5.3	Información que proporciona	74
2.6	El concepto de Auditoría, su función e importancia en el Control Gubernamental	75
2.6.1	Naturaleza de la Auditoría en el Sector Público	76
2.6.2	Características de la Auditoría	77
2.6.3	Definición de Auditoría Gubernamental	79
2.6.4	Tipos de Auditoría	80
	a) Por su ámbito	80
	b) Por su competencia	81
	c) Por su tipo	82
	Financieras	
	Sistemas	
	Legalidad	
	Normatividad de Obras Públicas	
	Obra Pública	
	Especiales	
2.7	Acciones que promueve la Contaduría Mayor de Hacienda	86
2.7.1	Recomendaciones	86
2.7.2	Oficios de Solicitud de Información	87
2.7.3	Pliego de Observaciones	88
2.7.4	Promoción de Fincamiento de Responsabilidad Administrativa	89
2.7.5	Promoción de Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	91
2.7.6	Oficio de Señalamiento	92
2.7.7	Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	92
2.7.8	Denuncia Penal	93

CAPITULO III.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA SOCIEDAD

3.1	La Burocracia como fenómeno social	95
3.1.1	Características de la Burocracia	96
3.1.2	El Servidor Público y su relación con la Sociedad	99
3.2	Concepto de ética en el Servidor Público	103
3.3	Importancia de la labor del Servidor Público	108
3.4	Principios Generales de la Conducta Profesional	115
3.4.1	Profesionalismo	116
3.4.2	Integridad	117
3.4.3	Mandato	118
3.4.4	Imparcialidad	118
3.4.5	Competencia	119
3.4.6	Objetividad e Independencia	120
3.4.7	Actividad Constructiva	121
3.4.8	Confidencialidad	121
3.4.9	Sustentación	122

3.4.10	Compromiso	122
3.4.11	Información	123
3.4.12	Conflicto de Intereses	124
3.4.12.1	Intereses Económicos	125
3.4.12.2	Incompatibilidad de Empleo	125
3.4.12.3	Empleos Anteriores	126
3.4.12.4	Relaciones Contractuales	126
3.4.12.5	Beneficios Integrales	127

CAPITULO IV.- TRASCENDENCIA SOCIAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

4.1	Concepto de Servicio Civil de Carrera	129
4.2	Elementos que Conforman el Servicio Civil de Carrera	141
4.2.1	Ingreso y Promoción	141
4.2.2	Capacitación	148
4.2.3	Evaluación del Desempeño	151
4.2.4	Estímulos	154
4.2.5	Derechos, Obligaciones y Separación	156
4.3	Beneficios para la Sociedad	163
CONCLUSIONES		170

INTRODUCCIÓN

La sociedad al pagar sus contribuciones espera recibir a cambio servicios públicos de calidad, es por ello que la vigilancia del destino de dichas contribuciones la realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que es el órgano técnico de la Asamblea que tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos y gasto público del Gobierno del Distrito Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda realizará la fiscalización mediante la revisión de la Cuenta Pública la cual está constituida por los estados contables, financieros, presupuestales, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Pero como efectúa la Contaduría esta revisión, pues lo hace a través de las auditorías que practica a las dependencias del Distrito Federal donde realizará un informe final de auditoría en el cual señalará las irregularidades o deficiencias, y de esta manera poder sancionar a los servidores público que desempeñaron sus funciones fuera del marco de la Ley.

Dicha Institución para poder realizar auditorías con transparencia y honestidad debe contar con servidores públicos de excelencia y esto se puede lograr implementando un Servicio Civil de Carrera que promueva la profesionalización de la función pública, ligada a una estabilidad laboral y contar con Códigos de Conducta Profesional que establezcan los principios y normas a que deberá sujetarse el desempeño de su función, lo que repercutiría en una prestación del servicio mas eficiente.

El presente trabajo pretende dar un panorama amplio del proceso de fiscalización que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de los impuestos que pagan los gobernados y ofrece opciones para que el desempeño del servidor público que realiza las auditorías sea de mejor calidad.

CAPITULO I ANTECEDENTES

1.1 CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DEL 28 DE MARZO DE 1812

Se trata de la Constitución promulgada por las Cortes de Cádiz el 28 de marzo de 1812 mencionada en su intento por renovar las estructuras de la organización política de España, y mantener la unidad fundamental del país, invadido entonces por Napoleón, quien había hecho preso al rey español.

"Las Cortes Generales y Extraordinarias comenzaron a sesionar el 24 de septiembre de 1810 haciendo una declaración solemne de hallarse legítimamente reunidas y de residir en ellas la más amplia soberanía, erigiéndose como la máxima autoridad en todo el imperio. Estas Cortes estuvieron sesionando hasta el 24 de septiembre de 1813 y produjeron una vasta obra legislativa comprensiva de todos los campos de la administración incluyendo la materia militar, pues eran ellas las que dirigían la lucha armada contra Napoleón. Su obra cumbre fue la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812."¹

"Estas Cortes y su obra, son de importancia para México, no sólo por haber estado representado en ellas con un buen número de diputados, sino porque sus disposiciones estuvieron en vigor en nuestro país inclusive mucho más allá de consumada la independencia, como sucedió con las leyes expedidas para la administración de justicia de 9 de octubre de 1812, o la de 24 de marzo de 1813 sobre responsabilidad de funcionarios."²

¹ Carrillo Prieto, Ignacio, "La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano" 1812-1814". México, UNAM, 1981. p.102

² Lanz Cárdenas, José Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México", Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición, México 1987, p. 152.

La Constitución de 1812 es un texto muy extenso, pues además de su vasto discurso preliminar dedicado a justificar la obra de reforma emprendida por aquella asamblea, consta de 384 artículos divididos en nueve títulos y éstos en sendos capítulos. Contiene las dos partes clásicas de toda constitución, una dogmática y otra orgánica. La parte dogmática está integrada por las diversas declaraciones solemnes o principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, pero no contiene ninguna declaración de derechos del hombre y del ciudadano, como se pensaría de rigor, sino que estos derechos se reconocen de antemano y se van insertando a lo largo de todo el texto, sin el propósito de enumerarlos todos. La parte orgánica contiene la estructura y reglamentación fundamental o de principios relativos al poder público, dividido en poder legislativo, ejecutivo y judicial. Esta parte representa el centro y el cuerpo más extenso de la Constitución, que concluye con las provisiones generales acerca de su observancia y el sistema de reformas a la propia Carta fundamental.

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz promulgada en 1812, establecía en su artículo 131 que era facultad de las Cortes: fijar los gastos de la Administración Pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos, como se indica a continuación:

"Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

Novena: Decretar la creación y supresión de contribuciones e impuestos.

Décimacuarta: Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación.

Décimaquinta: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Décimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

Vigésimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.³

Esa misma Constitución establecía que en cada provincia habría una Diputación llamada Provincial, cada provincia estaría presidida por un jefe superior que sería nombrado por el Rey. Cada una de las Diputaciones se encargaría de promover la prosperidad de la provincia. Asimismo, se establece en el artículo 335 de la mencionada Constitución, que esas Diputaciones intervendrían en la aprobación del repartimiento hecho a los pueblos, de las contribuciones que hubieren recabado la provincia y velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, así como examinar sus cuentas para que, con su visto bueno, recayera la aprobación superior cuidando de que en todo se observaran las Leyes y Reglamentos. Además, se establecía que para que las Cortes pudieran fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debieran cubrirlos, el Secretario del Despacho de Hacienda, tenía la facultad de presentar un presupuesto general una vez que hubiera recogido de cada uno de los demás Secretarios del Despacho el respectivo a su ramo. Asimismo, se proponía que hubiera una sola para toda la Nación, a la que le tocaría disponer de todos los productos de cualquier renta destinada al servicio del Estado y para que ésta llevara su cuenta con pureza y honestidad, el cargo y la data debían ser intervenidos respectivamente por las Contadurías de Valores y de Distribución de Renta Pública, mientras que una instrucción particular arreglaría estas oficinas y para el examen de todas las cuentas de los caudales públicos se erigiría una Contaduría Mayor de Cuentas, misma que se organizaría por una Ley especial.

En ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos

³ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LIV Legislatura, "Las Constituciones de México 1814.-1991", Comité de Asuntos Editoriales, México, 1991, pp.571 y 572.

públicos y las contribuciones que debían de cobrarse, al establecer en sus artículos 335 y 341, lo siguiente:

"Artículo 335. Tocaré a estas diputaciones... aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia; velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que, con su visto bueno, recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo momento se observen las Leyes y Reglamentos.

Artículo 341. Para que las Cortes puedan fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que deben cobrarles, el Secretario del Despacho de Hacienda los presentará luego que estén reunidos al presupuesto general de los que estime precisos recogiendo de cada uno de los demás secretarios del despacho, el respectivo a su ramo."⁴

1.2 DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGAN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814

Durante la insurgencia, no sólo se trató de dominar militarmente la situación. Fue tarea también y sin duda de mayor trascendencia proveer un fundamento jurídico y político al movimiento.

Tal fue la preocupación del cura Don José María Morelos y Pavón, quien para ello, convocó e instaló en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, al que se conoce como Congreso de Anáhuac.

⁴ Constitución Política de la Monarquía Española del 28 de marzo de 1812, pp. 588 y 589.

"El Congreso declaró la independencia de América Septentrional, la abolición de la esclavitud y proclamó la necesidad de formular una constitución que estableciera que la soberanía dimana del pueblo".⁵

"Acosado por las tropas realistas, el Congreso tuvo que trasladarse a Apatzingán. Ahí el 22 de octubre de 1814, emitió el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", primer texto que, aun cuando no llegó a entrar en vigor por la lucha que se libraba, fija ya en su parte orgánica, destinada a la estructuración de los órganos del poder público el principio de la soberanía popular, entendiéndola como una facultad de dictar leyes y establecer una forma de gobierno".⁶

Inspirándose en las ideas de los enciclopedistas y en especial de Montesquieu respecto de la división de los poderes gubernamentales, el Decreto Constitucional "adoptó la representación política como sistema y localizó el ejercicio de la soberanía en la representación nacional formada por los diputados. Reconoció el sistema de división de poderes, la residencia del legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el ejecutivo en el Supremo Gobierno y el judicial en el Supremo Tribunal. En relación al ejecutivo, alejó el sistema unipersonal y adoptó el de un órgano colegiado compuesto de tres personas iguales en autoridad, que alternarían su ejercicio en la Presidencia por cuatrimestres y se renovarían uno anualmente, previniendo respecto a ellos, en cierta forma, la prohibición de su reelección".⁷

En este ordenamiento, conocido comúnmente como "Constitución de Apatzingán", se encuentra el primer antecedente constitucional mexicano de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo, ya que establece en el Capítulo VIII, Artículo 114, lo siguiente:

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio - "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, S.A., 3ra. Edición, México, 1991 p. 82.

⁶ Pérez de León E., Enrique - "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 14ta. Edición, México, 1993, p. 8.

⁷ Ibidem, p. 10.

"Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso.

Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente...

Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública..."⁸

Desde esta primera Constitución del Estado Mexicano, todas las leyes fundamentales de la República hasta la actual, encargan a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público.

Desde el primer informe de la situación de la Hacienda Pública, formulado por la Junta Provisional Gubernativa (que se formó de acuerdo con los puntos 6 y 7 de los tratados de Córdoba) que se presentó en la Memoria del 28 de febrero de 1822 al Congreso hasta el diagnóstico de la situación prevaleciente en 1883. Se tiene un panorama de la difícil situación de la Hacienda Pública durante ese periodo.

En los informes y manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo se indica "quedó el Imperio, al disolverse el antiguo Gobierno, sin erario, obstruidas las fuentes de la riqueza pública, alterados los rumbos todos los giros; extraviada la opinión de millares de puntos; recargados los pueblos de contribuciones gravísimas, y acostumbrados de consiguiente, a defraudarlas; sin ningún sistema de hacienda ni administración; sin seguridad de la adhesión o aversión de los empleados públicos; sin poder continuar los antiguos impuestos por ruinosos, mal combinados y contrarios a la opinión e interés general; pero sin poder tampoco suprimirlos del todo, por no haber con qué acudir a los gastos civiles que con la Independencia debieron aumentarse; y en fin, sin poder pensar en contribuciones directas, por no poderse sistemar todavía, ni estar los pueblos en disposición de recibirlas; la renta del tabaco, la más valiosa y productiva en el sistema antiguo, cargada de deudas económicas, sin existencia de consideración que poder

⁸ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LIV Legislatura, Op. Cit. P.54

realizar, sin materias primas que dedicar al laborío; en una palabra, sin arbitrio para volver a ser lo que antes fuera".⁹

"Las condiciones de la Hacienda Pública volvieron a cubrirse del ropaje triste y desalentador, pues todas las rentas fueron gravadas hasta el 87% y aún el 94% de sus ingresos, no siendo menores otros compromisos de distintas fuentes de recursos; se debían elevadas sumas de dinero a instituciones de crédito, hipotecados edificios y propiedades de la Nación y sin esperanza alguna de superar un déficit que alcanzaba a los 23 millones de pesos, el mayor que hasta entonces se había tenido."¹⁰

El 25 de octubre de 1821, a un mes escaso de la consumación de la independencia mexicana, se creó la Junta de Crédito Público, cuya función era dictaminar los créditos que la nación debería reconocer. A tal efecto, tuvo que reunir y clasificar los documentos, escrituras y comprobantes relativos. "Para Presidente de dicha Junta se nombró a Don José Alejo Alegría, Contador Decano de la Contaduría Mayor de Cuentas, y a su propuesta se aprobó el nombramiento para vocales de la misma, en favor de Don Felipe Santiago Sáenz, Don Ildelfonso Maniau, Don Ignacio Nájera y Don Fernando Navarro, quien debería fungir como Secretario".¹¹

1.3 CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

Se trata de la primera Constitución Federal de México. Fue elaborada por el llamado segundo Congreso Constituyente Mexicano y promulgada el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado Don Guadalupe Victoria primer presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1905, Tomo I. p. 10.

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presidencia, "México a través de los Informes Presidenciales" - La Hacienda Pública - Introducción - México, 1976., pp. XXXI-XXXII.

¹¹ Ibidem. p. XXXVI.

En el contexto histórico de aquel entonces, esta constitución se nos muestra como un complemento y desarrollo del Acta Constitutiva o Pacto de Unión del 31 de enero de 1824, cuyos principios debía respetar y daba por definitivamente establecidos, ya que ni siquiera los vuelve a tratar, como sucede con el principio de la soberanía nacional o con el principio de que los Estados miembros de la Unión eran soberanos, libres e independientes en su régimen interior.

La distribución de las materias en este texto sigue en sus 171 artículos el modelo que para entonces ya es clásico. Podemos distinguir las dos partes ideales en que se divide una constitución; la parte dogmática, dedicada al reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano junto con otros varios principios fundamentales para la comunidad y la parte orgánica, dedicada a la división de los poderes públicos con los señalamientos precisos relativos a su organización y funcionamiento. Contiene además un breve preámbulo y un título relativo a la observancia, reforma y juramento de la propia constitución; está dividida en títulos, secciones y artículos.

En el preámbulo se invoca a Dios Todopoderoso, como autor y supremo legislador de la sociedad y se dice que el congreso constituyente desempeñando los deberes que le han impuesto sus comitentes viene a decretar la constitución referida.

La parte dogmática carece de la clásica declaración de derechos del hombre y del ciudadano y no incluye todos los principios dogmáticos que eran de rigor. El título I, que consta de tan sólo tres artículos, se refiere, en el primero, a la libertad e independencia de la nación mexicana; en el segundo, al territorio; y en el tercero se hace la declaración de que la religión sería perpetuamente la católica, apostólica, romana, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra.

Por su parte el título II hace referencia a la forma de república representativa y popular que adoptará la nación mexicana; a las partes integrantes de la

federación, así como al principio relativo a la división del poder público en sus tres ramas clásicas: legislativo, ejecutivo y judicial.

La explicación de la voluntaria omisión de la declaración de derechos es muy sencilla, ya que a través de las discusiones del texto de la constitución podemos percibir que tal declaración fue considerada como materia propia de las legislaturas locales, las cuales, en efecto, sí se ocuparon de manera expresa y detallada de esta materia. Únicamente se menciona la libertad de imprenta o libertad de expresión, pero para asegurar que los poderes federales especialmente velarían por su respeto y porque jamás se limitara, ya que figura entre los puntos que no podrían ser reformados nunca.

La parte orgánica abarca los títulos III, IV, V, que están consagrados a la organización y funcionamiento de los poderes federales; y el título VI, que está dedicado a la organización y funcionamiento de los poderes de los Estados miembros de la Unión mexicana.

El título III, desde el artículo 7º al 73, se ocupa el poder legislativo federal, el cual se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras: diputados y senadores. La cámara de diputados estaba compuesta por representantes elegidos por los ciudadanos de los Estados, del Distrito y de los Territorios Federales. La cámara de senadores, en cambio estaba compuesta por dos representantes elegidos por las propias legislaturas de dichos Estados.

El título IV, que va del artículo 74 al 122, habla del poder ejecutivo. Este fue uno de los puntos que mayores desvelos y debates produjo. El problema de si debía ser unipersonal o colegiado se planteó ya desde el momento en que se puso a discutir esta misma materia por el Proyecto del Acta Constitutiva y se resolvió finalmente que fuera unipersonal, si bien además del presidente habría un vicepresidente. "El prolongado debate se debió tanto a fundamentaciones doctrinales, como a la conveniencia política de aquel entonces, cuando dicho

poder descansaba provisionalmente en un triunvirato, como se sabe. En esta materia llama la atención la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, ya que se sigue casi al pie de la letra lo relativo a las prerrogativas, atribuciones, facultades y restricciones que se le reconocían al rey español, cuyo nombre ahora se cambia por el de presidente. Se configura un ejecutivo fuerte, pero limitado constitucionalmente y muy vigilado por el Congreso General y por la figura del Consejo de Gobierno, que actuará durante los recesos de aquél. El presidente y el vicepresidente serán pues responsables directamente ante el Congreso, quien además intervendrá, sobre la lista de nombres que hayan sido remitidos, por las legislaturas estatales, en el proceso de nombramiento de ambos mandatarios, en el cual no participaba para nada la población.¹²

Bajo este mismo título IV está la sección quinta consagrada al mencionado Consejo de Gobierno, el cual funcionaría únicamente durante los recesos del propio Congreso General. Este organismo estaría compuesto por la mitad de los senadores, uno precisamente por cada Estado, y sería presidido por el vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos. Podemos señalar entre sus funciones la de vigilar la puntual observancia de la constitución y de todo el orden legal establecido y la de emitir dictámenes en cuestiones de interés general. Tenía facultades para instruir expedientes de responsabilidad y para, con tal motivo, convocar a congreso extraordinario. Se trata de un reflejo de la diputación Permanente de Cortes de la Constitución de 1812.

Asimismo, bajo este mismo título IV se encuentra la regulación correspondiente al despacho de los negocios de gobierno a través del número de secretarías que el congreso determine por una ley. Sus titulares debían refrendar con su firma los actos del presidente que correspondieran a su secretaría y ser corresponsables de los actos de éste que contravinieran la Constitución, el Acta Constitutiva, las leyes o las Constituciones de los Estados y que correspondieran al ramo concreto de cada uno de los secretarios.

¹² Barragán Barragán, José, "Crónicas de la Constitución de 1824", UNAM, México 1974, 2 vols. p. 85.

El último título, el VII, que va desde el artículo 163 al 171, se ocupa de la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y del Acta Constitutiva. En cuanto a su observancia, se decreta la obligación de todo funcionario público de prestar juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución.

“Como se desprende, en esta Constitución se encuentra el segundo antecedente constitucional mexicano de que es el Congreso el encargado de revisar la cuenta pública que presente el Poder Ejecutivo, al establecer en su artículo 50 como facultades exclusivas del Congreso General la de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.”¹³

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo Presidente del Congreso Constituyente Valentín Gómez Farfás y Secretario del mismo José María Izazaga, se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en Decreto del 16 de noviembre de 1824, señalado con el número 437.

Con esta ley se extingue el Tribunal de Cuentas y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y con la misión de efectuar el examen de glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público.

Esta ley, a la cual Matías Romero calificó muchos después como “un sistema completo de organización” de la Secretaría de Hacienda, entre otros órganos el denominado Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la estructura, atribuciones y características que se fijan en sus artículos 42 y 51, que a la letra decían: “42. Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor.” “43. Esta

¹³ Faya Viesca, Jacinto, “Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública de México”, Revista de Administración Pública, INAP, (34), octubre-diciembre, 1980, p. 62.

Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados." "44. La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión que será permanente aun por el tiempo del receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del Secretario del Despacho de Hacienda." "45. La Contaduría se dividirá en dos secciones, de Hacienda y de Crédito Público, y cada sección estará a cargo de un Contador Mayor." "46. El nombramiento de estos dos jefes se hará por la Cámara a pluralidad absoluta de votos." "47. El de los demás empleados de la Contaduría se hará por la misma Cámara a propuestas en terna del respectivo Contador, informada por la comisión." "48. Los empleados de otros ramos o en militares vivos o retirados, atendiendo a la mejor aptitud, y mayor economía de la hacienda." "49. Luego que sean elegidos los contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de la Oficina, que con el informe de la comisión se pasará a la Cámara de Diputados." "50. La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarías y administraciones de rentas." "51. La del Crédito Público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto.

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

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

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

1.4 LEYES CONSTITUCIONALES, 29 DE DICIEMBRE DE 1836

Conocida también como la "Constitución de las Siete Leyes" por estar dividida en siete estatutos, esta Ley Fundamental de carácter centralista, fue expedida en la Ciudad de México, el 29 de diciembre de 1836.

En el preámbulo se invoca a Dios Todopoderoso como trino y uno, por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que forman y se indica que los representantes de la nación mexicana, delegados por ella para constituirla del modo que entiendan ser más conducente a su felicidad, reunidos al efecto en congreso general decretan dichas leyes.

La primera ley se refiere a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

La segunda a la organización de un supremo poder conservador, el cual tenía asignadas atribuciones muy trascendentes, en virtud de que podía declarar la nulidad de una ley o decreto, cuando eran contrarios a artículo expreso de la Constitución; declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando fueron contrarios a la Constitución; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República; declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia; calificar las elecciones de los senadores, etc.

Cabe destacar, que dicho poder era responsable de sus operaciones sólo ante Dios y la opinión pública y sus miembros en ningún caso podrían ser juzgados y reconvenidos por sus opiniones.

La tercera ley denominada "Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes", establecía en su artículo 1º que el ejercicio del Poder Legislativo, se depositaba en el Congreso General de la Nación, el cual estaba compuesto por dos Cámaras.

En el artículo 14, relativo a las sesiones del Congreso, se señaló que el mismo sesionaría en dos periodos. En el segundo, el Congreso se ocupaba exclusivamente de examinar y aprobar el presupuesto del año siguiente, así como de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo.

Sin embargo, en el artículo 52, fracciones I y II relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se incluía la de vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las Oficinas Generales de Hacienda. Asimismo, indicaba que una ley secundaria detallaría el modo y términos en que la Comisión Inspectora debía desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijaron, y nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

En la cuarta ley, se organiza el Supremo Poder Ejecutivo, cuyo ejercicio se deposita en un Supremo Magistrado denominado Presidente de la República.

La quinta ley, se refería al Poder Judicial de la República Mexicana, en dicha ley se incluían disposiciones relativas a los Tribunales Superiores de los Departamentos, así como de prevenciones generales sobre la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal.

En la sexta ley, se contienen disposiciones relativas a la división del territorio de la República y Gobierno Interior de sus pueblos, y en la séptima a las variaciones de las leyes constitucionales.

Como podemos observar, en esta ley se encargó la revisión y aprobación de la Cuenta Pública al Congreso, no obstante, que en esta Constitución se instituye expresamente la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

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

Por ley del 14 de marzo de 1838, se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. El tribunal estaba integrado por tres salas: en la primera instancia juzgarían tres Contadores Mayores (los que hasta entonces habían estado a cargo de las Secciones de Hacienda y de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda y otro que nombraría la Cámara de Diputados); la segunda y la tercera salas conocerían de los recursos ulteriores y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia, según su turno.

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

1.5 BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA

Acordadas por la Honorable Junta Nacional Legislativa establecida conforme a los Decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Banda Nacional del 14 del mismo mes y año¹⁴, y las Bases Orgánicas en su Título IV "Del Poder Legislativo" establecían que éste se

¹⁴ Lanz Cárdenas, José Trinidad, Op. Cit. p. 152.

depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y una de senadores, dichas bases en su artículo 66 encomendaron al Congreso entre otras facultades, la de decretar anualmente los gastos que se habían de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que debían cubrirse, así como examinar y aprobar cada año la cuenta general que debía presentar el Ministro de Hacienda por lo respectivo al año anterior.

También en estas bases en el artículo 69 se otorgaba a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y nombrar a sus jefes y empleados, a los cuales daría sus derechos el Presidente de la República.

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

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

1.6 CONSTITUCION POLITICA DE 1857

Decretada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 5 de febrero de 1857, cuyos integrantes fueron llamados por el Plan proclamado en Ayutla el 1º de marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, por la convocatoria expedida el 17 de octubre de 1855, para constituir a la Nación bajo la forma de República democrática, representativa y popular.

Mario de la Cueva, señala que: "en el seno del constituyente de 56-57 se registraron las más brillantes sesiones de la historia parlamentaria mexicana. La participación de los hombres más significativos del llamado partido liberal, permitió que se plasmaran en el texto de la Constitución de 1857 los principios básicos del liberalismo político y económico, aunque no todos llevados a sus últimas consecuencias por la tesonera actitud de los conservadores y los liberales moderados, que impidieron la realización plena del ideario liberal."¹⁵

Por su parte, Tena Ramírez, en su obra denominada "Leyes fundamentales de México" 1808-1875, señala "El triunfo de la Revolución de Ayutla dio al partido liberal la fuerza suficiente para convocar a un congreso extraordinario cuyo objetivo sería constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular. La convocatoria del congreso constituyente la hizo don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. La asamblea se reunió el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente inició sus sesiones. La composición del congreso mostró la existencia de las dos tendencias para entonces ya clásicas, las cuales claramente definidas lucharían por sus principios hasta el límite de sus fuerzas: la liberal y la conservadora. En medio de ambas se perfilaba una corriente liberal moderada que buscaba mediar entre las dos posiciones extremas".¹⁶

En el seno del ala liberal del congreso se encontraban los hombres de la llamada "generación de la reforma", heredera de los principios de la revolución de la independencia y del pensamiento de Mora y Gómez Farfás. Entre ellos debe señalarse, por lo menos, a los siguientes: Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farfás, Jesús González Ortega, León Guzmán, Benito Juárez, Ignacio de la Llave, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio Vallarta, Leandro Valle y Francisco Zarco. Estos hombres lucharían por plasmar en el texto constitucional el ideario liberal, que aunque era profundamente

¹⁵ Cueva, Mario de la, "El Constitucionalismo Mexicano", El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX, México, UNAM, México 1957.

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1991", 16ª Edición, Editorial. Porrúa, S.A., México 1991, p. 128

individualista, era el ideario revolucionario en esa época, por ser el único que garantizaba la libertad humana frente a todos los poderes. Entre los principios que defendieron se encuentran: el sufragio universal; la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiástico; la igualdad y la libertad humanas; la separación de la iglesia y el Estado; la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta; la libertad de trabajo, industria y comercio; la desamortización de los bienes del clero; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema federal; la división de poderes y el instrumento para garantizar el estado de derecho: el juicio de amparo.

La Constitución de 1857 está dividida en títulos, secciones, párrafos y artículos. El título I, sección I es el relativo a los derechos del hombre. En su articulado se consagraban los derechos fundamentales del hombre como base y objeto de las instituciones sociales. Las secciones II y IV estaban consagradas a determinar quiénes eran mexicanos, y la III quiénes extranjeros. En el título II, sección I se fijaba el concepto de soberanía nacional, y en la sección II cuáles eran las partes integrantes de la federación y del territorio nacional. El mismo título II en sus secciones I, II y III con sus respectivos párrafos establecía la división tripartita del poder: legislativo, unicameral; ejecutivo, unipersonal y judicial, depositado en una Corte Suprema de Justicia y los tribunales de Distrito y de Circuito. El título IV era el relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos. El título V establecía las reglas generales para el gobierno de los Estados de la Federación, libres y soberanos. Los títulos VI, VII y VIII hacían referencia a las prevenciones generales, el modo para reformar o adicionar la Constitución y su inviolabilidad, respectivamente.

En esta Constitución se reconocen en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades de la persona humana y el modo de hacerlos efectivos a través del juicio de amparo, establecido por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1841, y después en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Al lado de los derechos individuales se establecieron los principios de la forma federativa de la

república; los estados libres, independientes y soberanos estaban facultados para decidir todo lo relativo a su régimen interior. La Constitución de 1857 consagraba la división tripartita del poder, pero el Congreso sería unicameral, por lo demás, el sistema que estableció contemplaba un ejecutivo sin facultad de veto.

“El 17 de diciembre Zuloaga se pronunció contra la Constitución sumándose a esta actitud el presidente Comonfort asumiendo la presidencia Benito Juárez, por ministerio de ley. El periodo comprendido entre esta fecha y el regreso de Juárez a la capital de la República, se conoce como Guerra de Reforma o Guerra de Tres Años. Después de una larga trayectoria por distintos rumbos del país, el gobierno juarista se instaló en Veracruz. Es precisamente en este lugar donde se dictan las principales leyes que son complemento del ideario liberal, las llamadas Leyes de Reforma. El regreso de los liberales a la capital de la República fue sólo el preludio de la Intervención Francesa.”¹⁷

Derrotados los restos del ejército invasor, y muertos los principales dirigentes del Imperio, se inició el periodo que se conoce como “La restauración de la República”. Los gobiernos que se sucedieron durante el periodo que va de 1867 a 1910, se dieron cuenta de que la Constitución de 57 requería de algunos ajustes para hacer posible la formación y consolidación de un “estado nacional”. Amén de diversas reformas que sufrió la Constitución de 57 durante la época del gobierno de Porfirio Díaz, aquí hacemos referencia a tres que eran capitales para lograr dos objetivos: la consolidación de la reforma y el equilibrio de poderes. El primero de estos objetivos se obtuvo elevando, en 1873, a nivel constitucional las llamadas Leyes de Reforma, y el segundo, se obtuvo principalmente, restaurando el Senado y otorgándole facultad de veto al ejecutivo federal, en 1874. Estas reformas se realizaron durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. De esta manera, se logró que el texto constitucional fuera operativo para iniciar la reconstrucción nacional después del prolongado estado de guerra civil que había sido la tónica durante los primeros cincuenta años de vida independiente.

¹⁷ Cueva, Mario de la, Op. Cit. p.327

Tena Ramírez, señala que en "el Constituyente de 56 el dictamen de la Comisión propuso el sistema unicamarista, que suprimía el Senado. En contra presentó un voto particular el diputado Olvera, y Zarco lo fundó con claras razones, distinguiendo el Senado propio del sistema federal, que era el que se proponía, del cuerpo aristocrático que habían fundado las Bases Orgánicas y había perdurado en el sistema mixto del Acta de Reformas. No obstante la distinción tan neta entre las dos clases del Senado, la asamblea se decidió por el unicamarismo por 44 votos por 38, llevada de su malquerencia a los Senados más próximos, que habían sido cuerpos de clase con tendencias aristocráticas."¹⁸

Sin embargo, la Comisión pretendió suplir, mediante las diputaciones, la función del Senado consistente en representar a las entidades federativas. La diputación de un Estado es el grupo de diputados, elegidos por la población de ese Estado. "Cuando la diputación de un Estado, por unanimidad de sus individuos presente – decía el art. 69 del proyecto-, pidiere que una ley, además de la votación establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley sólo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones." El precepto servía "para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados",¹⁹ según las palabras del dictamen. Además, mediante un lento y laborioso proceso en la formación de las leyes, el proyecto buscaba enmendar el inconveniente de premura que se atribuía a la institución de la Cámara única.

Fueron los derrotados partidarios del bicammarismo, Olvera y Zarco en especial, en actitud que por incongruente extrañó a Mata, autor del dictamen, quienes consiguieron echar abajo los propósitos de la Comisión, borrando el artículo que se refería a las diputaciones y simplificando el relativo a los trámites de la discusión y votación. Suprimieron así en la Constitución las únicas huellas de

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 27ª Edición, México, 1993, p. 272.

¹⁹ Zarco, Francisco, "Historia del Congreso Constituyente de 1857", Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tomo II, México 1992, pp. 602 y sig.

bicamariismo y, por la ausencia total del Senado, se creó un sistema federal diferente de su modelo.

“De esta manera en el artículo 51 de la Constitución de 1857, se estableció que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso de la Unión.

En el artículo 68 se establecía el segundo periodo de sesiones se destinaría al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presentaba el Ejecutivo.

Dicha Asamblea con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72, fracción VII, tenía facultades para aprobar el Presupuesto de los Gastos de la Federación, que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.²⁰

Posteriormente, “mediante iniciativa de 13 diciembre de 1867 se propuso ante el Congreso de la Unión la reimplantación del Senado. Sin embargo, casi siete años permaneció debatiéndose esta trascendental cuestión, ya que no fue sino hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando, satisfechos los requisitos para incorporar la reforma constitucional que tal iniciativa traía necesariamente aparejada a la Ley Fundamental de la República, se expidió el decreto respectivo, conforme al cual el sistema bicamaral debía regir desde el 16 de septiembre del año siguiente (1875). Las razones en favor de la restauración del Senado y las que apoyaban el mantenimiento del unicamariismo repitieron las argumentaciones contrarias que se formularon en el Constituyente de 57 sobre el consabido tópic. La comisión, para dictaminar favorablemente la mencionada iniciativa, fundó su punto de vista, en la doctrina extranjera sustentada a la razón, invocándose entre otros autores de derecho público, a Laboulaye, Delome, Benjamín Constant y Story, sin haber

²⁰ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura, México a través de las Constituciones, “Los Derechos del Pueblo Mexicano”, Tomo VIII, Editorial Porrúa, S.A., 4ta. Edición, México, 1994. pp. 690 y 691.

dejado de referirse a la realidad política mexicana para fundamentar la vuelta al sistema bicameral.²¹

Al distribuir entre las dos Cámaras, por la implantación del bicamatismo en 1874, algunas de las facultades que antes pertenecían a la Cámara única, tocó a la de diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos.

Tena, cuando cita a Rabasa, señala que "Este exclusivismo de la Cámara, inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente... Ignoramos de dónde fue a tomar el legislador mexicano inspiración para este precepto, que es, por otra parte, de una inconsecuencia que raya en la contradicción. No se aviene con la fracción XI del artículo 72, porque el presupuesto de egresos crea y suprime empleos, señala sus dotaciones y las aumenta o disminuye muchas veces, y aquella fracción señala estas atribuciones al Congreso general; de modo que pudiera sostenerse que en el presupuesto anual no puede hacerse modificación con respecto a empleos, lo que sería extravagante, o que todo lo que con relación a ellos contenga debe pasar a la revisión del Senado, lo que sería infringir la fracción VI del inciso a), que es terminante. La otra consecuencia, si no es legal es científica: imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene ingerencia; lo que vale tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar de economía.

Continúa diciendo el autor, el Constituyente de Querétaro confirmó el sistema censurado por Rabasa, pues según la primera parte de la fracción IV del artículo 74, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos, lo cual fue reiterado por la reforma constituyente de 1977, en lo que ahora es el primer párrafo de la citada fracción IV del artículo 74.

²¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 9ª Edición, México 1994, p. 638.

"No obstante que el presupuesto de gastos que habrá de regir durante todo un año es obra exclusiva de una Cámara, cualquier modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos Cámaras. En efecto, el artículo 126 dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Este precepto consagra el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del presupuesto; regla que sólo tiene como excepción las partidas secretas que, aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción del Ejecutivo (artículo 74, fracción IV, inciso tercero); pero establece, además, la intervención de ambas Cámaras en la aprobación de los pagos no incluidos en el presupuesto, cuando habla de que dichos pagos deben estar determinados por la ley posterior: toda ley, como lo hemos visto, es obra del Congreso de la Unión y nunca de una sola Cámara, por ser acto típicamente legislativo."²²

1.7 LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE 1896

Una vez establecido el sistema de la República, el soberano Congreso Constituyente, dándose cuenta exacta de su representación en la esfera económica, comprendió la necesidad de crear un organismo dependiente de éste, para que desempeñara la delicada misión de velar por los intereses colectivos que forman la Hacienda Pública, a cargo del Ejecutivo y para verificar periódicamente una minuciosa comprobación de los ingresos, egresos y otras operaciones efectuadas en cada ejercicio fiscal. Esta situación motivó a que por decreto del 16 de noviembre de 1824, se estableciera la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, dicho decreto se originó en base a lo establecido por el artículo 50 fracción VII de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que en su parte conducente

²² Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit., pp. 325 y 326.

establecía como facultades exclusivas del Congreso General, "Tomar anualmente cuentas al Gobierno".²³

Al establecerse la Contaduría Mayor de Hacienda, se hizo necesario el dotarla de los instrumentos mínimos para su eficaz cumplimiento, fue así como el 8 de mayo de 1826 se expidió un decreto sobre la memoria del Ministro de Hacienda, o sea la exposición con que se acompañaba la cuenta general de gastos que anualmente debía presentarse al Congreso, ese decreto, en su artículo 10 precisaba de una manera amplia y categórica, las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, disponiendo que esta institución, en la glosa y revisión de cuentas, se entendería con los inmediatos responsables, por conducto del Gobierno, respecto a los reparos y resultados que ocurrieran en el examen, igualmente se señalaba la facultad del Contador Mayor de Hacienda para intervenir en los cortes de caja y reconocimientos de las existencias en numerario, efectos, etc. De todas las oficinas en que se recibieran caudales de la Federación y que debieran practicarse el 1º de julio, o sea al comenzar el año económico.

Siguiendo con esa misma tónica de otorgar facultades a la Contaduría Mayor, fue como en el reglamento del 10 de mayo de ese mismo año, se señaló al Contador Mayor de Hacienda como el único capacitado para examinar por sí mismo los Presupuestos Generales de Gastos y las Cuentas de la Secretaría del Despacho de Hacienda, a fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del caso, pasando al mismo Secretario los pliegos de reparos que produjeran dichas cuentas.

Con posterioridad las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1828, facultaron también al Contador Mayor de Hacienda para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación y para expedir los correspondientes finiquitos, sin perjuicio de la posterior resolución del Congreso,

²³ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LIV Legislatura, Op. Cit. p. 581.

más tarde en octubre de 1830, se previno que los libros que llevara la Tesorería General de la Nación fueran autorizados por el Contador Mayor de Hacienda.

Cabe hacer mención que al abrogarse la Constitución de 1824 y sustituirse por la centralista y conservadora de 1836, llamada de las Siete Leyes, se mantuvo en funcionamiento la Contaduría Mayor, pasando más tarde a formar parte del Tribunal de Cuentas que fue restablecido según Ley Orgánica del 14 de marzo de 1838, funcionando en ese carácter con algunas interrupciones hasta el año de 1855.

En la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, se reconoce la facultad del Poder Legislativo para fiscalizar los gastos públicos, por tal razón subsiste la Contaduría Mayor de Hacienda, situación que se confirma en el artículo 72, fracción XXIX del propio ordenamiento, mismo que previene el funcionamiento de este organismo.

Con fecha 10 de mayo de 1862, se publicó un Decreto del Gobierno facultando al Contador Mayor para pedir a las Secretarías del Despacho, Corporaciones y Particulares responsables las noticias, instrucciones o expedientes que fueran necesarios a la cuenta y razón, mismos que serían remitidos sin excusa ni pretexto con calidad de devolución.

El 29 de mayo de 1896, se expidió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, ampliando sus facultades en la forma siguiente:

Glosa de la Cuenta del Tesoro Federal; Glosa de las Cuentas de las Tesorerías Municipales del Distrito; Territorios Federales y, todas aquellas otras que determinen las leyes; toma de razón de los despachos civiles y militares y demás documentos que conforme a las leyes necesiten ese requisito; registro de los avisos de fianzas otorgadas por empleados o agentes de manejo de fondos; intervención en los cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios, de las

oficinas federales establecidas en la capital, de los municipios, banco nacional y demás oficinas y establecimientos que determinen las leyes; ministración de datos, modelos y formularios relativos a la contabilidad de las oficinas públicas; resolver las consultas que se formulen. Se señalaron, además, como atribuciones: cuidar de que oportunamente le sea enviada la cuenta de cada año fiscal; formular las observaciones y reparos que resulten en la glosa; exigiendo los requisitos que no se hubieren llenado en su oportunidad; reclamar los documentos faltantes y hacer las replicas consiguientes; hacer la consignación a la oficina del timbre en los casos de infracción a la Ley de la Materia, y a la autoridad judicial competente cuando de la glosa resultare responsabilidad criminal o pecuniaria; y tratándose de funcionarios que disfruten de fuero constitucional, poner en conocimiento de la Cámara de Diputados las responsabilidades de aquellos por conducto de la Comisión Inspectorá; finalmente, expedir los finiquitos de las diversas cuentas cuya glosa haya sido terminada.

1.8 LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE 1904

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1896 fue modificada por la del 6 de junio de 1904, que confería a la Contaduría Mayor las siguientes facultades y atribuciones: revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal, la de beneficencia pública y los ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales; el estudio y examen para rendir dictamen a la Comisión de Presupuestos por medio de estados comparativos en que concentre las operaciones de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; la de practicar cortes de caja extraordinariamente a las oficinas federales de la capital; la expedición de finiquitos, y la de exigir responsabilidades civiles o penales que resulten de la glosa de las cuentas, haciendo las consignaciones que procedan, dando cuenta a la Cámara, por conducto de la Comisión Inspectorá de las responsabilidades en que hayan incurrido los funcionarios que gocen de fuero federal.

En nuestra actual Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 1917, inicialmente, se establecieron amplias facultades fiscalizadoras al Legislativo, tales como las de: "Revisar la Cuenta Pública del año anterior, cuya revisión se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y las responsabilidades a que hubiera lugar, así como también la de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y el de vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de ésta, así como nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina".

Posteriormente, en efecto, el 31 de diciembre de 1936, el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, promulgó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que entró en vigor en la misma fecha.

Las atribuciones encomendadas al organismo que nos ocupa, de acuerdo con la ley que se comenta, se encuentran mencionadas en los artículos 1º, 7º, 8º, 9º, 17, 18, 19 y 20 de ellas se pueden formar tres grupos: a) de revisión y glosa, b) de fiscalización y c) de finiquitos.

La Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a dicha ley tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, distrito y territorios federales, beneficencia pública, Lotería Nacional y demás oficinas con manejo de fondos o valores de la Federación; debiendo comprender dicho examen no solamente la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que era necesario hacer una revisión legal numérica y contable de esas partidas cuidando que tales cantidades estuvieran debidamente justificadas y comprobadas.

La Contaduría Mayor de Hacienda, tenía como facultad la de fiscalizar la contabilidad de las oficinas a que nos hemos referido en el párrafo precedente, pudiendo ordenar las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa

aprobación para practicar tales visitas de la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.

Por último la Contaduría Mayor de Hacienda, una vez revisada y glosada una cuenta anual, tenía facultades para extender el documento extintivo de la obligación que se enviaba a la oficina remitora de la cuenta, para que ésta a su vez expidiera el certificado respectivo a cada oficina o empleado, dependiente de ella, con la particularidad de que los finiquitos se podían otorgar por una cuenta anual ya glosada, aún cuando se encontrara otra anterior pendiente, inclusive el finiquito se otorgaba estando pendiente de glosar algunas cuentas.

La Ley Orgánica de 1936 estuvo vigente hasta el 28 de diciembre de 1978 y las reformas de que fue objeto son las siguientes:

El inciso b) de la fracción I del artículo 32, fue reformado por decreto del 28 de diciembre de 1948, publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1948. La reforma en cuestión facultó al Ejecutivo Federal para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolvería que bonos y cupones amortizados de la Deuda Pública Nacional, era conveniente conservar por tiempo indefinido y cuáles podrían ser incinerados dentro o fuera del país con las formalidades, que el reglamento respectivo determinara. De acuerdo con el texto original este tipo de documentos debían conservarse en las oficinas por tiempo indefinido.

Posteriormente, por decreto publicado el 30 de diciembre de 1963, los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936, sufren reformas en virtud de dicho decreto, las oficinas del Ejecutivo, de la Federación y todas aquellas que de acuerdo con la ley deben presentar la cuenta anual, debían remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda los estados de contabilidad que resumiesen sus cuentas anuales, debiendo conservar a disposición de la Contaduría los documentos comprobatorios originales, así como los libros de contabilidad respectivos, para su

revisión, glosa y consulta a partir de cuando dichas oficinas entregarán sus estados de cuenta. Por otra parte, la reforma del artículo 28 del ordenamiento que se comenta hizo más preciso el plazo de un año de que disponía la Contaduría Mayor de Hacienda para la práctica de la revisión y glosa, ya que dicho término debe computarse a partir de la fecha en que la Contaduría recibiera los estados de contabilidad.

El decreto del 30 de diciembre de 1963, derogó los artículos 29, 30, y 31 de la Ley de 1936, ello, no obstante, y de acuerdo con el Transitorio Segundo del Decreto de Reformas que se analiza, los procedimientos observados respecto al envío o devolución de documentos y libros, a que se referían los artículos derogados, deberían seguirse practicando en tanto no se expidiera alguna disposición en contrario, lo que no llegó a suceder.

Por último, por decreto publicado el 31 de diciembre de 1976, se reformaron los artículos 7º, 8º, 12, 27, 28 y se adicionaron con los artículos 29 y 30 de la propia Ley, Reformas y Adiciones que vamos a analizar en sus aspectos más sobresalientes.

El artículo 7º impuso a la Contaduría Mayor de Hacienda, la obligación de tener cuidado de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos hechos estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas o mercado, según procediera.

En virtud de las reformas al artículo 8º de la Ley de 1936, la Contaduría Mayor de Hacienda podía no solamente practicar visitas, sino inclusive auditorías a las diversas oficinas; asimismo, se le facultaba a solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como a las empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de ingreso y del Gasto Público Federal en el desempeño de sus

funciones, la Contaduría podía auxiliarse de profesionales especializados en su carácter de asesores.

La reforma del artículo 12, establece que las responsabilidades que se constituyan a cargo de los funcionarios o empleados del sector público, no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por lo tanto, se les exigiría su cumplimiento, aún cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

El artículo 27, contempla lo referente al mecanismo que se sigue en la revisión de la Cuenta Pública y disponía que la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de los primeros diez días de noviembre de cada año, por conducto de la Comisión Inspectorá presentaría a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara, el informe derivado de la revisión, conteniendo las evaluaciones técnicas que a su juicio procedieran, con el objeto de que el Congreso de la Unión al examinar la Cuenta Pública adoptara las determinaciones que considerara convenientes.

El artículo 28, por su parte, disponía que la Contaduría gozaría del plazo de un año, a partir de la fecha en que recibiera los estados de contabilidad, para practicar la glosa de la Cuenta Pública Federal, plazo que de no ser suficiente a juicio de la Contaduría, lo haría del conocimiento de la Comisión Inspectorá, a fin de que ésta resolviera lo conveniente, se trataba con dicha reforma de conceder a la Contaduría el plazo que fuese necesario para que la revisión de la documentación conteniendo la Cuenta Pública se realizara en la forma más exhaustiva posible.

La adición a la ley del artículo 29, faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda de intervenir en el cobro de ingresos y en los actos o contratos que afecten las partidas del Presupuesto o propicien el incumplimiento de una ley.

Por último el artículo 30, también de la adición que sufrió la Ley Orgánica de 1936, impone al Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia competente, la

obligación de informar a la Contaduría Mayor a solicitud de ésta, de los actos y contratos que resulten derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal, que afectasen a la Cuenta Pública.

La organización interna de la Contaduría Mayor de Hacienda hasta 1978 obedeció a las funciones que en ese entonces se contemplaban en su Ley Orgánica, y que en términos generales se reducirían a la práctica de la llamada glosa tradicional, tanto de ingresos como egresos federales, procedimiento que consistía en una revisión simple de tipo legal numérica y contable de la documentación justificativa y comprobatoria de las operaciones del gobierno.

En 1978 se expide el decreto que crea la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en vigor abriéndose una nueva etapa en la historia del órgano técnico, pues en ella se establecieron las bases necesarias para su mejor funcionamiento y estructura orgánica.

Por su naturaleza la ley, está compuesta de tres partes a saber:

La orgánica, integrada por los 3 primeros capítulos que definen y conforman a los órganos que tienen ingerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias; la funcional, que consta de los 2 siguientes capítulos, define a la Cuenta Pública y establece la operación, los medios y los elementos de que se vale el órgano técnico para ejecutar sus funciones; y la parte final que se refiere a las responsabilidades, constituida por un capítulo, y la prescripción, integrada por el último capítulo.

En concreto podemos mencionar que la nueva Ley Orgánica confiere a la Contaduría Mayor de Hacienda amplias facultades, dentro de las cuales podemos mencionar las siguientes:

El de examinar y revisar no sólo si el ingreso y el gasto públicos están de acuerdo con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación responde al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas, y además es eficiente, también se establece la coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público), a fin de uniformar sus criterios y materia de contabilidad, auditoría gubernamentales y archivo contable, a fin de lograr una Cuenta Pública, un examen y una revisión eficientes, asimismo, establece que en un plazo improrrogable de 45 días para que las dependencias y entidades a las que se le dirijan pliegos de observaciones los solventen; es oportuno destacar que dentro de las atribuciones de la Contaduría están las de fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal, el de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades y el de solicitar a las entidades la información de los actos, convenios o contratos de los que les resulten derechos y obligaciones con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños en contra de la Hacienda Pública Federal, sobre esta base tales entidades están obligadas a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que se le solicite y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos:

Se establece igual obligación a los funcionarios de los Gobiernos de los Estados, del Departamento del Distrito Federal, de los organismos de la Administración Pública Paraestatal y de los Municipios, así como las instituciones privadas a las que el Gobierno Federal hubiera concedido subsidios.

Como consecuencia de la expedición de la nueva Ley Orgánica, hubo necesidad de adecuar la estructura organizacional a las nuevas atribuciones conferidas por dicho ordenamiento jurídico. Administrativamente, la Contaduría Mayor adoptó en 1983 una nueva y moderna estructura, con el propósito de optimizar los recursos disponibles para un mejor desempeño de sus responsabilidades presentes y

futuras, proceso al cual siguió un acontecimiento significativo en la vida de la Contaduría Mayor de Hacienda: su cambio de sede; el órgano técnico de la Cámara de Diputados que había estado ubicado en distintos edificios de la ciudad, se establece en 1984 de modo definitivo en el edificio que hoy ocupa (Av. Coyoacán No. 1501 Col. Del Valle, México, D.F.), el cual fue acondicionado especialmente de acuerdo con sus necesidades.

Con el propósito de optimizar los recursos disponibles para el mejor desempeño de las responsabilidades presentes y futuras la Contaduría Mayor de Hacienda posee, administrativamente, una moderna estructura. En el artículo 2º de la Ley Orgánica de la CMH se establece que al frente de ese órgano, "como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directores; Subdirectores; Jefes de Departamento; Auditores; Asesores; Jefes de Oficina, de Sección, y trabajadores de confianza y de base que se requieran en el número y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados".

Sin embargo, la estructura específica se establece en el artículo 2º de su Reglamento Interior, el cual dispone: "Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen a la Contaduría Mayor de Hacienda contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

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

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

1.9 CONSTITUCION POLITICA DE 1917

El 14 de enero de 1917, el Congreso Constituyente discutió el dictamen acerca del artículo 65 del proyecto de Constitución, disposición que establecía que “el primero de septiembre de cada año se reunirá el congreso de la Unión para celebrar sesiones ordinarias en las que se ocupará de revisar la Cuenta Pública del año anterior, la que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de dichas sesiones, sin que la revisión se limite a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiese lugar, no pudiendo haber otras partidas secretas que las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, cuyo ejercicio por los secretarios está sujeto a acuerdo escrito del Presidente de la República”.²⁴

En lo que corresponde al Artículo 74, el proyecto facultaba a la Cámara de Diputados para “vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor”, propuesta que pasó en sus términos de unanimidad de votos, quitando tan solo la expresión “Inspectora”.

Debe destacarse en relación al Artículo 73, en cuya fracción XXX original se reiteraban las atribuciones señaladas en el Artículo 65, que por primera vez en la Historia Constitucional de México, se atribuyó de manera expresa, competencia al

²⁴ Diario de Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, p. 277, 14 de enero de 1917. Cabe señalar que dicho proyecto se aprobó por unanimidad de 150 votos que conservó igual número en la Constitución de 1917.

Congreso de la Unión para "expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor", que solo reconoce antecedentes indirectos en la fracción XXXIX del Artículo 72 de la Constitución de 1857, en los términos siguientes: "Nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de las Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la Ley".

El 30 de diciembre de 1917, varios representantes populares presentaron ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma que modificaba la fracción II del Artículo 74 de la siguiente manera: "vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta propuesta no prosperó.

Por virtud de las Reformas Constitucionales que entraron en vigor el día 7 de diciembre de 1977, la referencia al examen de la cuenta pública desapareció de los artículos 65 y 73 fracción XXVIII, para ser trasladada en su totalidad al Artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal vigente.

El marco constitucional de la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda, para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal, lo establecen en la actualidad las siguientes disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIV.- para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

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

II.- Vigilar, por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

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

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

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

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven."

1.10 DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL DE FECHA 22 DE AGOSTO DE 1996

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal surge por reformas al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1996 y mediante las cuales se facultó a la entonces Asamblea de Representantes hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión y legislar en el ámbito local, en particular, en lo relativo al presupuesto, contabilidad, gasto público y regulación de la Contaduría Mayor, así como para revisar la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, a partir del ejercicio fiscal de 1995.

1.11 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Con las reformas al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se facultó al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las bases para la organización de los órganos

locales de Gobierno del Distrito Federal (Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia); las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.

En la fracción VI del precepto citado, se establecieron como atribuciones de la Asamblea de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos, así como para revisar la cuenta pública del año anterior.

La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, se expresó que en caso de que en la revisión que efectúe la Asamblea se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimientos a las disposiciones administrativas o legales aplicable, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

El artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, establece que para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica.

1.12 LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

El 31 de mayo de 1995 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con el objeto de regular su organización y atribuciones.

Con el objeto de actualizar el marco jurídico de la fiscalización de los recursos públicos del Distrito Federal, que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se presentaron por las diferentes fracciones parlamentarias iniciativas de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de dicho Órgano Técnico. En estas iniciativas se propuso la creación de un Órgano Colegiado al frente de la Contaduría, con la finalidad de contar con mayor equilibrio, independencia e imparcialidad en su dirección y administración y desarrollo de sus acciones de fiscalización.

Estas iniciativas fueron analizadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y un grupo destacado de investigadores y colegios de profesionistas especializados en el tema. Derivado de dicho estudio se concluyó que era necesario abrogar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y emitir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, la cual dispone en su artículo 10 que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se estructura con:

- a) Un Órgano Superior de Dirección; y
- b) Las Direcciones y demás Unidades Administrativas que determine el reglamento de esta Ley.

1.13 REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda expidió el Reglamento Interior de la misma, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de marzo de 1999.

Con fecha 15 de abril de 1999, la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, turnó a la Comisión de presupuesto y Cuenta Pública la iniciativa de Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En la iniciativa presentada se propuso establecer con precisión las atribuciones del Órgano Superior de Dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como de su Presidente y de los Contadores en lo individual.

Destaca también la necesidad de reestructurar orgánicamente a la Contaduría Mayor de Hacienda a efecto de reajustar al nuevo Órgano Colegiado la titularidad que anteriormente sustentaba unipersonal y de esta forma responder a las expectativas de certeza y legalidad que le son propias.

El 25 de abril de 1999, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el actual Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el cual se suprime a la Dirección General de Auditorías Especiales, la tareas que tenía encomendadas se reasignaron a las Direcciones Generales de Auditoría al Sector Central y de Entidades Públicas; esto permitirá eficientar los recursos materiales y humanos con que cuenta la dirección que se suprime, al reasignarlos bajo el mando de las demás áreas operativas.

De igual manera se incorpora como un elemento sustancial de la actividad de auditoría, la actualización informática de la Contaduría, por lo que la Dirección General de Administración y Finanzas se fortaleció para normar todo lo relacionado al caso, de tal manera que dicha dirección actualmente se denomina Dirección General de Administración y Sistemas.

El artículo 3º, del ordenamiento citado, prevé la estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda con un Órgano Superior de Dirección, un Contralor Interno y las Direcciones Generales:

Dirección General de Auditoría Programática Presupuestal

Dirección General de Auditoría al Sector Central

Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas

Dirección General de Auditoría a Obra Pública

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Administración y Sistemas

Dirección General de Programación y Control de Auditoría.

CAPITULO II

LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA COMO ORGANO DE FISCALIZACION SUPERIOR

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 122, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso b) señala como una facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la de revisar la Cuenta Pública conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74.

Dicha revisión se conoce también como "fiscalización" y tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas.

2.1 CONCEPTO DE FISCALIZACION SUPERIOR

El término fiscalización, de acuerdo al Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental, viene del concepto "fiscalizar", lo que quiere decir hacer el papel de fiscal, que significa velar y verificar que se proceda con legalidad.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Fiscalización Superior es la facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública.

En consecuencia a través de la fiscalización de las operaciones financieras se persigue comprobar que éstas se han llevado a cabo de acuerdo con la ley y con las normas expedidas al efecto. Cuando esta fiscalización es ejercida por el Poder Legislativo, se trata en realidad de la que se conoce comúnmente con el nombre de fiscalización superior.²⁵

²⁵ Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, "Control Gubernamental", México, 1985. p. 137.

Para Becerril Lozada y Adam Adam, fiscalizar es "la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley".²⁶

Atendiendo a las definiciones anteriores podemos desprender que fiscalización, comprende los actos de verificar, examinar, revisar el ingreso y el egreso de acuerdo a las disposiciones jurídicas que regulan el ingreso y el ejercicio del gasto público.

Adicionalmente, se puede señalar que en caso de que como resultado de la fiscalización se detecten irregularidades, se emprenden acciones correctivas y las preventivas, elemento sin el cual la fiscalización sería innecesaria.

La fiscalización que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, además de legal resulta una consecuencia lógica, puesto que, por ser facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto del Distrito Federal, previa aprobación de las contribuciones que deban decretarse para cubrirlo, compete a ella revisar los resultados finales del ejercicio presupuestal que autorizó.

Al revisar la Cuenta Pública presentada por el Ejecutivo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de su órgano técnico realiza una fiscalización superior, para realizar dicha fiscalización es necesario que se tengan conocimientos técnicos en diversas materias toda vez que en la Cuenta Pública se consignan estados contables y financieros de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Para realizar dicha función la Contaduría Mayor de Hacienda está facultada para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de

²⁶ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, "La Fiscalización en México", UNAM, México 1986, p. 7.

conformidad con las leyes en la materia y además eficientemente, aspectos que se trataran expresamente en el tema relativo a las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Para Becerril Lozada y Adam Adam, en México se puede definir la existencia de tres niveles de fiscalización del Gobierno Federal. En seguida, se exponen, en términos generales, las características de cada uno:

1. La fiscalización que se realiza por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, se efectúa por el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados (Auditoría Superior de la Federación).

La función primordial de la Contaduría Mayor de Hacienda es revisar la cuenta pública que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; en consecuencia, comprende toda la Administración Pública Federal tanto la que se conoce como centralizada (Secretarías de Estado) y la paraestatal (empresas de participación estatal, organismos descentralizados y fideicomisos públicos), así como los poderes Legislativo y Judicial.

Cabe señalar, que el hecho de que la revisión practicada por la Contaduría Mayor de Hacienda se realice sobre la información contenida en cuenta pública, implica que se efectúe sobre resultados, por lo que puede decirse que es una revisión a posteriori.

En el Distrito Federal este nivel de fiscalización se realiza por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda quien revisa la Cuenta Pública que presenta el ejecutivo, así como el judicial.

2. El segundo nivel de fiscalización que explica Becerril Lozada es el que se realiza dentro del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Contraloría y

Desarrollo Administrativo, la cual se apoya en las Contralorías Internas ubicadas en las entidades y dependencias del Gobierno Federal. Este nivel de fiscalización se denomina interno del Poder Ejecutivo.²⁷

La función principal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

En el Distrito Federal este nivel de fiscalización se realiza por la Contraloría General del Distrito Federal a quien le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político administrativos, órganos autónomos y entidades del Distrito Federal.

3. Para Becerril Lozada y Adam Adam, el tercer nivel de fiscalización es el que se efectúa por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como también terceros obligados al cumplimiento de disposiciones legales. En este aspecto es importante señalar que con motivo de la revisión que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda puede detectar irregularidades consistentes en la omisión del cumplimiento de disposiciones fiscales por parte de las dependencias y entidades o de terceros que al celebrar operaciones con las mismas no realizan ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la declaración correspondiente. Ante dicha situación el órgano técnico en ejercicio de sus facultades se coordina con la autoridad hacendaria a efecto de que ésta solicite el cobro correspondiente o practique auditorías directas

²⁷ De acuerdo con el Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicado en el D.O.F. el 24 de diciembre de 1996, se modificó la relación laboral de los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, actualmente su designación y remoción está a cargo de la SECODAM.

o particulares debiendo informar de las acciones ejercidas o resarcimientos efectuados, la cual analizaremos con más detalle cuando estudiemos las acciones legales que promueve la Contaduría Mayor de Hacienda.

En el tercer nivel de fiscalización en el Distrito Federal se realiza por la Secretaría de Finanzas quien tiene entre otras atribuciones recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal, así como ordenar y practicar visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables.

Como podemos observar existen diversos aspectos de control similares en el Gobierno Federal y en el Distrito Federal.

Cabe señalar, que el control que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda por su carácter externo y posterior, se distingue del autocontrol que ejerce el propio Poder Ejecutivo, ya que, las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, consisten básicamente en examinar los resultados obtenidos por la Administración Pública, tanto de carácter financiero como programático; en cambio, el control interno tiende a vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la Administración Gubernamental, Así, mientras que el control interno mira desde y hacia el interior del Poder Ejecutivo, para garantizar su correcto desempeño ante el propio Ejecutivo, el control externo que ejerce la Contaduría Mayor analiza los resultados de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos ante el Poder Legislativo. Aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que mientras uno permite al Ejecutivo garantizar su correcta administración, el otro tiene como propósito dar fe de

la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y ambos contribuyen al mejoramiento de la gestión pública.

Cabe señalar, que en la práctica no existe diferencia entre los conceptos "fiscalización" y "control", ya que ambos se utilizan indistintamente, no obstante a continuación se analizan algunos aspectos del control que han sido tratados doctrinariamente.

2.2 CONTROL DE LA GESTION PUBLICA

En todos los ámbitos administrativos inclusive en las empresas particulares, concurren de acuerdo con las ciencias administrativas, dos tipos de controles, el interno o preventivo y el externo o conclusivo.

Así pues, en el caso de nuestro país existe a nivel federal la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como órgano de control interno del Poder Ejecutivo y la Auditoría Superior de la Federación como órgano dependiente de la Cámara de Diputados cuyo control es externo toda vez que su función se concreta a la revisión de la Cuenta Pública.

En el Distrito Federal el órgano de control interno del Poder Ejecutivo es la Contraloría General del Distrito Federal y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano que realiza un control externo.

En el ámbito de la Administración Pública, en todas las latitudes, además del control presupuestal que ejerce el Poder Legislativo y que corresponde en unos casos a tribunales de cuentas, en otros a contadurías de hacienda o auditorías generales; en otros contralorías y en otros principalmente en los regímenes socialistas, en donde se llaman órganos de control partidista, existen sistemas y

órganos de control interno, control preventivo o autocontrol de los propios órganos ejecutivos, pero qué se debe entender por control.

2.2.1 CONCEPTO DE CONTROL

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define el término "control" como "(1) inspección, fiscalización, intervención y (2) dominio, mando, preponderancia. El primer sentido limitaría al "control" a lo que hoy en día llamamos la "auditoría". Es realmente el segundo sentido de "dominio" o "mando" que describe en mejor forma el control interno gerencial dentro de los conceptos de la administración moderna. Una definición más apropiada para fines de "control" en el ámbito gerencial es "el proceso a través del cual las actividades de una organización se adaptan a un plan de acción deseado y dicho plan se acopla a las actividades de la organización". Aquí es importante subrayar la importancia de un plan de acción realista, simple y factible en vez de un plan teórico, sofisticado e inalcanzable que frecuentemente constituye el defecto principal al logro de resultados y casi siempre produce desperdicio de recursos. Por esto el plan tiene que adaptarse a la misión, objetivos y actividades de la empresa o entidad."²⁸

Para que el control funcione y se perciba, es necesario:

1. Establecerlo en forma sistematizada, es decir, que debe seguir un ordenamiento racional.
2. Dotarlo de los elementos necesarios para su funcionamiento.

Orientarlos hacia objetivos específicos, de manera que su efecto por la acción que produce, pueda ser evaluado.

²⁸ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, 21ª Edición, Madrid, 1992.

Hablar de control o materializar su existencia es tan difícil como pretender hacerlo con el espíritu o el alma del ser humano, que a pesar de ser un ente de carácter abstracto, su existencia no es negada.

Controlar es una acción, sólo así es palpable y por consiguiente el efecto que produce es medible o evaluable. Así como el espíritu es inherente al cuerpo humano, el control lo es a la entidad como ente concreto y específicamente a la administración, personificada en sus órganos de decisión y ejecución correspondientes.

De acuerdo al Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental se entiende por control "el proceso que consiste en verificar, mediante revisiones periódicas o continuas, si todas las actividades fueron realizadas conforme al plan adoptado. Si el caso lo requiere, se aplican las medidas correctivas necesarias o conducentes. Es también la medición, total o parcial de los resultados actuales y pasados, en relación con los resultados esperados, con el fin de corregir, mejorar o formular nuevos planes."²⁹

Cabanellas en su Diccionario de Derecho Usual, sostiene que "la palabra control no posee justificación alguna en el español y afirma que se cuenta con vocablos propios para traducirla y poderla matizar, en grado envidiable sosteniendo que lo adecuado es, según el caso, emplear las expresiones, comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, gobierno, predominio, supremacía, dirección, guía freno y regulación."³⁰

"También se afirma que el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuidas por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos".³¹

²⁹ Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS Op. Cit, p. 76.

³⁰ Cabanellas, Guillermo, "Diccionario de Derecho" Usual, Editorial Depalma, Ediciones Arayo, Buenos Aires, Argentina, 1953.

³¹ Bleisa, Rafael, "Derecho Administrativo", Roque Depalma Editor, 5ta. Edición, Buenos Aires 1966.

Lanz Cárdenas en su obra "La Contraloría y el Control Interno en México" cita al jurista argentino Manuel M. Diez, quien afirma que "se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia o proporción con determinados fines."³²

Faya Viesca por su parte, afirma que "el control del presupuesto se orienta a constatar que el Poder Ejecutivo esté cumpliendo con la decisión de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria. Si el Poder Ejecutivo se aparta de las autorizaciones presupuestarias de la Cámara fundamentalmente estaría violando una decisión netamente política. La segunda finalidad de control del presupuesto es financiera. Se trata de vigilar a impedir acciones presupuestarias de carácter dispendiosas, de desorden y corrupción además tiene la finalidad de cuidar no sólo la exacta y adecuada aplicación del gasto sino también verificar el cumplimiento de los programas consignados en el presupuesto con fundamento en lo dispuesto en los artículos 13, 15, 17, 19 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y otras disposiciones legales."³³

2.3 TIPOS DE CONTROL

Por otra parte, existen varios criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización de control.

a) Control Interno.

El "control interno" es una expresión utilizada con el objeto de describir todas las medidas adoptadas por los propietarios y directores de empresas o titulares y administradores de entidades públicas para dirigir y controlar las operaciones de sus instituciones. Normalmente para una entidad específica se refiere a su "sistema de control interno" a pesar de que no existe un sistema definido en forma

³² Diez, Manuel María, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, Plus Ultra, 1979.

³³ Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas", Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, México, 1996, p. 273.

separada con sus propios procedimientos, normas, manuales, etc., siendo los procedimientos y procesos de control interno incluidos en todos los demás sistemas administrativos y operativos.³⁴

Es importante reconocer la necesidad de canalizar en la dirección deseada los esfuerzos del personal designado para llevar a cabo la labor de establecer y operar el control. Por lo tanto, aun cuando existen ciertos principios y requerimientos que deben observarse al calificar y seleccionar el personal adecuado, todos los otros elementos de control interno están diseñados para "controlar" las actividades de los funcionarios y empleados de la entidad. En otras palabras, el concepto de control se refiere a la acción y no a la forma.

Las técnicas específicas empleadas para ejercer un control sobre las operaciones y recursos varían de una entidad a otra según la magnitud, naturaleza, complejidad y dispersión geográfica de las operaciones. Sin embargo, los siguientes pasos básicos deben ser parte de un sistema de control interno eficaz.

1. Establecer normas, metas u objetivos (criterios).
2. Analizar el rendimiento y evaluar los resultados (comparación).
3. Tomar acciones correctivas.

Cada uno de estos pasos implica algún tipo de acción. Su eficacia depende de la competencia y actitud de todos los funcionarios y empleados directamente encargados de llevar a cabo una tarea y de rendir cuenta de los resultados. El proceso administrativo no está en manos de unos cuantos funcionarios, aún tratándose de organismos pequeños. Cubre todos los niveles de supervisión y su eficacia es el resultado de los esfuerzos de muchos funcionarios y empleados.

³⁴ Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ILACIF, "Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público", Bogotá Colombia, 1981, p. 114.

La esencia del control está en las acciones tomadas a dirigir o llevar a cabo las operaciones. Dichas medidas incluyen el corregir las deficiencias y adaptar las operaciones para que estén de conformidad con las normas prescritas o con los objetivos deseados.

El control es consustancial a todos los actos y procesos administrativos de una entidad, de tal forma que no puede ni debe concebirse separadamente. El término "control" se emplea en una amplia gama de sentidos y aplicaciones, para enfocar de una forma más clara se emplea el término "control interno" para dar énfasis a su naturaleza interna en la entidad, pudiéndose agregar el término "gerencia" con fines de enfatizar en la responsabilidad principal de la gerencia por el funcionamiento efectivo de todos los niveles.

"Control interno" o "Control interno gerencial" son considerados sinónimos por el auditor, pueden aplicarse a cualquier actividad operativa y toma sentido concreto únicamente cuando se asocia con una operación específica.

El Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental define al control Interno, señalando que es la verificación del cumplimiento del plan de organización y del conjunto de métodos y medidas adoptados por una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos, comprobar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observancia de la política prescrita, y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados.³⁵

b) Control Externo

El control externo comprende "el conjunto de procedimientos, medidas y métodos coordinados aplicados por el Organismo Superior de Control y por las sociedades o firmas privadas de auditoría debidamente designadas y contratadas a través de

³⁵ Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, Op. Cit. p.77.

técnicas modernas de auditoría, con el fin de: 1) verificar, evaluar y dar fe sobre la situación financiera, los resultados de las operaciones, el cumplimiento con las disposiciones legales y el logro de las metas y objetivos programados con el máximo grado de eficiencia, efectividad y economía en la utilización y salvaguardia de los recursos humanos, materiales y financieros, 2) hacer recomendaciones para mejorar las operaciones, actividades y transacciones que se consideren necesarias.³⁶

De esta definición se puede desprender que el control externo moderno es siempre posterior y como emplea técnicas modernas de auditoría es muy diferente de control interno, que en sus aspectos previos y concurrentes está integrado en los procesos administrativos y operativos y únicamente es semejante en su aspecto posterior al aplicado por la auditoría interna. Asimismo, el control interno es mucho más amplio y profundo que el control externo, dando énfasis a las responsabilidades gerenciales de la entidad. El control interno entra en el proceso de toma de decisiones diferenciándose del control externo por este motivo.

Dentro del principio clásico de la división de poderes se puede hablar de un control legislativo, administrativo y judicial o jurisdiccional.

De conformidad con los conceptos que anteceden, se puede hablar de diferentes aspectos del control que conducen a varios criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización de control.

Se incluyen a continuación clasificaciones de los diversos conceptos del control en las funciones públicas, atendiendo al criterio o enfoque que pudiera adoptarse.

A tal efecto, se ordena de primera intención al control en tres grandes rubros, que coinciden con los órganos constitutivos del Estado dentro del principio clásico de división de poderes, así como con las funciones de éstos; pero al hacerlo se tiene

³⁶ Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ILACIF, Op. Cit. p. 114.

la conciencia de que las funciones no se desarrollan con pureza, en forma exclusiva para cada uno de los poderes, ya que en la práctica constitucional alguno de ellos indistintamente, dentro del marco de las leyes, puede no sólo ejercer la función que por antonomasia se le encuentra encomendada, sino también alguna de las otras dos; es lo que los tratadistas distinguen como temperancias constitucionales.

Consecuentemente y sin desconocer tales circunstancias, Lanz Cárdenas señala "que los controles del Estado se clasifican, en principio, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias, a saber: control legislativo, control administrativo y control judicial o jurisdiccional".³⁷

1. El Control Legislativo.

Correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones: la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive la conducta de los servidores públicos. La segunda, que consiste en el control presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la aprobación inicial y la de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera, que se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios y titulares de organismos y empresas de participación estatal así como dependencias, entidades y órganos desconcentrados que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal.

³⁷ Lanz Cárdenas, José Trinidad, Op. cit. pp. 468-470.

Estos campos de operación de control legislativo encuentran su fundamento en la Constitución General de la República, particularmente en sus Artículos 73, 74, 79 90 y 93, así como en las respectivas Leyes Orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En el Distrito Federal el fundamento es el artículo 122, Apartado C, Base Primera fracción V, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El Control Administrativo.

Correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que ejerce en las funciones públicas, así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el control de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas, según se expondrá más adelante. Esta variante del control puede ser clasificada desde seis puntos de vista o criterios diferentes.

En principio deriva del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la Administración Pública, dentro de los que se pueden advertir tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.

El segundo criterio se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse como control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control, lo que permite reconocer, en primer lugar, el control preventivo, también llamado a priori o ex ante, y que es el que tiene lugar antes de que los actos proplamente administrativos se realicen, a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten, con sujeción a las leyes, planes y

programas. En segundo término, el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa, y, por último, el conclusivo, también denominado a posteriori o ex post, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

De acuerdo a este criterio podemos afirmar que el control que realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contraloría General del Distrito Federal es a priori o ex ante que tiene como finalidad impedir o corregir las acciones irregulares antes de su consumación.

El cuarto criterio corresponde a la forma de actuación de los órganos de control, y así se tiene, por una parte, la actuación de los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores públicos o los actos administrativos pueden realizarse a petición de la parte interesada, ya que se trate de particulares o de personas morales del sector público; y, en un tercer lugar, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos de control.

El quinto enfoque se presenta desde el ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control y, en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia Administración Pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los miembros de la misma, como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para el efecto.

También puede ser externo, cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados o la Asamblea Legislativa a través de sus órganos técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda, o bien en otros casos de discusión de constitucionalidad o incertidumbre o cuestionamiento de legalidad, cuando se realiza por el Poder Judicial o por tribunales administrativos autónomos.

Por último, el sexto criterio se fija en función de los efectos o resultados del control administrativo, y así puede ser formal, cuando sólo constata que las acciones administrativas efectuadas se ajusten a la ley con efectos únicamente declarativos; o constitutivo, cuando la intervención de los órganos controladores genera derechos y obligaciones o constituye el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya fuere de corrección o inclusive de orden sancionatorio.

3. El Control Judicial o Jurisdiccional.

Corresponde al Poder Judicial y puede clasificarse como control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Fundamental, o como control de legalidad, cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto que se suscitan con los particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones.

Por lo antes citado, podemos afirmar categóricamente que ni teórica ni jurídicamente puede sustentarse duplicidad de objetivos o de funciones entre la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contraloría General del Distrito Federal, toda vez que se trata de órganos formal y materialmente diversos que realizan un control gubernamental desde distintos ángulos y motivaciones uno externo y otro interno, uno a posteriori y otro a priori uno posterior al ejercicio presupuestal y el otro preventivo y permanente y que no obstante lo anterior, se complementan en lo que técnicamente y con propiedad puede considerarse como un ciclo total de control gubernamental, a fin de lograr que los actos del Estado que por antonomasia tienen encomendados se ajustan a los fines de beneficio colectivo.

2.4 LAS FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Las facultades de la Asamblea Legislativa son principalmente las de legislar en el ámbito local, en las materias que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión; Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; Formular su presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. La Asamblea manejará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto; Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se regirá, por su propia Ley Orgánica y su Reglamento Interior, y dependerá, para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Una facultad muy importante de dicha Asamblea concierne a la materia relativa a las finanzas públicas. Tal facultad, a que se refiere el artículo 122, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso b) Constitucional, consiste en "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. También dicha Asamblea debe revisar la cuenta pública del año anterior que le envíe el Jefe de Gobierno, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según lo establece la misma disposición.

Como se desprende de lo anterior, las facultades de la Asamblea, se ejercen principalmente a través de tres actos:

- a) La expedición de la Ley de Ingresos;
- b) La expedición del Presupuesto de Egresos, y
- c) La aprobación de la Cuenta Pública.

La Administración Pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar los servicios públicos que constituyen su objeto: la autorización de tales gastos consta en el Presupuesto de Egresos, que expide la Asamblea Legislativa y cuya duración es de un año (122, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso b).

Más para hacer frente a los gastos decretados es preciso contar con recursos: la obtención de tales recursos se hace mediante contribuciones impuestas a los habitantes del Distrito Federal, que el Jefe de Gobierno recauda de acuerdo con la Ley de Ingresos iniciada ante la Asamblea Legislativa.

Tena Ramírez, señala "que los dos actos anteriores prevén situaciones futuras, como son la recaudación y la inversión de los impuestos en el año siguiente. En cambio, la cuenta anual de gastos que el Ejecutivo debe someter a la aprobación de la Cámara de Diputados se refiere a una situación pasada, pues tiene por objeto comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados en el presupuesto".³⁸

Al respecto Burgoa señala que dichas facultades "...revisten suma importancia para la vida económica del país, pues estriban en controlar la actividad del Presidente de la República y de los Secretarios del Despacho, así como del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en lo que atañe tanto a la formulación del presupuesto anual de egresos, como a los gastos públicos que se hubieren efectuado en el año anterior. El ejercicio de las anteriores facultades revela que, en el ámbito estrictamente constitucional, el Ejecutivo Federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional en sus

³⁸ Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit. p. 323.

diferentes aspectos y aplicaciones, sino que su conducta a este respecto está sometida a las dos importantes funciones que hemos mencionado.³⁹

Para garantizar el oportuno desempeño de las mismas, el propio artículo 122, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso b) de la Constitución consigna diversas prescripciones. Así, se obliga al Jefe de Gobierno a presentar ante la aludida Asamblea la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, a más tardar el día 30 del mes de noviembre de cada año o hasta el 20 de diciembre en los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La facultad revisora de la cuenta pública tiene por objeto "conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

A este respecto, debe recordarse que como dependencia directa de la Asamblea Legislativa existe la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, a la que el artículo 122, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso c), en relación con el artículo 74, fracción IV Constitucional, le otorga la importante facultad de realizar el examen de dicha cuenta pública, a efecto de que si "aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley".

Debe subrayarse, además, que para que el examen de la Cuenta Pública se realice con la debida oportunidad por la Contaduría Mayor de Hacienda, el Jefe de Gobierno la enviará a la Asamblea Legislativa dentro de los 10 primeros días del mes de Junio de cada año. Una vez recibida la cuenta pública por la Asamblea Legislativa, la enviará por conducto de la Comisión de Vigilancia a la aludida Contaduría Mayor para que ésta la revise.

³⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit. p. 692.

Por último, el plazo de que dispone el Ejecutivo para presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos y que fenece, según hemos dicho, el 30 de noviembre de cada año, o hasta el 20 de diciembre en el supuesto del artículo 122, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso c) Constitucional, sólo puede ampliarse "cuando medie solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea. Es evidente que la mencionada Asamblea puede acceder o no a la referida solicitud, de acuerdo con las facultades de control económico con que las disposiciones constitucionales comentadas la invisten.

2.4.1 FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Como se ha mencionado, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento en nuestro país que define y establece la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, al asentar en el artículo 122, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso b) que dicha Contaduría será la encargada de revisar la cuenta pública del año anterior, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

El citado artículo 74, establece que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Cabe señalar que la Asamblea Legislativa vigilará las actividades de la Contaduría y su desempeño, a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda ejerce sus funciones conforme a la Ley Orgánica de la propia Contaduría (artículo 19), mismas que se señalan a continuación:

- I. Recibir de la Comisión de Gobierno de la Asamblea, la Cuenta Pública;
- II. Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría para su revisión, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para su conocimiento;
- III. Ordenar a la Contaduría, cuando lo determine el Pleno de la Asamblea, la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, comprendidos en la Cuenta Pública en revisión; las auditorías deberán estar plenamente justificadas, considerando el monto a auditar y el impacto social;
- IV. Presentar a la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea, antes del 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el Informe Previo que rinda la Contaduría;
- V. Revisar y emitir opinión respecto al presupuesto anual de la Contaduría, y presentarlo a la Asamblea para su aprobación;
- VI. Estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y revisar las cuentas mensual y anual de la Contaduría;

- VII. Proponer al Pleno de la Asamblea en los términos de esta Ley, los candidatos a Contadores y la remoción de los mismos cuando proceda en términos de Ley;
- VIII. Ser el conducto de comunicación entre la Asamblea y la Contaduría.
- IX. Verificar que se realicen los estudios y proyectos de análisis y evaluación, y se ejecuten los mandatos aprobados por el Pleno de la Asamblea;
- X. Vigilar que la Contaduría cumpla las funciones que le corresponden en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, del Código, de esta Ley, de su Reglamento o de cualquier otras disposición o acuerdo que dicte la Asamblea y consultando previamente la opinión de la Contaduría, dictar las medidas que estime necesarias;
- XI. Establecer los criterios generales para dictaminar el monto y tiempo de las cauciones o garantías suficientes que de acuerdo a sus funciones deban otorgar los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, para salvaguardar el manejo de los fondos públicos a su cargo;
- XII. Recibir de la Contaduría un informe ejecutivo de las auditorías practicadas una vez concluidas, los cuales deberán contener: el periodo auditado, los alcances de las mismas, los resultados, las irregularidades detectadas, las medidas preventivas y correctivas adoptadas;
- XIII. Proponer al Pleno de la Asamblea la integración en su seno de subcomités para el análisis, revisión, autorización de los aspectos presupuestales, administrativos y financieros que se requieran;

- XIV. Recibir de la Contaduría la opinión del Informe de Avance Programático Presupuestal el cual será enviado a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública;
- XV. Proponer al Pleno el nombramiento del Contralor Interno y recibir de éste, semestralmente sus informes;
- XVI. Promover la difusión para el conocimiento ciudadano de los resultados de la Cuenta Pública; y
- XVII. Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Asamblea, la Ley Orgánica de la Contaduría, y demás disposiciones legales.

En el ámbito específico de la Contaduría, ésta se encuentra regulada por su Ley Orgánica y su Reglamento Interior, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999 y 25 de mayo de 1999 respectivamente.

Podemos decir, en principio, que la Contaduría Mayor es, de acuerdo con lo señalado en el propio artículo 3º de su Ley Orgánica, "el órgano técnico de la Asamblea que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal así como su evaluación."⁴⁰

Esencialmente, la Contaduría en la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, ejerce funciones de contraloría, contando para tales efectos con las atribuciones que el artículo 8º de su Ley Orgánica establece, así:

⁴⁰ Por reformas al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el D.O.F. el 22 de agosto de 1996, compete actualmente a la Contaduría Mayor de la Asamblea Legislativa revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal; sin embargo, con fundamento en el citado artículo 122, apartado A, fracción III corresponde al Congreso de la Unión, legislar en materia de Deuda Pública del Distrito Federal. Por su parte, el artículo 25 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Publicado en el D.O.F. 26 de julio de 1994 señala que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación que de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el Jefe del Distrito Federal.

- I. Revisar la Cuenta Pública.

- II. Verificar una vez presentada la Cuenta Pública, si las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Distrito Federal:
 - a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Código Financiero, la Ley de Ingresos y al Presupuestos de Egresos del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables a la materia;

Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

- b) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y
- c) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecida por la ley.

III. Establecer las normas procedentes, métodos y sistemas para la revisión de la Cuenta Pública;

IV. Verificar que la Cuenta Pública sea presentada de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;

V. Conocer, evaluar y en su caso formular recomendaciones sobre los sistemas, procedimientos y métodos de contabilidad, normas de auditoría interna y de registro contable de los libros y

documentos justificativos o comprobatorios de ingresos y del gasto público y registros programáticos;

VI. Realizar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, aplicando las normas y procedimientos contables, de evaluación y auditoría;

VII. Evaluar la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos y emitir opinión del informe de avance programático presupuestal y financiero, dentro de los 30 días siguientes a su presentación;

VIII. Ordenar visitas, revisiones e inspecciones; practicar auditorías; solicitar informes; revisar libros, documentos, registros, sistemas y procedimientos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia;

IX. Ordenar visitas e inspecciones; practicar auditorías, revisiones; solicitar informes, revisar libros, documentos, proyectos, registros, sistemas y procedimientos; inspeccionar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, se realizaron de conformidad con la normatividad vigente y se ha aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados;

X. Requerir a los auditores externos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;

XI. Establecer en coordinación con las dependencias competentes la unificación de criterios en las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamental, y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones.

La Contraloría General del Distrito Federal dará a conocer con oportunidad a la Contaduría los programas de auditoría que tenga previsto realizar;

XII. Solicitar, en su caso, a terceros que hubieran contratado bienes o servicios mediante cualquier título legal con la Administración Pública del Distrito Federal, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;

XIII. Emitir las recomendaciones y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la Cuenta Pública, así como los informes de las auditorías practicadas;

XIV. Verificar el otorgamiento de cauciones o garantías, de modo que éstas se ajusten a los criterios señalados para determinar los montos y tiempos de la presente Ley;

XV. Interpretar esta Ley para efectos administrativos, y aclarar y resolver las consultas sobre la aplicación del Reglamento;

XVI. Llevar el registro y control patrimonial de los servidores públicos de la Asamblea y dictaminar sobre las responsabilidades en que pudieran incurrir en términos de ley;

XVII. Llevar a cabo, en forma adicional a su programa anual de trabajo, la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidas en la Cuenta Pública en revisión, cuando así lo ordene el pleno de la Asamblea, y

XVIII. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y las demás disposiciones que dicte la Asamblea.

Por otra parte, esencialmente las facultades en materia de finanzas públicas que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene, se encuentran establecidas en la fracción V del artículo 122, Apartado C, Base Primera, incisos b y c, contienen básicamente tres cuestiones fundamentales, a saber: primero, las atinentes al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, Ley de Ingresos del Distrito Federal y la revisión de la Cuenta Pública.

2.5 RENDICION DE LA CUENTA PUBLICA

De conformidad con el artículo 122, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.

En principio, hemos de decir que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, está constituida por los estados contables, financieros, presupuestarios, patrimoniales y demás información, cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de activo y pasivo de las dependencias, órganos

desconcentrados y entidades sujetos al Control Presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente.

¿En qué consiste la revisión que realiza la Asamblea Legislativa respecto de la Cuenta Pública del año anterior? Consiste y tiene por objeto, precisamente, el conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

El artículo 28 de la citada Ley Orgánica establece que la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal tendrá por objeto determinar el resultado de la gestión financiera en el ejercicio al que corresponda la Cuenta Pública y si fue congruente con el Código Financiero, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como los programas y demás disposiciones aplicables.

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

Si de la revisión aparecieron discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los ingresos percibidos, se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante las autoridades competentes.

2.5.1 OBJETIVO DE LA CUENTA PUBLICA

Puede ser subdividido en dos grandes finalidades. Una, ser el informe por medio del cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal comunica al pueblo cómo, cuándo

y en qué fueron erogados los recursos financieros bajo su administración; es decir, cómo fue ejercido el gasto público. La otra, convertirse en herramienta fundamental para que la representación popular, Asamblea Legislativa, controle el gasto gubernamental, puesto que de su examen y revisión puede derivar la solicitud de la documentación comprobatoria que dicha Asamblea juzgue pertinente e incluso llevar a cabo visitas, inspecciones y practicar auditorías, a las entidades que considere lo ameritan.⁴¹

Al tratarse de un informe público, debe ser catalogada como un documento de interés general y, por ende, útil a todos los sectores de la población.

Las entidades públicas sujetas a control presupuestal, tanto en lo particular como en su conjunto, encuentran en la Cuenta Pública un elemento muy valioso para conocer los logros alcanzados por el Sector Gubernamental y de esta manera tener elementos de juicio para evaluarlos y normar la orientación de sus planteamientos futuros, independientemente de que, en su caso, podrán prever la superación de aquellos obstáculos que hayan podido impedir la plena satisfacción de las metas que fueron trazadas.

El Poder Legislativo, representado por la Asamblea Legislativa en cuanto a la fiscalización de accionar del Ejecutivo, en materia administrativa, vería multiplicados sus esfuerzos si no contara con la información proporcionada por la Cuenta Pública.

Para los sectores privado y social, así como para los ciudadanos en general, este documento informativo viene a ser un útil mecanismo para conocer, según el grado de interés particular, cuál ha sido el proceder financiero de la Administración Pública y, por tanto, hasta dónde han sido obtenidos los beneficios colectivos de la adecuada aplicación del gasto público.

⁴¹ Secretaría de Programación y Presupuesto, ¿Qué es la Cuenta Pública?, México 1979, p. 11.

La Cuenta Pública viene a ser la concentración, que lleva a cabo la Secretaría de Finanzas, de la información financiera y contable que rinden las entidades del sector público, bajo control presupuestal.

De lo anterior es factible derivar el grado de cumplimiento alcanzado respecto a los programas aprobados en los correspondientes presupuestos. O sea, que se está en condiciones de conocer, y por ende calificar, el estado administrativo de las dependencias, entidades y órganos desconcentrados sujetas a control presupuestario.

Por tanto, al tener un conocimiento totalmente apegado a la realidad de la acción de las dependencias gubernamentales, se está en posibilidad de dar un encauzamiento razonable y lógico al futuro quehacer; es decir, programar de acuerdo con las circunstancias y buscando los máximos beneficios para la colectividad. Todo esto con el objetivo de obtener el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, mediante la orientación a que obliguen las etapas por las que transcurre el proceso de desarrollo socioeconómico del Distrito Federal.

La Cuenta Pública debe considerarse, por ello, como parte integrante de la infraestructura financiera del Distrito Federal. Auxilia al Gobierno del Distrito Federal y a los particulares en la medición del progreso económico y en la formulación de políticas crediticias, monetarias y fiscales así como en la fijación de los objetivos, en la orientación de la planeación económica y en la formulación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Destaca su utilidad en la formulación de planes y proyectos de corto plazo, pues mediante el análisis económico permite evaluar y establecer las prioridades en el desarrollo económico y social.

En otro aspecto, la Cuenta Pública también remata el círculo de operaciones que se inicia con la autorización, por el Poder Legislativo, de la Ley de Ingresos y del

Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (obtención de recursos y aplicación de los mismos) en el año de que se trate. Una vez ejercido el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno envía la Cuenta Pública al Poder Legislativo por conducto de Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Un adecuado análisis de la multicitada Cuenta Pública, permite un progresivo enfoque del proceso programación-presupuestación, siempre con el ideal de seguir, con la mayor celeridad posible, hacia el objetivo del desarrollo planeado de nuestro país.

2.5.2 ¿QUIEN LA FORMULA Y ANTE QUIENES SE PRESENTA?

Las etapas de su elaboración y presentación:

- El Código Financiero, encarga a la Secretaría de Finanzas, la formulación de la Cuenta anual de la Hacienda Pública del Distrito Federal.
- A su término, es sometida a la consideración del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien, una vez que la aprueba, mediante oficio de remisión, la hace llegar a la Asamblea, a través de la Comisión de Gobierno.
- Su recepción corre a cargo de la Comisión de Gobierno, misma que la turna a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Esta remite la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea, para que proceda a su examen y revisión.
- La Contaduría Mayor de Hacienda, elabora y rinde a la Comisión de Vigilancia, el informe previo, y esta a su vez lo envía a la comisión de presupuesto y

cuenta pública de la Asamblea antes del 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública.

- En igual forma procede respecto al informe definitivo sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, mismo que debe rendir a más tardar el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública.
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en pleno, es la responsable de revisar y discutir la Cuenta Anual de la Hacienda Pública del Distrito Federal. El documento que analiza el cuerpo legislativo es el mencionado informe previo.

La revisión por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Al término de la revisión inicial, la Contaduría Mayor formula el mencionado informe previo, que ordinariamente contiene:

- Comentarios sobre si la Cuenta Pública fue presentada de acuerdo con principios de contabilidad y demás disposiciones contenidas en el Código Financiero.
- Los resultados de la gestión financiera.
- Opinión relativa a si las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, se ajustaron a los criterios señalados en el Código Financiero, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y en las demás disposiciones aplicables en la materia.
- Comentarios sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.

- El análisis de las desviaciones presupuestales.

Así como las medidas preventivas o correctivas que se deban adoptar.

2.5.3 INFORMACION QUE PROPORCIONA

Estructura de la información.

El contenido específico de la Cuenta Pública, está integrado por dos grandes apartados:

1. Exposición de motivos, y
2. Estados financieros y presupuestos.

Exposición de Motivos.

Es el documento que muestra el análisis de los estados presupuestarios que conforman la Cuenta Pública y un breve estudio del comportamiento de la economía en su conjunto, respecto al desarrollo del país, incluyendo indicadores económicos que orienten en relación a las distintas tasas de desarrollo, en la forma siguiente:

- Análisis de Ingresos. Estudio de la recaudación de la Ley de Ingresos del Distrito Federal.
- Análisis de Egresos. Estudio del Presupuesto de Egresos en tres clasificaciones: administrativa, o total por dependencia; económica, o por objeto del gasto corriente y de capital; y funcional, por función o rama económica.

2.6 EL CONCEPTO DE AUDITORIA, SU FUNCION E IMPORTANCIA EN EL CONTROL GUBERNAMENTAL

El artículo 8º fracciones VIII y IX de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultan a este órgano técnico para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, etc.

Siendo la Contaduría la encargada de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública del Distrito Federal tiene necesariamente que revisar los documentos justificativos y comprobatorios del gasto, para tal efecto cada año, emite diversos oficios a las dependencias, entidades y órganos desconcentrados seleccionadas, mediante los cuales comunica el inicio de los trabajos de auditoría. Al respecto, es necesario señalar el concepto de auditoría:

Concepto.

El Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental señala que la Auditoría Gubernamental "comprende el examen de las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de informar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera; si los objetivos y metas han sido alcanzados cabalmente; si los recursos han sido administrados de manera eficiente; y si se ha cumplido con las disposiciones legales y aplicables."⁴²

En el caso de la Administración Pública del Distrito Federal, es en el mismo sentido.

La auditoría profesional hoy en día, es reconocida como elemento indispensable para el logro completo de una adecuada administración, tanto en el sector público como en el privado. En la actualidad la auditoría está dirigida a cualquier actividad

⁴² Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, Op. Cit. p. 36.

u operación, dando énfasis aún a los aspectos financieros, especialmente los de costos y beneficios, sin dejar de lado lo relativo a su legalidad.

2.6.1 NATURALEZA DE LA AUDITORIA EN EL SECTOR PUBLICO

El término "auditoría" frecuentemente ha sido mal empleado. Además, siendo un término técnico, de relativamente reciente introducción al idioma español, en algunos países es desconocido, no utilizado o empleado únicamente en sentidos incorrectos. Repetidamente se observa, en la literatura, el empleo de términos tales como: "censura de cuentas", "intervención", "fiscalización", "revisión de cuentas" y aún a veces "control de cuentas" o simplemente "control", pero ninguno de estos términos describe adecuadamente la "auditoría". Por lo tanto es necesario determinar sus características, para luego definirla claramente con el objeto de efectuar su estudio y aplicación.

La auditoría enfocada hacia el examen independiente de los estados financieros con la finalidad de dar fe o dictaminar sobre la presentación razonable de los mismos, es la forma más conocida de auditoría en el sector privado, hoy en día. Por otro lado la auditoría interna está desarrollándose con rapidez, en dicho sector, como un servicio a la gerencia al proporcionar una actividad independiente de examen y evaluación de las operaciones. Ha sido descrita como un control gerencial que funciona midiendo y evaluando la eficacia de otros controles.

La auditoría en el sector público engloba todos los conceptos del examen de estados financieros y de la auditoría interna de igual aplicación que en el sector privado; además agrega aspectos de cumplimiento de las disposiciones legales y los objetivos de los programas, utilizando los recursos públicos de manera eficiente, efectiva y económica. Sin embargo, la auditoría profesional efectuada en el sector público no debe ser considerada diferente de la auditoría realizada en el sector privado por firmas de contadores públicos profesionales y por auditores internos profesionales. En la realidad la auditoría gubernamental ha evolucionado

de dichas actividades, de las cuales ha obtenido y utilizado casi la totalidad de su filosofía.

2.6.2 CARACTERÍSTICAS DE LA AUDITORIA

La auditoría, con base en su evolución, presenta hoy en día las siguientes características:

1. Es un examen que incluye evaluaciones, estudios, revisiones, diagnósticos e investigaciones necesarias.
2. Es objetiva, siendo una condición que el auditor sea independiente de las actividades revisadas, cuidando siempre mantener una actitud mental independiente.
3. Es sistemáticamente planeada y efectuada.
4. Es profesionalmente dirigida por un auditor o contador público a nivel universitario o equivalente, afiliado a un organismo profesional que prescriba las normas profesionales y el código de ética profesional.
5. Cubre las operaciones financieras o administrativas de una entidad o grupo de entidades afiliadas o una parte de las mismas.
6. Se efectúa posteriormente a la ejecución de las operaciones examinadas, sin embargo, su valor disminuye directamente en proporción a cualquier demora indebida entre la ejecución de las operaciones y su examen. Por lo tanto, a pesar de ser posterior debe ser oportuna.
7. Verifica las operaciones determinando su legalidad, veracidad y propiedad.

8. Evalúa las operaciones examinadas comparándolas con normas de rendimiento, de calidad y cualquier otra norma aplicable, incluyendo las políticas, estrategias, planes, objetivos y metas, tanto como, las disposiciones legales aplicables, los principios y prácticas generalmente aceptadas en el área de estudio y las prácticas prudentes resultantes de la aplicación del sentido común.
9. Concluye con un informe tanto verbal como por escrito, presentando los resultados del examen.
10. El informe contiene comentarios del auditor sobre los hallazgos desarrollados durante el curso de su examen. En los comentarios se presentan y discuten las condiciones, criterios, causas y efectos correspondientes.
11. El informe presenta las conclusiones del auditor con respecto a cada área del hallazgo.
12. El informe contiene recomendaciones constructivas para introducir mejoras en las operaciones examinadas.
13. Cuando el examen ha comprendido los estados financieros de la entidad, el informe proporciona una opinión o dictamen profesional del auditor sobre la razonabilidad en la presentación de los mismos.

Las características enumeradas constituyen el marco general de cualquier examen efectuado en el sector público y denominado auditoría. Este término debe ser empleado únicamente, para describir una actividad o labor circunscrita a dichas características y de este modo se evita confundir a personas poco familiarizadas con la auditoría. Por el mismo motivo es aconsejable evitar el empleo de otros términos que no impliquen las características enumeradas. Aun el término "control" debe emplearse con sumo cuidado porque mientras la auditoría

constituye un mecanismo de control en el sector público (el único profesional, sistemático y generalmente aceptado), el control no necesariamente significa, ni implica la auditoría. Por lo tanto es siempre preferible utilizar el término auditoría al referirse a un examen cuyas características han sido enumeradas.

2.6.3 DEFINICION DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

Con base en las características discutidas en la sección anterior se define la auditoría como sigue:

AUDITORIA

“Es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones, recomendaciones, y, en el caso del examen de estados financieros, el correspondiente dictamen profesional.

Esta definición es aquella oficialmente aceptada por el ILACIF e incorporada en su Política Técnica No. T-4. Esta política ratifica la aceptación del ILACIF de los pronunciamientos oficiales que se han emitido en las Conferencias Interamericanas de Contabilidad sobre la auditoría y la necesidad de observar las normas de auditoría generalmente aceptadas.”⁴³

Es significativo anotar que a su vez, la XII Conferencia Interamericana de Contabilidad formalmente señaló la aplicabilidad de las normas de auditoría generalmente aceptadas a la auditoría efectuada en el sector público.

⁴³ Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ILACIF, Op. Cit. p. 20.

La diferencia principal entre la auditoría interna y la externa, siendo la relación de los servidores públicos de la entidad sujeta a examen con los auditores, en la primera, en contraste a la independencia absoluta de los auditores, en la segunda. La diferencia principal entre la auditoría financiera y la auditoría operacional es el alcance más amplio de la segunda, que puede extenderse a cualquier operación o actividad de la entidad auditada, mientras el alcance de la primera se limita a las operaciones y transacciones financieras, los registros contables y los estados e informes financieros.

2.6.4 TIPOS DE AUDITORIA

La auditoría como función, se clasifica e identifica de diversas formas, siendo la más significativa según Becerril:⁴⁴

a) Por su ámbito.

“Interna. Se realiza dentro del ámbito de una organización, entidad o dependencia, por personal adscrito y que depende económicamente de las mismas. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección de operación, información sobre el resultado de su gestión propiciando en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de los objetivos y metas previstas.

Externa. Se lleva a cabo por profesionales independientes de la empresa, dependencia o entidad. De los tipos de auditoría que realiza, la más común y que los identifica, es la auditoría conocida como “Auditoría de Estados Financieros.”

⁴⁴ Adam Adam. Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo “La Fiscalización en México”, Op. Cit. p. 177.

b) Por su competencia.

Privada. Se realiza en negociaciones, empresas o sociedades identificadas como en Sector Privado.

Gubernamental. Se realiza en dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, también conocido como Sector Público.”

En relación específica con la auditoría gubernamental, existe un manual emitido por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, que establece que dicha auditoría comprende: El examen de las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

Adicionando algunos elementos a dicha definición se considera que la auditoría gubernamental comprende el examen o revisión de las funciones, actividades y operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, realizada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de evaluar si el todo o parte de los estados financieros y presupuestales presentan razonablemente la situación financiera o el ejercicio presupuestal; si los objetivos o metas fueron alcanzados en condiciones de eficacia y eficiencia con relación a los recursos que se le asocian, y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

Es el mismo caso del Distrito Federal, pero por su reciente creación poco se ha escrito al respecto.

c) Por su tipo.

Financiera. Se identifica como la revisión de los libros y registros contables de una entidad, así como el estudio y evaluación del control interno y procedimientos contable – administrativos de la misma, basados en técnicas específicas (normas y procedimientos e auditoría), con la finalidad de emitir una opinión acerca de la razonabilidad de las cifras que se presentan en los estados financieros.

Administrativa. Representa el examen comprensivo y constructivo de la estructura de la organización de una entidad o dependencia a cualquier parte de las mismas, en cuanto a sus planes y objetivos, sus métodos y controles, su forma y operación y sus facilidades humanas y físicas, con cuyos resultados se tienen como objetivos de la disminución de costos, eficiencia en la operación e incremento de la productividad.

Técnica. Tiene como objetivo revisar y evaluar las actividades especializadas que son de la competencia de las diversas dependencias y entidades.

De Evaluación de Programas. Este tipo de auditoría analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y las metas establecidas en relación con su ejercicio presupuestal.⁴⁵

En los términos del artículo 27 de su Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda está facultada "para revisar toda clase de libros, registros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones". Según el artículo 30 del mismo ordenamiento, las auditorías comprenderán, enunciativamente, las siguientes actividades:

⁴⁵ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, Op. Cit. P. 178.

- I. Revisar si las operaciones se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles, de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector público;
- II. Verificar si alcanzaron con eficiencia y eficacia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, con relación a los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme a los Presupuestos de Egresos del Distrito Federal al calendario aprobado para su ejercicio;
- III. Verificar el estado que guardan los programas y los presupuestos, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos, estrategias y prioridades de los programas sectoriales e institucionales, en su caso, de corto, y mediano plazo; y
- IV. Determinar si cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con el Código, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

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

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

Mediante el segundo se verifica si las operaciones se efectuaron con la debida economía, eficiencia y eficacia, es decir, se trata de comprobar, respectivamente,

si los bienes y servicios necesarios para la operación se adquirieron en las mejores condiciones posibles en cuanto a precio, oportunidad, cantidad y calidad; si los bienes y servicios producidos correspondieron a los recursos empleados en su producción; y si se cumplieron los objetivos y metas de los programas aprobados.

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

- Auditorías financieras. En general, se trata de comprobar, en forma selectiva y mediante revisiones *in situ*, que las operaciones financieras de las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal que se reflejan en la Cuenta Pública se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la normatividad y la legislación aplicables. Entre otros aspectos, se verifica si los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondieron a los estimados y fueron obtenidos, registrados y controlados correctamente; si los egresos se ajustaron a los presupuestados o, en su defecto, los presupuestos se modificaron de acuerdo con lo establecido al respecto; si las erogaciones están debidamente justificadas y comprobadas y los recursos se aplicaron con arreglo a los programas y subprogramas aprobados.
- Auditorías de Sistemas. Su finalidad es evaluar el conjunto de los sistemas y procedimientos en uso, o bien uno o varios de esos sistemas o procedimientos en particular, con objeto de determinar si su diseño es correcto, si se aplican debidamente y, en suma, si contribuyen suficientemente al control interno del área, dependencia o entidad correspondiente.
- Auditorías de Legalidad. Tienen como propósito comprobar si, en general, las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito

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

- Auditorías de Normatividad de Obras Públicas. Se practican en dependencias y entidades que realizan gasto de inversión en obras públicas, con objeto de evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación aplicable, principalmente por lo que respecta a la contratación de las obras y de los servicios relacionados con ellas.
- Auditorías de Obras Públicas. Se practican con el propósito de comprobar que las obras se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia; que hayan ajustado a las asignaciones presupuestales aprobadas, a los proyectos respectivos y a las normas generales y específicas de construcción de la dependencia, entidad u órgano desconcentrado auditado; que se hayan aplicado adecuadamente los sistemas de supervisión y de control de calidad de las obras; que los precios unitarios coincidan con los estipulados en los contratos y, en su caso, que sus escalaciones se hayan efectuado correctamente; y que los volúmenes de obra pagados correspondan a los que se hayan estimado en la inspección física de las obras.
- Auditorías Especiales. Son aquellas que se realizan a solicitud expresa de la Asamblea Legislativa, por conducto de su Comisión de Vigilancia, y pueden incluir uno o más tipos de auditorías o bien revisiones de procesos específicos.

2.7 ACCIONES QUE PROMUEVE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Como consecuencia de las auditorías, este organismo fiscalizador puede detectar irregularidades de diversa índole, desde las más leves hasta las gravísimas que dan lugar a una responsabilidad de carácter penal. De ahí que la palabra irregularidad, dentro de la fiscalización superior, debe entenderse en un sentido amplio, es decir *latu sensu*, así tiene diversas acepciones a saber: falla, error, emisión, falta, anomalía, infracción, controversión.

Las irregularidades descubiertas provocan distintas responsabilidades, sean administrativas penales, políticas, etc.

Ante las irregularidades detectadas la Contaduría Mayor de Hacienda efectúa acciones de diversa naturaleza que tienden fundamentalmente a corregir o a mejorar sistemas, procedimientos y actividades, o bien promover, ante las autoridades competentes, la imposición de las sanciones administrativas o penales que procedan por irregularidades o delitos que se hayan detectado en las revisiones, así como el resarcimiento de daños ocasionados al erario del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales. Dichas acciones consisten en:

2.7.1 RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se comunican a las dependencias, órganos desconcentrados o entidades públicas auditadas a través de un oficio, en el que se establece un plazo de 30 días para su atención.

Las recomendaciones son concretamente pedimentos a las dependencias, órganos desconcentrados o entidades públicas de la Administración Pública del Distrito Federal por las cuales se realizan un conjunto de propuestas y sugerencias a efecto de que se superen deficiencias detectadas en el desarrollo

de la auditoría las cuales pueden ser de carácter programático, de sistemas, legales, financieras, de planeación, de ejecución de obras, etc., o bien para mejorar el aspecto procedimental y operacional de las áreas o unidades administrativas revisadas. En otras palabras, el propósito de las recomendaciones es el de mejorar la gestión financiera y administrativa, solicitando para este efecto que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades comuniquen a este órgano fiscalizador las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones formuladas, o en su caso, los comentarios correspondientes en el plazo solicitado.

Las recomendaciones se refieren a una serie de deficiencias o aspectos que se pueden mejorar, y que en términos generales no conllevan a un resarcimiento a la Hacienda Pública del Distrito Federal; por esa razón, las recomendaciones se notifican sin perjuicio de que la Contaduría Mayor de Hacienda pueda promover otras acciones que legalmente procedan.

2.7.2 OFICIO DE SOLICITUD DE INFORMACION

Este procedimiento es utilizado por la Contaduría Mayor de Hacienda, principalmente por razones de economía, pues el efecto de un resarcimiento es el de originar el desahogo de la irregularidad respectiva, dándose por concluido el asunto de que se trate, de ahí que sería innecesario proseguir con los trámites subsecuentes como sería el pliego de observaciones, no obstante lo anterior, podría dar origen a la promoción de fincamiento de responsabilidades administrativas para sancionar el acto u omisión del servidor público.

El resarcimiento tiene lugar si se presentan los siguientes supuestos:

1. Que exista consentimiento entre las partes, en este caso la dependencia o entidad auditadas y el particular que haya participado en la irregularidad para que éste realice el resarcimiento de la cantidad o cantidades que haya percibido indebidamente.

2. Que la irregularidad detectada no haya sido provocada en forma dolosa y de mala fe, que presumiblemente no sea constitutiva de algún delito. Este supuesto es de vital importancia y debe tenerse siempre presente a efecto de evitar conductas de carácter delictivo que pretendan subsanarse con un mero resarcimiento.

2.7.3 PLIEGO DE OBSERVACIONES

Mediante el Pliego de Observaciones se comunica a las dependencias, órganos desconcentrados o entidades públicas auditadas la irregularidad o conjunto de irregularidades detectadas en sus áreas o unidades administrativas y trae como consecuencia el requerimiento y solicitud de resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública, por lo que se les requiere de la información y documentación comprobatoria y/o justificatoria, otorgándoles al efecto, un plazo improrrogable de 30 días hábiles contado a partir del momento de su notificación; una vez que haya transcurrido dicho término sin que se hubiese aportado la información y documentación requerida o bien que la misma fuera insuficiente para dar por desahogada la irregularidad de que se trate la Contaduría Mayor de Hacienda promoverá ante la Secretaría de Finanzas y Contraloría General del Distrito Federal el fincamiento de las responsabilidades que legalmente procedan.

Los pliegos de observaciones se emiten cuando de los resultados de las auditorías practicadas se desprende que efectivamente la Hacienda Pública se vio afectada en su patrimonio. el Pliego de Observaciones se formula a la dependencia, órganos desconcentrados o entidad auditada; por tanto el destinatario de los Pliegos de Observaciones son las dependencias, órganos desconcentrados o entidades públicas de que se traten, por conducto de sus titulares, quienes deberán aportar o proporcionar la información o documentación respectiva para esclarecer las irregularidades detectadas en el desarrollo de la

auditoría. Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas para solventar el pliego deben proporcionar la información y documentación por conducto de los servidores públicos correspondientes; concretamente el requerimiento se dirige al titular de la unidad administrativa o área en donde se haya detectado la irregularidad, independientemente de que este servidor público hubiere tenido participación o no en la irregularidad, esto en virtud de que por su cargo y funciones que desempeña en ese momento se encuentra en condiciones para aclarar la discrepancia y aportar elementos para el esclarecimiento de los hechos. Si el titular de la dependencia o entidad no tuvo participación en las irregularidades de ningún modo es o será responsable directo o subsidiario; no obstante, tiene la obligación de agotar todos los medios de que disponga en su carácter de servidor público actual para aportar toda la información y documentación que le sea posible.

El Pliego de Observaciones es notificado al superior jerárquico inmediato el principal obligado; al tercero o particular que haya participado en la irregularidad, y en general a todos aquellos servidores públicos que en el periodo en que tuvieron lugar las irregularidades conocieron los hechos constitutivos de los mismos en razón de sus funciones, aún cuando estos no desempeñen ya su encargo público esto en razón de otorgar la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional y dar la oportunidad de ser escuchados para alegar lo que a su derecho convenga, permitiendo de esta manera allegarse de mayores elementos para la determinación de las responsabilidades correspondientes.

2.7.4 PROMOCION DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene la facultad de determinar las responsabilidades que deriven de las irregularidades detectadas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública, en otras palabras fija los términos de dichas responsabilidades en lo referente a los sujetos responsables, monto y concepto.

Cabe resaltar que las responsabilidades que determina la Contaduría Mayor de Hacienda derivadas de la falta de desahogo del Pliego de Observaciones son de tipo administrativo, por lo que el órgano fiscalizador para la determinación de los posibles responsables tendrá que hacerlo de acuerdo con lo dispuesto en las normas administrativas aplicables en esa materia.

La Contaduría Mayor de Hacienda una vez determinadas las responsabilidades, promueve su fincamiento ante la Contraloría General del Distrito Federal, a efecto de que inicie el procedimiento administrativo de investigación y, en su caso sancione a los responsables.

La Contaduría Mayor de Hacienda a través de esta acción solicita a la autoridad correspondiente sea aplicada la sanción que proceda legalmente a un servidor público o particular que por la ejecución de algún acto u omisión haya infringido una o algunas disposiciones legales o reglamentarias de carácter administrativo.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la autoridad que aplique la sanción podrá ser el superior jerárquico o la Contraloría Interna en la dependencia o entidad a la que pertenezca.

La imposición de sanciones administrativas se promueve a través de un oficio el cual contendrá una narración clara y sucinta de los hechos; haciendo mención expresa a las disposiciones infringidas, acompañando a la promoción las pruebas necesarias que permitan demostrarlos, especificando el artículo o artículos infringidos, otorgando a la autoridad ante la cual se haya promovido la sanción un plazo para la aplicación respectiva.

En la práctica se distinguen 3 tipos de casos que dan lugar a la promoción de imposición de sanciones administrativas:

- a) Por no atender requerimientos de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- b) Por infracción a disposiciones legales de diversa índole.
- c) Por infracciones detectadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, en el ejercicio de sus atribuciones, que no constituyen violación directa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.7.5 PROMOCION DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS

Es la acción que promueve la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante la Secretaría de Finanzas derivado de la falta de solventación de Pliegos de Observaciones.

Se deben identificar los responsables directo, subsidiario y solidario, que con su acto u omisión ocasionaron un daño o perjuicio a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Esta acción tiene por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios. La Secretaría de Finanzas notifica previamente al responsable del inicio del procedimiento, para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le imputan.

A este respecto se consideran los tres tipos de responsabilidad, teniendo en primer término al responsable directo que es el servidor público que, mediante un acto u omisión, origina un daño o perjuicio a la Hacienda Pública; en segundo lugar está el responsable subsidiario que es el servidor público que por la índole de sus funciones le corresponde revisar o supervisar las actividades del responsable directo, pero que por causas que implican dolo, culpa o negligencia omitió dicha revisión o autorizó los actos de su subalterno, y en tercer lugar se encuentra el responsable solidario que es el tercero que tuvo participación en la

causación de los daños y perjuicios a la Hacienda Pública, ya sea al recibir un pago indebido o en exceso.

2.7.6 OFICIO DE SEÑALAMIENTO

El señalamiento es el comunicado que hace la Contaduría Mayor de Hacienda mediante un oficio dirigido a la Secretaría de Finanzas.

Con el oficio de señalamiento se pone en conocimiento de la autoridad fiscal ya mencionada, los errores u omisiones que se hubiesen detectado en la determinación de impuestos, productos o aprovechamientos y que motivan que el Erario Público deje de percibir el monto total de los ingresos que le corresponden, por lo que con esta acción solicita a las autoridades hacendarias procedan a la revisión, determinación y liquidación de las diferencias que con ese motivo, pudieran existir a cargo del contribuyente con sus correspondientes accesorios, otorgándoles un plazo para que comuniquen a la Contaduría el trámite respectivo.

2.7.7 PROMOCION DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE COMPROBACION FISCAL

A través de esta acción el órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal comunica a la Secretaría de Finanzas la omisión en el pago de contribuciones por parte de algún contribuyente lo que puede traer como consecuencia un daño o perjuicio a la Hacienda Pública, por lo cual le es solicitado a la Secretaría de Finanzas le sea practicada una auditoría directa a dicho contribuyente. La Contaduría Mayor de Hacienda llega a tener conocimiento de tales irregularidades cuando al estar practicando la revisión a las operaciones realizadas por la dependencia o entidad respectiva considera necesario efectuar compulsas a los particulares que celebraron dichas operaciones, a efecto de comprobar si en sus declaraciones manifestaron los ingresos que con motivo de

esas operaciones con el Sector Público hayan percibido, de tal manera que al efectuarse la auditoría se detecta la omisión en el pago de contribuciones.

Mediante el oficio respectivo se hace del conocimiento de la autoridad fiscal los hechos y disposiciones infringidas, así como las pruebas correspondientes, solicitando se practique auditoría directa al contribuyente de que se trate.

2.7.8 DENUNCIA PENAL

La Contaduría Mayor de Hacienda a través del ejercicio de esta acción hace del conocimiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la irregularidad o irregularidades, cuyos hechos que la configuren presumiblemente puedan ser constitutivos de algún delito. El organismo fiscalizador formula la denuncia penal, la cual contendrá una exposición pormenorizada de los hechos, apoyándose en el dictamen técnico que emita el área operativa sustantiva de la propia Contaduría Mayor que haya detectado la irregularidad que diera origen a esta acción, anexando a dicho dictamen técnico todos los medios de prueba recabados en la práctica de la auditoría, a fin de que el Ministerio Público esté en posibilidad de promover el ejercicio de la acción penal.

Independientemente de que se haga la denuncia penal, paralelamente se puede promover la imposición de sanciones administrativas, dando prioridad a la primera con el fin de evitar poner sobre aviso al presunto o presuntos responsables y estén en posibilidad de eludir la acción penal correspondiente.

De esta manera, la Contaduría Mayor de Hacienda, dará el seguimiento correspondiente a las acciones que promueva, es decir hasta su conclusión ya sea, mediante justificación y/o resarcimiento a la Hacienda Pública del Distrito Federal por los daños y perjuicios causados a su patrimonio, o bien hasta la sentencia que se dicte en los juicios interpuestos por servidores públicos o particulares.

Este seguimiento tiene como propósito que la tramitación de las acciones que promueve la Contaduría Mayor de Hacienda no se prolongue, aplicando el principio de impulsión y celeridad en cada caso concreto hasta la conclusión definitiva del mismo.

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA SOCIEDAD

Una vez analizado todo el proceso de auditoría, es indispensable saber cual es la responsabilidad que tienen los servidores públicos que realizan dichas auditorías, y la responsabilidad que tienen ante la sociedad, así como la ética y profesionalismo para realizar las mismas.

3.1 La Burocracia como fenómeno social.

La Burocracia tiene varias connotaciones, Coser y Rosenberg la definen como un tipo de organización jerárquica, destinada a coordinar racionalmente el trabajo de muchas personas, en la prosecución de tareas administrativas a gran escala.

Por lo que podemos definir a la burocracia como el conjunto de servidores públicos que realizan una función administrativa dentro del gobierno.

La administración, coinciden especialistas y sociólogos nació con el Estado que se limitaba originalmente a la ciudad. Pronto la necesidad de percibir impuestos obligó a las dirigencias políticas a servirse de intermediarios, a emplear personal y a estructurar cadenas de oficinas.

Pero no puede entenderse a la burocracia solamente como un frío y complejo andamiaje de unidades y oficinas públicas, es inherente a ella lo que muchos autores llaman racionalización laboral. Mientras se organizaban las funciones y se fijaban objetivos programáticos, los trabajadores al servicio del Estado lograban conquistar y reivindicaciones muy significativas, entre ellas está el reconocimiento

de su estabilidad en el empleo, un salario que en algunos niveles llegaba a ser aceptable; y el reconocimiento de derechos de naturaleza colectiva.

La administración burocrática es el único medio actual que permite, desde un punto de vista técnico formal el máximo de precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza, calculabilidad, intensidad y extensión de los servicios y susceptibilidad técnica de perfección, todo lo que lleva a un óptimo resultado.⁴⁶

Para Weber la sociedad moderna llegará a ser dirigida por una dictadura burocrática basada en una rígida división del trabajo, con una exigente especialización de funcionarios.

Dentro de este marco aparece una nueva aristocracia, la de los profesionistas, las universidades y las instituciones de enseñanza superior, están creando un status de privilegiados, los cuales tienden a obtener un certificado que les otorga el público reconocimiento de una formación que demanda el mercado de trabajo creado por la burocracia.

A lo anterior se aúna la creciente demanda de mayores prestaciones sociales, médico, pensiones, vacaciones, etc. Lo cual los hace que vayan monopolizando las mejores ventajas económicas y sociales que se dan en el mercado de trabajo.

Es por esto que el tipo mas puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático.

3.1.1 Características de la Burocracia

Las Características mas importantes de la burocracia son las siguientes:

⁴⁶ Sánchez Azcona Jorge, "Introducción a la Sociología de Max Weber" Editorial Porrúa, México 1981. P.193.

- a) La existencia de un sistema fiscal estable, que permita el mantenimiento del aparato administrativo;
- b) El desarrollo racional de una oficina de funcionarios públicos debido a la extensión y especialización de las tareas administrativas, y
- c) El hecho reconocido de que no hay ningún método más eficaz, técnicamente hablando, en la administración que la burocracia.

Donde la burocracia es regulada jurídicamente, se dan los siguientes aspectos:

- a) La administración pública se realiza sobre bases de continuidad;
- b) Las agencias administrativas están reguladas;
 1. Las obligaciones de los administradores son impersonales;
 2. A los administradores se les otorga autoridad para que cumplan con sus obligaciones, y
 3. Los medios coercitivos legítimos que pueden emplear los administradores públicos, están rígidamente definidos y limitados por la ley.
- c) La administración pública está rígidamente jerarquizada y supervisada;
- d) Los medios económicos para realizar las funciones inherentes a la administración pública no son propios de los administradores;
- e) Los administradores deben rendir cuentas del manejo de ese patrimonio, y
- f) Los negocios públicos se llevan por medio de escritorios.

Los funcionarios que forman parte de la estructura burocrática, están sometidos a las siguientes regulaciones:

- a) La relación con su cargo es meramente objetiva;
- b) Una jerarquía administrativa muy rigurosa;
- c) Competencia muy precisa;
- d) Seleccionados libremente;
- e) Calificados profesionalmente;
- f) Retribuidos en dinero y prestaciones sociales;

- g) Su cargo es su principal profesión;
- h) Hay un escalafón que permite hacer carrera;
- i) Una rigurosa disciplina;
- j) Y vigilancia administrativa.⁴⁷

La organización burocrática se apoya en tres principios: un orden jerárquico, un sistema formal de reglas y un control rígido y constante del funcionamiento de la organización.

Esta jerarquía se establece con criterios racionales y funcionales y se constituye en un cuerpo de personal, estructurado en sucesivas relaciones de suprema subordinación, que suponen una gradación de autoridad por delegaciones sucesivas de mando, el cual está en último término centralizado. Esto produce una multiplicidad de cargos o empleos, cada uno con unas atribuciones y una responsabilidad delimitadas en todo lo posible. La división del trabajo es altamente racional. Y los roles están muy definidos y son estrictamente funcionales.⁴⁸

En el caso de la burocracia oficial o pública dichas normas se recogen en un reglamento detallado y coherente, que procura prever con cierta generalidad los casos más normales. Este sistema de reglas de actuación, combinado con el orden jerárquico de autoridad, da lugar a los procedimientos, que son modos de actuar a base de trámites o pasos sucesivos, siguiendo las características de la estructura organizativa. La jerarquía y el reglamento hacen posible un sistema de control rígido, constante y automático. Para llevar a cabo este control, todo acto o hecho debe constar por escrito. Los registros, los ficheros, los archivos, los expedientes, los formularios son símbolo del principio documentario o de la escritura, constitucional a la organización burocrática. Solo así resulta posible inspeccionar, en cualquier momento, el estado de los asuntos, las actuaciones

⁴⁷ Sánchez Azcona Jorge, Op. Cit. P.193

⁴⁸ Munné Federico, "Grupos masas y sociedades", Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1974. P. 249

realizadas y las decisiones que han sido adoptadas. La inspección se efectúa siguiendo el orden jerárquico.⁴⁹

El modelo de organización burocrática, que antes hemos descrito, cumple una serie de funciones. Las principales son: un alto grado de precisión, la rapidez, la claridad, la continuidad, la discreción, la unidad, una reducción de fricciones así como de los costos materiales y de personal, una uniformidad y racionalidad en las decisiones, que son objetivas o imparciales debido a la impersonalización de las relaciones burocráticas.

El hecho de contar con una burocracia, es decir con una organización de servidores públicos ordenados según un esquema jerárquico para desempeñar unas tareas especializadas basadas en reglamentos internos dará como resultado la obtención de un beneficio a la sociedad el cual se verá reflejado en excelentes finanzas públicas que realiza el gobierno con las contribuciones de los ciudadanos.

3.1.2 El Servidor Público y su relación con la Sociedad

Uno de los aspectos que es necesario perfeccionar para encontrar nuevas formas que permitan una estricta vigilancia ciudadana a la acción gubernamental, es la fiscalización de recursos públicos. Durante años, el ejercicio presupuestal ineficiente ha diluido el esfuerzo tributario que los habitantes del Distrito Federal realizan al pagar sus contribuciones esperando recibir a cambio servicios públicos de calidad y con ello se ha debilitado la capacidad de gestión del Gobierno de la Ciudad.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, está empeñada en contribuir, de manera decidida, a garantizar la prevalencia del derecho y con ello dar certeza a los ciudadanos del destino de sus apariciones al gasto público.

⁴⁹ Munné Federico, Op. Cit. P. 250.

La iniciativa expresada por un amplio sector de la población y de diversos partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, para iniciar una reforma integral y de gran alcance al sistema de control y supervisión del gasto público en el Distrito Federal, creando instrumentos efectivos de fiscalización que aseguren el uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta para el sostenimiento del gobierno y, en consecuencia, de la oportuna y clara rendición de cuentas de los servidores públicos.

El avance u consolidación de la vida democrática en el Distrito Federal exigen una visión distinta e innovadora, que permita hacer de la fiscalización del gasto público, una tarea fructífera que, aprovechando los recursos materiales y humanos entregue a la ciudadanía, cuentas claras, precisas y oportunas.

Coherentemente con la tendencia que priva nacional e internacionalmente, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda incluye la obligatoriedad para que los resultados de la revisión de la Cuenta Pública se haga del conocimiento de la población, preservándose la confidencialidad tan solo de aquella información relacionada con los procesos de fincamiento de responsabilidades.

Otro aspecto importante para que la sociedad tenga confianza en las funciones de fiscalización que realizan los Servidores Públicos es la Rendición de Cuentas.

“La rendición de cuentas es el elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos, es decir, todos los que dispongan de algún poder político, saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño

gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el que hacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados".⁵⁰

Desde el punto de vista formal y teórico la rendición de cuentas ha sido definida por el politólogo Karl Deutsch de la siguiente forma:

Afirma que un individuo o grupo que ostenta poder rinde cuentas ante alguna otra persona o grupo, significa varias cosas a la vez, en primer lugar significa que existe un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores, o sea, a aquéllos ante quienes es responsable, en segundo, significa que sus controladores están recibiendo e interpretando estas señales, comparándolas con sus propias memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán o castigarán y dentro de que límite, en tercero, significa que sus controladores tienen un canal por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos a los actores que controlan, y que pueden actuar así y están motivados para ello.

La rendición de cuentas supone, que un gobernante en cualquier nivel de gobierno podrá ser sujeto de responsabilidad política, removido del poder o responsabilidad legal, castigado penalmente, de esta forma, al saber el gobernante que puede ser removido o sancionado, tendrá mayor cuidado de no tomar malas decisiones o incurrir en abuso de poder, por su propia conveniencia, no necesariamente pensando en el bienestar de sus gobernados. Sobre esta doble responsabilidad de los gobernantes, la honestidad y la eficacia, decían los padres fundadores de la democracia norteamericana: "Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad a su objeto, que es la felicidad del pueblo; segundo, un conocimiento de

⁵⁰ Crespo José Antonio "Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas", Comisión de Vigilancia, Cámara de Diputados, México D.F., 2001, P. 7.

los medios que permitan alcanzar mejor ese objetivo". Ahí están sintetizados los tipos de responsabilidad gubernamental de que hemos hablado: la legal, relativa a la honestidad, y la política, asociada a la eficacia.

De tal forma que para que pueda hablarse de la existencia de una democracia política debe cumplir al menos, con las siguientes tres condiciones, vinculadas con la función de llamar a cuentas a los gobernantes:

- A) Que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a rendición de cuentas. Esto es así porque en algunos regímenes semiautoritarios algunos gobernantes quizá puedan ser llamados a cuentas pero el jefe de gobierno estará fuera de esa posibilidad, gozando de plena impunidad, en una democracia quien tiene más poder tiene mayor responsabilidad política, es decir, el más poderoso con mayor razón debe poder ser llamado a cuentas por sus decisiones, por lo cual en una democracia un jefe de gobierno no es jamás impune por principio, sino que puede ser llamado a cuentas en caso de ineficiencia política, transgresión a la ley o abuso de poder.

- B) La rendición de cuentas debe ocurrir de abajo hacia arriba, es decir, son las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales los que deben poder llamar a cuentas a los gobernantes en distintos niveles, incluyendo al jefe de gobierno, de no fluir la rendición de cuentas de abajo hacia arriba, sino a la inversa, entonces el jefe de gobierno sería impune. En efecto, en algunos autoritarismos los jefes de gobierno pueden llamar a cuentas a sus subordinados, castigando según su arbitrio la desobediencia, la ineficacia gubernamental o la corrupción. Pero las instituciones que no controla el jefe de gobierno deben tener el poder y la autonomía suficiente para llamarlo a cuentas, destituirlo o incluso castigarlo si su desempeño lo amerita. Sólo así el jefe de gobierno y todos los gobernantes y funcionarios debajo de él serán responsables públicamente, y no gozarán de impunidad.

C) En una democracia las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica, esa es precisamente la ventaja de la democracia frente a un autoritarismo, donde el jefe de gobierno es impune por la propia incapacidad de las instituciones para llamarlo a cuentas, podrá ser ciertamente derrocado y penalizado, pero no por la vía legal e institucional sino a través de una revolución que deponga al régimen, solo entonces un mal gobierno podrá ser removido del poder, o incluso castigado.

3.2 Concepto de Ética en el Servidor Público.

Etimológicamente ética y moral significan lo mismo. "Ethos" en griego es costumbre y "Mos Moris" en latín es también costumbre. Pero las costumbres no como son, sino como deben ser. Para que la costumbre sea fuente de obligaciones no basta el uso repetido, sino también la convicción de que es obligatoria. En Derecho se estima que la costumbre sólo obliga cuando se reúnen las dos condiciones, "una inveterata consuetudo", "un uso prolongado", la "opinión juris seu necessitatis" y la opinión de su obligatoriedad jurídica. Igual ocurre con la costumbre como fuente de la moralidad.

Ética es la parte de la filosofía que estudia lo bueno y lo malo de la conducta humana. "Su misión, decía Antonio Gómez Robles, es proponer a la voluntad de su bien verdadero". Pudiéramos definirla como la rama de la filosofía que estudia los fundamentos y la primera y última causas y razones de la moral positiva. Ella se ocupa de examinar problemas como el de la libertad, los valores que el hombre debe tratar de realizar y el fundamento, origen y fuente de la moralidad.⁵¹

La moralidad o las reglas morales serán el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los hombres para realizar el valor de lo bueno.

⁵¹ Campillo Sáinz José, "La Deontología del Servidor Público", Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1996, P. 11.

La relación entre lo ético y lo moral, decía García Maynez, es la misma que existe entre la estética como teoría de lo bello y las diversas manifestaciones artísticas de cada época y cada lugar, o entre la filosofía del derecho y las diversas ramas de la ciencia jurídica.

El primer principio de la moral es "haz el bien y evita el mal", este principio es equivalente al de no contradicción de la razón especulativa y, como él, fundamenta a todos los demás y es indemostrable por ser evidente.

Estos principios, sin embargo, a medida que se van concretando, ofrecen dudas y problemas y en ocasiones graves desviaciones bajo el influjo de la pasión, de los malos instintos o de un deseo de autojustificación. Quien no vive como piensa, acaba pensando como vive.

En todos los sistemas morales hay una nota común que es la aspiración a realizar lo bueno. Todos tienden a lograr lo que creen que es el bien.

El principio que conforme a la moral y al derecho deben regir nuestras relaciones con los demás, es el de tratar a cada uno como persona y exigir que a mí también se me trate como persona.

Las normas éticas se convierten en jurídicas cuando adquieren relevancia especial para la convivencia y el grupo social considera que deben ser obligatorias.

La moral tiende a lograr la perfección del hombre y el derecho, la de la convivencia. El derecho hace bilaterales y coercibles aquellas normas morales que tienen particular importancia para regir la convivencia humana.

Tiende el derecho, fundamentalmente, a convertir en imperativas aquellas reglas que conduzcan a una convivencia justa y aseguren el bien común de la colectividad.

Al derecho le interesa particularmente la conducta externa de los hombres. A la moral le interesa particularmente la conducta interna de los hombres. A la moral le interesa la rectitud de la intención y la bondad de los propósitos. A la moral le interesa fundamentalmente una disposición del ánimo, una actitud interior de realizar y alcanzar el bien. Por eso, la norma jurídica es coercible e impone imperativamente su cumplimiento y la norma moral rechaza toda forma de imposición forzosa.

La ética profesional se apoya evidentemente en las reglas de la moral y de la ética en general, pero su característica es que tiende a regular de manera específica las actividades de una profesión.

La ética profesional es Ethos del grupo, el espíritu que anima a la profesión y da sentido a su práctica. Para un profesional su desarrollo moral como persona se logra a través de su desarrollo moral profesional. La profesión es el camino que hemos escogido para servir a los demás y realizarnos a nosotros mismos.

La ética profesional es una parte de la ética que estudia los deberes y los derechos de los profesionistas.

La ética profesional puede considerarse desde dos puntos de vista: el especulativo y el práctico.

Desde el punto de vista especulativo: analiza los principios fundamentales de la moral individual y social y los pone de relieve en el estudio de los deberes profesionales.

Desde el punto de vista práctico: establece a través de normas o reglas de conducta el orden necesario para satisfacer el bien común.⁵²

Los Códigos de ética profesional contienen reglas que se refieren propiamente a la conducta moral y otras que, a su vez, tratan del honor, la dignidad y el debido ejercicio de la profesión.

Las fuentes de una norma pueden distinguirse entre fuentes reales y fuentes formales. Las fuentes reales son las que dan el contenido de la norma, las que reflejan las condiciones morales, los problemas que tratan de resolver, las aspiraciones y los fines que pretenden alcanzarse.

Las fuentes formales son los caminos a través de los cuales las fuentes reales se hacen o concretan en fórmulas obligatorias.

Las fuentes reales de la Ética Profesional las encontramos, en primer lugar, en la conciencia moral prevaleciente en cada época y en cada lugar y, después de una manera más concreta, en las necesidades que la profesión tiende a satisfacer y en los valores o fines que tiende a realizar.

Las fuentes formales se encuentran en los códigos de ética de los colegios o agrupaciones de profesionistas, en usos y costumbres, en documentos de algunos particulares eminentes que han ejercido la profesión.⁵³

Igual que ocurre con las reglas de la moral general, cuando las de la ética profesional adquieren especial relevancia para la convivencia, se convierten en jurídicas y la sociedad las impone imperativamente. Así pasa, por ejemplo, con las normas de ética profesional que pasan a ser jurídicas al recogerse en diversos cuerpos legales.

⁵² Cocina Martínez Javier, "Ética Profesional Comparada", Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 1995, P. 27.

⁵³ Campillo Sáinz José, Op. Cit. P. 17.

Las normas jurídicas que rigen la actividad de los servidores públicos se encuentran en diversos cuerpos de leyes, dentro de los cuales figuran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en sus artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y en los comprendidos en el Título Cuarto, que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos; en el Código Penal para el Distrito Federal, que en su título Décimo se refiere a los delitos cometidos por los servidores públicos y en el Undécimo trata los delitos cometidos contra la administración de justicia, así como los delitos electorales previstos en el Título Vigésimo Cuarto; en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en las leyes orgánicas del Poder Judicial; en los Códigos de Procedimientos Civiles o Penales.

Se trata, en todos los casos, de conductas que afectan a la vida colectiva y que son señaladas como tipificantes de un delito o como causa de responsabilidades administrativas cuando se afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que los servidores públicos deben poner en el desempeño de sus cargos o comisiones.⁵⁴

Sin embargo, también en estos casos, falta poner de relieve el fundamento moral y la mística que debe inspirar a un servidor público en el cumplimiento de sus funciones.

En la generalidad de los casos previstos en las leyes, basta no incurrir en las conductas que ellas señalan, para evitar las sanciones y dar la impresión de que se está cumpliendo con el deber.

En estas condiciones, el servidor público puede limitarse a cumplir con un mínimo y no dar el máximo de su capacidad, de esfuerzo y desempeño, como sería la conducta resultante de cumplir con un mandamiento moral.

⁵⁴ Campillo Sáinz José, Op. Cit. P. 24.

El castigo no ha sido nunca el mejor medio para estimular el empeño y la eficiencia de los colaboradores de una institución o de una empresa.

En general, además, las normas de estos ordenamientos son de carácter prohibitivo y no inducen, como deben hacerlo las reglas éticas, a una conducta positiva.

Una moral prohibitiva señala lo que no debe hacerse. Una moral de omisión y una moral de acción.

Es quizás más importante pensar en hacer el bien que tan solo evitar el mal. Las faltas de omisión pueden ser más graves que las de acción.

3.3 Importancia de la Labor del Servidor Público.

Hemos hablado en puntos anteriores del Servidor Público pero aún no lo definimos, es por ello que en este punto lo haré.

Conceptualmente es difícil distinguir las diferencias entre funcionarios, servidores o empleados público. Son considerados indistintamente.

Son servidores públicos, por designarlos con un término genérico, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública.

La noción de servidor público implica tanto una dirección u orientación, como una responsabilidad, por su actuación que es de naturaleza pública. La doctrina nos

señala que el servidor público ejerce una autoridad. Es la persona que representa al órgano público, generalmente administrativo, y cuyas acciones son las de éste.

No hay que olvidar que el servidor público es un servidor de los gobernados y que éstos deben ser considerados individualmente, como integrantes de la sociedad de la que el servidor público depende y cuyos intereses debe salvaguardar.

El servidor público debe ser una persona que sirve al Gobierno y no debe servirse de éste; que debe aceptar que el ente no le pertenece, sino que él es parte de la organización.

Debe en todos los casos, evitarse la concepción patrimonialista, en el que se confundían el patrimonio del Gobierno con el del funcionario y en el que se estaba muy distante de una sociedad pluralista democrática, igualitaria, partidaria del estado de derecho.

“Es imprescindible establecer una serie de principios precursores de una administración racional: la igualdad para el acceso a los cargos públicos y la eliminación de la práctica de manejar los entes como propios, el sistema de compra y venta de los cargos, o la asignación de los mismos por compromisos, partidismo, parentesco, amiguismo o cualquier otra de igual índole”.⁵⁵

“El servidor público debe estar atento a los efectos y consecuencias que acarrea una postura de este tipo. La práctica de la concepción patrimonialista pone en tela de juicio la credibilidad, la confianza y la legitimidad de la administración pública, y provoca actitudes de indiferencia, duda y falta de cooperación en los asuntos públicos de parte de los gobernados”.⁵⁶

⁵⁵ García Topete Martín, “Acciones preventivas para evitar que los funcionarios públicos incurran en responsabilidades”, Tercera Asamblea General de Asofís, México, P. 13.

⁵⁶ García Topete Martín, Op. Cit. P. 13.

Los servidores públicos, en el ejercicio de su cargo presentan las siguientes características:

1. Son personas libres, se deben solo a los deberes objetivos de su cargo;
2. Están incrustados en una jerarquía administrativa rigurosa;
3. Tienen competencias estrictamente delimitadas;
4. Deben estar calificados;
5. Perciben una retribución económica;
6. Están sometidos a una disciplina y vigilancia administrativa.

El servidor público debe, ante todo, hacer gala de una serie de principios que demuestren su capacidad y solvencia moral para llevar a cabo el trabajo que tiene encomendado.

- a) **Idoneidad.** Se refiere a la comprobación que haga el servicio público de que cuenta con la capacidad y los atributos necesarios para realizar su trabajo.

Al momento de elegir o designar a un servidor público para un determinado cargo, se debe previamente, exigir la comprobación, mediante documentos, pruebas y exámenes de que se tienen los atributos y condiciones indispensables para ese puesto.

La administración pública, de la índole que sea, debe fijar previamente las condiciones y cualidades del servidor público que se requiere para cumplir con los fines y competencias que se le tienen asignados a cada función en particular.

- b) **Eficiencia.** El servidor público, debe ser ante todo, eficiente. La ciudadanía tiene el derecho de exigir un servicio de la mejor calidad y la administración pública tiene la obligación de proporcionárselo.

- c) **Legalidad o juridicidad.** Se traduce en que la actividad de los servidores públicos debe ajustarse al ordenamiento jurídico, esto es, a todas las normas que lo conforman.

Debe en todos los casos circunscribir su actuación a lo que la ley expresamente les permite.

Por otra parte, en lo que se refiere a los gobernados, este principio opera al contrario, es decir, lo que al ciudadano no le está prohibido por la ley, le está permitido.

- d) **Integridad,** El servidor público, en el ejercicio de su cargo, no puede apartarse de algunos valores entre los que se incluyen: moralidad, honestidad, objetividad, veracidad, transparencia, imparcialidad, justicia, ecuanimidad o equilibrio y cualquier otro atributo en la escala de valores que toda persona posee y que predisponga al servidor público de excusarse del conocimiento de todo aquel asunto que le sea incompatible.

- e) **Moral.** Nos dice que la actividad que desarrollan los servidores públicos en el ámbito de su función pública, debe ser totalmente transparente y apegada al valor de la honestidad. Es en esencia realizar todos los actos con justicia, cuidado y respeto hacia los demás. Se trata de hacer el bien, evitando cualquier comportamiento que pueda lesionar los intereses y la confianza de los gobernados.

- f) **Seguridad jurídica.** Es la situación particular de los individuos, como sujetos de relaciones sociales previstas por un ordenamiento, cuya aplicación garantiza la certeza de estar protegido o respaldado por la norma legal.

Todo ciudadano espera que opere el principio de justicia, entendida como la igualdad, proporcionalidad y armonía, y que es dar a cada quien lo que le corresponde, según su actuación, sus méritos, su contribución y sus necesidades.

Los deberes de los servidores públicos son las restricciones a la libertad exterior de todo individuo, y se deriva las facultades concedidas a otras de exigir de aquellas, ciertas conductas de hacer (acción) o de no hacer (omisión). Es en otras palabras una limitación a la libertad que viene dada por el respeto que debemos a los derechos de los demás.

- a) Jurídico. Es el que se encuentra fundado en la norma legal. Es decir en las leyes y reglamentos.
- b) Moral. Se deriva del trato y las relaciones sociales, religiosas, humanas y personales. Es único en cada persona y se manifiesta de muy variada manera.
- c) Probidad administrativa. Es aquella rectitud y moralidad a que debe ajustarse el desempeño de la función pública, ha sido consagrada como deber fundamental de todo servidor público. Puede definirse como la conducta moralmente intachable del servidor público, unida a su entrega leal y honesta en el desempeño de su encargo, y que antepone el interés ciudadano sobre el particular.
- d) Discreción. Se determina como la obligación que tienen los servidores públicos de ser prudentes con las informaciones que en razón de su cargo poseen.

Los servidores públicos deben guardar reserva de los asuntos de los que tengan conocimiento, con motivo de su encargo.

- e) Respuesta oportuna. Deber de todo servidor público de dar pronta respuesta a las peticiones de los particulares.

Nuestra Carta Magna, en su artículo 8° garantiza la libertad de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, ante cualquier servidor público o institución oficial, y establece que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

- f) Imparcialidad. Aquí se señala el deber de todo servidor público de ejercer el cargo sin discriminación de ninguna índole sea de sexo, religión, raza, color, nacionalidad, pertenencia a un partido político o cualesquiera otra.
- g) Resguardo del patrimonio público. El patrimonio público, conformado por los recursos materiales, financieros y tecnológicos tiene que ser resguardado. Para ello los servidores públicos tienen la obligación de velar por la legalidad de ese patrimonio y garantizar, de cualquier modo, que los recursos sean administrados regular, racional y eficientemente, conforme a las normas legales que los rigen.
- h) Declaración de bienes. Tiene el deber de presentar su declaración patrimonial, los servidores públicos que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina, debiendo hacerlo ante la Contraloría.

La declaración de situación patrimonial es una declaración de bienes que se hace bajo protesta de decir verdad.

La ley prevé las sanciones a que se harán objeto los servidores públicos omisos en el cumplimiento de esta obligación.

La importancia de la labor que realiza el servidor demanda que ella se desempeñe con estricto apego a las normas morales; con un acendrado sentido del deber, con eficiencia y con un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función implica.

De los servidores públicos depende la existencia misma de la colectividad. A ellos, como legisladores, corresponde establecer el orden jurídico que habrá de regir a la sociedad, en sus demás funciones, a ellos les toca salvaguardar la soberanía; procurar y administrar la justicia; garantizar el orden, la seguridad y la paz; velar por el respeto de las libertades y los derechos humanos; asegurar la prestación de los servicios públicos y procurar el bienestar de la sociedad y de las personas que la integran.

Son tan elevadas sus funciones que bien puede hablarse de la exigencia de crear una mística del servidor público. En su acepción religiosa, mística es la unión espiritual con la divinidad. En el servicio público, será la identificación y la adhesión de amor con las tareas que se realizan y con los fines que a través de ellas se pretende alcanzar.

Frecuentemente en el desempeño de su cometido, el servidor público va a enfrentarse a problemas morales y a la necesidad de tomar decisiones morales.

En estos casos el servidor público tendrá que acudir a las reglas de ética o normas morales para que sean ellas quienes rijan sus decisiones y su conducta.

Ciertamente que, en última instancia, deberá obedecer a lo que le dicte su conciencia. El acto moral es, finalmente, el que la conciencia dicte, el que una institución moral desde el fondo del alma está indicando que es lo que se debe hacer.

Por eso es importante que la conciencia sea recta. Frente a lo que pudiéramos llamar moralidad subjetiva, se encuentra la moralidad objetiva, que consiste en actuar conforme a las reglas que nuestra razón y nuestra naturaleza nos imponen.

3.4 Principios Generales de la Conducta Profesional

El propósito de los Códigos de Ética Profesional es fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los mas altos valores éticos en que debe sustentarse la gestión gubernamental, con la absoluta convicción de que la administración pública mejorará en la medida en que los individuos a quienes se les ha encomendado, comprometidos con esos valores, antepongan el interés general al personal y asuman plenamente las responsabilidades que les asignan las leyes.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF), como órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), tiene la atribución de revisar la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal; para tal efecto, el personal adscrito a ella deberá desempeñar sus funciones con la más elevada exigencia ética.

Para cumplir cabalmente su mandato institucional este órgano debe ejercer sus atribuciones en el marco de las normas jurídicas que lo rigen y con apego a las reglas y criterios propios de la auditoría. Ahora bien, en cuanto a acción humana, su desempeño depende significativamente de los valores éticos de las personas que realizan la actividad fiscalizadora.

Por consiguiente, la CMHALDF, debe subordinar su actuación a principios indispensables, como el profesionalismo, la integridad, la objetividad, la imparcialidad y la independencia, que presuponen valores éticos generalmente aceptados. En tal virtud los profesionales a cargo de las actividades sustantivas están obligados a ajustar su conducta a esos principios y valores, en la inteligencia de que al apartarse de ellos podrían ocasionar que se cuestione la validez de los juicios y opiniones de la CMHALDF.

La autoridad moral de la CMHALDF se sustenta en la conducta intachable de sus auditores, ejemplar para los sujetos de fiscalización, y su competencia debe

reflejarse en la calidad de sus informes, que por ser públicos siempre estarán sujetos al escrutinio y evaluación de la sociedad en general. De ahí la necesidad de enfatizar en los principios rectores de la actuación de la CMHALDF y de su personal, como fundamento de la credibilidad institucional.

Las Reglas de conducta Profesional establecen los principios y normas a que deberá sujetarse el desempeño profesional en la CMHALDF, por lo cual se complementarán con la normatividad que establezca la institución, ya que la fiscalización de los recursos públicos les impone responsabilidades concretas, a las que deben corresponder normas éticas específicas.

La conducta profesional no está determinada por una actividad específica, sino que radica en la actitud y calidad con la que se desempeñan las tareas encomendadas y es indispensable para el cabal ejercicio de las atribuciones de cada institución pública.

Las reglas de conducta profesional que todo servidor público de la CMH debe seguir, serán las que a continuación se señalan:

3.4.1 Profesionalismo

El término "profesional" no se aplica sólo a quienes ejercen una profesión, pues se considera que el profesionalismo no está determinado únicamente por la naturaleza del trabajo que se desempeña, sino también por la actitud y calidad con que se ejecuta.

En el desempeño de sus funciones, los empleados de la CMHALDF deben proceder con profesionalismo, por lo cual deberán ajustarse a ciertas reglas de conducta.

Los profesionales están obligados a prestar sus servicios a la sociedad, con competencia e integridad. Esta obligación se deriva de la capacidad que deben

poseer en áreas de conocimiento o técnicas sumamente especializadas, capacidad que es fundamental para conservar la confianza de quienes utilizan sus servicios.

Todo los empleados de la CMHALDF, ejerzan o no una profesión, deben comportarse como profesionales. Ello implica proceder con integridad, demostrar aptitud en el trabajo y esforzarse por alcanzar la excelencia.

La política de toda institución debe ser el promover el profesionalismo de su personal, para lo cual le proporcionará un ambiente apropiado de trabajo y oportunidades de capacitación para su desarrollo profesional.

3.4.2 Integridad

La integridad exige que el personal adscrito a la CMHALDF se ajuste a los principios de objetividad e independencia, cumpla sus funciones con la más estricta rectitud y honradez, y tome decisiones acordes con el interés público, a fin de garantizar la validez y credibilidad de los informes que rinda la institución a la ALDF.

La integridad es una cualidad esencial para los servidores públicos adscritos a la CMHALDF y un requisito indispensable para cualquiera que preste servicios de auditoría y consultoría a la institución.

Una conducta profesional inadecuada se reflejará negativamente en el trabajo del empleado y en su capacidad para realizarlo. Además, pondrá en entredicho la probidad y competencia de la institución.

RESPONSABILIDADES CON LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

3.4.3 Mandato

Todos los empleados de la CMHALDF están obligados a observar estrictamente la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ambos ordenamientos constituyen el fundamento legal de las atribuciones de la CMHALDF; por tanto, todas las actividades de la institución deberán autorizarse y realizarse en sus términos y condiciones, a fin de garantizar su validez.

3.4.4 Imparcialidad

El personal de la CMHALDF se abstendrá de participar en actividades políticas en calidad de representantes de la institución, que es apartidista por la naturaleza misma de sus funciones. Ello se explica porque la CMHALDF, como responsable de revisar la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal e informar al respecto a la ALDF, debe proceder con fundamentos técnicos e imparcialidad y evitar a toda costa que en el desempeño de sus funciones influyan los intereses de alguno de los partidos políticos representados en ese cuerpo legislativo.

Por consiguiente, los empleados de la CMHALDF deberán evitar que en el cumplimiento de sus deberes influya su filiación política y abstenerse de efectuar en público cualquier tipo de declaración o comentario político que pueda afectar negativamente la imagen de la institución como órgano técnico de la ALDF.

Por lo que corresponde a los auditores, deberán sujetarse estrictamente a lo que en materia de imparcialidad establezcan las Normas de Auditoría de la CMHALDF,

las Normas de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., y demás normatividad aplicable.

Los empleados deberán esforzarse por reducir los costos de operación y contribuir a mejorar la eficiencia de la CMHALDF.

La CMHALDF está obligada a observar los principios de economía y eficiencia porque sus actividades son financiadas con fondos públicos; y en sus revisiones del gasto gubernamental, debe verificar que se cumplan dichos principios.

RESPONSABILIDADES CON LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y ENTIDADES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

3.4.5 Competencia

Un título profesional es la certificación de determinado grado de competencia o pericia en un campo en particular. Sin el talento y la competencia de sus profesionales, la CMHALDF no podría cumplir cabalmente sus atribuciones. Por lo tanto, los empleados que sean estudiantes o pasantes procurarán obtener su título profesional.

Los empleados deberán realizar su trabajo con esmero y diligencia, aspirar a la excelencia, por lo que tienen la obligación de actualizarse, a fin de mejorar el desempeño de sus responsabilidades.

Los auditores de la CMHALDF deben conocer y cumplir las normas, políticas, procedimientos y prácticas aplicables de auditoría, contabilidad y gestión financiera. Asimismo, deben entender adecuadamente los preceptos legales y las normas institucionales que rigen el funcionamiento de la entidad fiscalizadora.

3.4.6 Objetividad e Independencia

El concepto de objetividad se refiere a que los auditores, en el cumplimiento de sus funciones, deben actuar con base en la razón y no por impulsos afectivos.

Los auditores se abstendrán de prejuzgar a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades por auditar, y deberán practicar con objetividad e independencia las auditorías, a su cargo. Los auditores no sólo deberán proceder con objetividad, sino actuar en tal forma que los demás reconozcan esa objetividad.

La objetividad deberá ser una característica esencial de la relación que establezcan los auditores con las dependencias, órganos desconcentrados y entidades por auditar, y garantizar que en los resultados e informes de auditoría influya únicamente la evidencia. Ésta se obtendrá conforme a las normas y procedimientos que en la materia haya instituido la CMHALDF.

Para los auditores, es indispensable la independencia con respecto al ente auditado. Esto implica una revisión imparcial.

Deberán evitarse a toda costa conflictos de intereses entre el auditor y las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Gobierno del Distrito Federal. Por ejemplo, un empleado no podrá participar en la auditoría de una dependencia, órgano desconcentrado o entidad donde haya trabajado en los dos últimos años. Si se encuentra en ese caso, deberá comunicarlo al Director que esté a cargo de la auditoría, quien tomará las medidas pertinentes. Asimismo, los auditores se abstendrán de procurarse un empleo en la dependencia, órgano desconcentrado o entidad que estén revisando, pues ello podría interpretarse como un serio impedimento para ejercer un criterio independiente y objetivo.

3.4.7 Actitud Constructiva

Los auditores deberán considerar que uno de los propósitos del trabajo de la CMHALDF es contribuir a mejorar la gestión del GDF, por lo cual deberán proceder con una actitud constructiva y positiva.

Conforme a sus atribuciones, la CMHALDF debe practicar auditorías y, como resultado de éstas, recomendar medidas para corregir o prevenir las irregularidades y deficiencias que se hayan detectado.

Aunque en el papel del auditor está implícito proporcionar todo el asesoramiento profesional que le solicite la administración del ente auditado, no deberá rebasarse el punto en que termina el asesoramiento y comienza la responsabilidad de la administración en la toma de decisiones. Por ejemplo, los auditores deberán evitar la participación directa en el establecimiento de políticas o en el diseño de los sistemas y demás controles internos, debido a que la función principal de la CMHALDF es la de informar a la ALDF y no la de asesorar a la administración. En caso de dudas al respecto, el empleado deberá examinar y aclarar la situación con su superior.

3.4.8 Confidencialidad

La información obtenida por los auditores en el proceso de auditoría no deberá revelarse, oralmente o por escrito a terceros, salvo en el cumplimiento de las atribuciones de la CMHALDF y por medio de los canales correspondientes.

La salvaguarda y confidencialidad de todos los archivos deberán garantizarse tanto en el interior de la CMHALDF como en el de las instalaciones de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad donde se efectúe la auditoría.

Para garantizar su validez, es necesario que todos los resultados y conclusiones de las auditorías se consideren confidenciales hasta que sean validados, discutidos conforme a los procedimientos aplicables con el ente auditado, y autorizada su publicación por el Órgano Superior de Dirección (OSD). La revelación indebida de los resultados de las auditorías podría perjudicar tanto al ente auditado como a la CMHALDF.

El principio de confidencialidad exige que todos los que trabajan para la CMHALDF sean cautelosos con amigos, parientes y colegas ajenos a la institución al comentar el trabajo que realizan y otros proyectos de la CMHALDF. Sobre todo, es necesario que se abstengan de comentar el trabajo que realiza la CMHALDF en las instalaciones de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del GDF.

3.4.9 Sustentación

Los auditores deben estar preparados, ante cualquier impugnación o cuestionamiento, para sustentar satisfactoriamente los resultados y conclusiones de sus auditorías.

Los auditores deberán asegurarse de que sea suficiente y competente la evidencia en que se sustente el informe de la auditoría para que las conclusiones de éste sean válidas y convincentes.

RESPONSABILIDADES CON LA SOCIEDAD

3.4.10 Compromiso

Derivado de las revisiones, los auditores formulan recomendaciones con el fin de corregir o prevenir deficiencias en el funcionamiento de las dependencias, órganos

desconcentrados y entidades del GDF. Dichas medidas coadyuvan a elevar la eficiencia de la administración pública local.

Como profesionales, los auditores tienen un compromiso con la sociedad: el de aplicar adecuadamente conocimientos y experiencias durante el desempeño de sus funciones y de esta manera contribuir a mejorar la gestión del GDF.

3.4.11 Información

Toda la información (discursos, boletines de prensa y participaciones en congresos) dirigida al público en general deberá comunicarla el OSD o las personas que éste autorice.

Puesto que la ALDF es el órgano de representación de la sociedad capitalina, las responsabilidades de la CMHALDF con ese cuerpo legislativo reflejan las que tiene con la sociedad en general; sin embargo, su obligación primordial es la de informar de los resultados de sus revisiones a la Asamblea Legislativa, por conducto de su Comisión de Vigilancia, principalmente mediante los Informes Previo y de Resultados.

RESPONSABILIDADES CON LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Generales

1. Las personas que trabajen para la CMHALDF deberán observar estrictamente sus políticas y normas.
2. Los servidores públicos que trabajen para la CMHALDF deberán respetar la confidencialidad de la información.

3. El personal adscrito a la CMHALDF deberá sujetarse a las condiciones laborales de la institución.
4. Ninguna persona que trabaje para la CMHALDF deberá utilizar su puesto para perseguir fines ilegítimos.
5. Los empleados de la CMHALDF se sujetarán a lo que dispongan los Códigos de Ética de su profesión y se abstendrán de incurrir en prácticas que, según se señala en dichos ordenamientos, les impiden cumplir su trabajo con la independencia e imparcialidad debidas.

3.4.12 Conflicto de Intereses

Los servidores públicos deben evitar situaciones en que estén obligados con personas que puedan beneficiarse de favores o consideraciones especiales de su parte. Igualmente, deben carecer de intereses económicos que puedan interferir en el cumplimiento de sus deberes.

Los empleados de la CMHALDF deberán evitar situaciones que puedan originar conflictos de intereses porque éstos pondrán en entredicho la aptitud de la institución para juzgar con imparcialidad absoluta. Puesto que los conflictos de intereses son percibidos a menudo por observadores externos, los empleados deberán evitar tanto los conflictos reales como los aparentes.

Cuando los empleados consideren que su situación puede originar un conflicto de intereses, deberán comunicarlo a su superior, quien determinará las medidas procedentes.

Enunciativamente, las situaciones en que pueden surgir conflictos de intereses se clasifican como sigue:

- Intereses económicos
- Incompatibilidad de empleos
- Empleos anteriores
- Relaciones contractuales
- Beneficios ilegítimos

3.4.12.1 Intereses Económicos

Los empleados se abstendrán de tener interés económico alguno que pueda entrar en conflicto con el cumplimiento de sus deberes, poner en entredicho sus motivos, propósitos o interés en las materias sujetas a revisión, o bien, comprometer el prestigio de la CMHALDF y restarle credibilidad.

El empleado deberá informar con detalle y franqueza absolutos de aquellas situaciones que, a su juicio, pudiesen originar conflictos de intereses. Por su parte, la CMHALDF está obligada a determinar si existe conflicto de intereses y, de haberlo, a adoptar las medidas preventivas o correctivas que procedan.

3.4.12.2 Incompatibilidad de Empleos

Los servidores públicos adscritos a la CMHALDF que laboren para otra institución de la administración pública deberán sujetarse a lo dispuesto en el Código Financiero del Distrito Federal. El órgano interno de control de la CMHALDF se asegurará de que los servidores públicos que se hallen en esa situación estén desempeñando debidamente sus funciones y en el horario autorizado.

Los empleados evitarán cualquier empleo adicional que interfiera en el cumplimiento de sus obligaciones con la CMHALDF.

Cualquier trabajo externo no deberá interferir con la jornada de trabajo establecida en la CMHALDF.

3.4.12.3 Empleos Anteriores

Los empleados deberán informar a la CMHALDF de cualquier situación en que algún empleo anterior pueda propiciar que se cuestione la validez del trabajo de la institución.

Como se indicó en apartado III.4.7., "Objetividad e Independencia", cuando en los dos últimos años un empleado haya trabajado en la dependencia, órgano desconcentrado o entidad por auditar, no podrá participar en la auditoría y deberá comunicarlo de inmediato a su Director.

La CMHALDF determinará si existe el riesgo de un conflicto de intereses cuando un antiguo empleado de un despacho de auditoría o consultoría ocupa un puesto en la institución y participa en las decisiones respecto a la contratación de los servicios de ese despacho. Por la misma razón, quien haya trabajado en una empresa de esa naturaleza se abstendrá de participar en la auditoría de una dependencia, órgano desconcentrado o entidad que haya contratado a esa empresa en los dos últimos años. En casos semejantes, podrán asignarse al empleado distintas responsabilidades dentro de la institución.

3.4.12.4 Relaciones Contractuales

Los despachos de auditoría y consultoría que contrate la CMHALDF estarán obligados a proporcionar una relación completa de los contratos que hayan celebrado en los dos últimos años con la dependencia, órgano desconcentrado o entidad por revisar, o con alguno o algunos de sus clientes que estén vinculados de manera importante con esa dependencia, órgano desconcentrado o entidad. Adicionalmente, serán responsables de informar al Director General que esté a cargo de la auditoría cuando participen o hayan previsto participar en una licitación relacionada con la dependencia, órgano desconcentrado o entidad que estén revisando en nombre de la CMHALDF.

La CMHALDF evitará contratar a un despacho de auditoría o consultoría cuando la dependencia, órgano desconcentrado o entidad por auditar lo haya contratado en el lapso indicado en el párrafo anterior. En situaciones semejantes, el auditor o consultor podría acabar por revisar su propio trabajo.

Los empleados que intervengan en las contrataciones deberán asegurarse de que los contratos que celebre la CMHALDF sean resultado de los procedimientos que establece la legislación aplicable.

La CMHALDF debe demostrar que en la celebración de los contratos con despachos de auditoría y consultoría no influyeron antiguos empleados de la institución que trabajen actualmente para las firmas contratadas, o antiguos empleados de esas empresas. Por tanto, los procedimientos aplicables a las contrataciones deberán garantizar que la CMHALDF esté protegida contra cualquier sospecha de intereses en conflicto.

3.4.12.5 Beneficios Integrales

A fin de preservar su integridad y evitar aparentes conflictos de intereses, los empleados evitarán procurarse o aceptar beneficios adicionales a las contraprestaciones que les correspondan por el desempeño de sus funciones, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los ofrecimientos que consistan en donaciones y gratificaciones, sobre todo los de valor considerable, deberán comunicarse al Director que esté a cargo de la auditoría o, en su caso, a la autoridad superior que corresponda.

Los regalos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del GDF serían un claro ejemplo de las situaciones que pueden dar origen a conflictos de intereses. Los empleados se abstendrán de aceptar regalos, con excepción de los obsequios de cortesía que tengan escaso valor monetario. La cuestión de qué

constituye un regalo y que un mero obsequio de cortesía deberá ventilarse con el Director que esté a cargo de la auditoría. En este aspecto se estará a lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Otra excepción a la regla anterior es el caso de los regalos que dignatarios o colegas extranjeros puedan dar a los representantes de la CMHALDF, por ejemplo, los que un organismo fiscalizador extranjero pudiera hacer a los miembros del OSD. Tales regalos podrán ser aceptados por los empleados en calidad de representantes de la CMHALDF, siempre y cuando su valor acumulado durante el año no supere en diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, conforme a lo establecido en el precepto citado en el numeral anterior.

CAPITULO IV

TRASCENDENCIA SOCIAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

4.1 CONCEPTO DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA

No hay un servicio general de carrera, no obstante que hay una Comisión Intersecretarial para el Servicio Civil de Carrera, éste no existe como un sistema de normas que establezca dentro de toda la estructura del Estado Mexicano, el servicio civil de carrera, lo cual ha sido muy discutido y hasta la fecha no se ha realizado.

El servicio civil de carrera es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimiento, capacitación profesional o aptitudes; le permite llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación.⁵⁷

El servicio de carrera también ha sido llamado:

- a) Servicio civil de carrera
- b) Servicio profesional de carrera
- c) Servicio civil y carrera administrativa
- d) Carrera administrativa, entre otros

Actualmente el Estado debe modernizarse y organizar adecuadamente su estructura, la cual solo podrá realizarse si se establecen objetivos idóneos y precisos, tres son los elementos indispensables para ello:

⁵⁷ Acosta Romero Miguel, "Derecho Burocrático Mexicano", Editorial Porrúa, México 1984, p. 407

- a) Marco jurídico
- b) Instituciones adecuadas para el óptimo rendimiento, y
- c) Personal con servicio de carrera

Las bases enunciadas en los incisos a) y b), son esenciales para que se dé el último.

Un gran número de autores sostienen que no es posible obtener rendimientos del personal al servicio de una institución, sino cuando se garantiza que quienes ingresan a su servicio reúnan las mejores condiciones personales, posean un alto grado de motivación y sea objeto de continuos procesos de perfeccionamiento, todo lo cual no se consigue sino mediante el establecimiento de sistemas técnicos de selección, de la implementación de programas permanentes de adiestramiento y capacitación, y de convertir el trabajo en una fuente de satisfacción para los empleados, objetivos cuyo desarrollo y ejecución se compendian en el concepto de carrera administrativa.

Una gran responsabilidad sería para el Estado Mexicano el establecimiento del servicio de carrera en la mayoría de sus ámbitos, pero paralelamente obtendría más eficacia del recurso humano.

Hasta ahora no hay ninguna legislación sobre esta materia, no obstante que han existido varios proyectos desde 1997, por lo que el primer paso sería reglamentar tal servicio; a través de una ley que regule los puntos precisos, y en ella establecer los requisitos de ingresos que pueden ser mínimos, y estando ya en el curso incrementarse las obligaciones así como los derechos.

Tal implantación tiene pros y contras, el colombiano Jaimes Lopera presenta un cuadro esquemático, que el ha titulado "Diagnóstico situacional de la carrera administrativa" que puede ser aplicado a nuestro país.

Un problema que se presenta en el servicio de carreras, por un lado, la remuneración, y por otro, el que hay quienes sustentan que en ciertos niveles y grados de escalafón el funcionario debe de presentar un servicio con exclusividad. Quiere decir esto, que no podrá tener otro empleo o cargo remunerado diferente de aquel para el que fue contratado o designado, esto plantea una problemática muy amplia; en primer lugar, las remuneraciones de los servidores públicos son sensiblemente más bajas en niveles mas o menos parecidos de responsabilidades, que aquellas remuneraciones que cubren las empresas privadas y prácticamente las grandes compañías transnacionales.

Otro aspecto es que el salario o remuneración no se negocia y ésta fijado en el Presupuesto de Ingresos de la Federación, de donde no queda sujeto a negociar, ni a estímulos, salvo en los altos puestos en que es un hecho que en todos los países los jefes de Estado disponen de partidas secretas que manejan discrecionalmente.

Existe un apotegma del gran mexicano Benito Juárez, que señala que el servidor público no debe buscar la riqueza, debe ser austero, leal y conformarse con el valor presupuestario; pues es un gran honor servir al gobierno. Esos ideales parecen ser válidos, pero el servidor público también tiene que vivir, pagar por su vivienda, alimentarse, vestirse y atender el sustento de su familia; y si los salarios, sueldos o remuneraciones no son adecuadas, lo que se genera es una gran inconformidad y que los servidores públicos tengan un alto índice de movilidad. Puesto que para exigir tiempo exclusivo se debería de pagar si no generosamente, sí lo indispensable para que el servidor público pueda vivir con decoro y atender todas sus necesidades sin angustia, pues si se va a dedicar toda su vida a prestar un servicio al estado, éste debe reconocerle en el pago de sus emolumentos su capacidad, dedicación, lealtad y antigüedad.

Sobre esto no se ha escrito nada, pero es un problema lacerante que a muchos funcionarios se les exige probidad, eficiencia, calidad y se les paga un ingreso que resulta inapropiado para su subsistencia, y evidentemente da lugar a la corrupción.

FUERZAS IMPULSORAS

- Institucionalización de un sistema de mérito, no de recomendaciones.
- Posibilidad de adelantar los ascensos (necesidad de reconocimiento).
- Mejor selección de las personas para cargos de la administración pública.
- Posibilidad de una mayor capacidad para el cargo específico y para la promoción.
- Estabilidad en el empleo (necesidad de seguridad).
- Posibilidad de disminuir las arbitrariedades.
- Posibilidad de medir la efectividad de las personas (evaluación del desempeño).
- Régimen disciplinario que garantice los derechos humanos de defensa.
- Necesidad de hacer funcionar las normas legales y constitucionales existentes.
- Posibilidad de aumentar el alcance de control del estado sobre su personal.
- Favorecer la participación de los empleados en decisiones.

FUERZAS RESTRICTIVAS (NEGATIVAS)

- Favoritismo en la selección de personal.
- Mucha movilidad (por despidos) que puede afectar el desarrollo de los trabajos.
- Que se apliquen correctamente los criterios, no interpretaciones confusas y oscuras que protegen a unos y afectan a otros.

El servicio de carrera en nuestro país haría que los empleados públicos ingresaran, ascendieran y tuvieran una disciplina independiente de toda motivación política. Abarcaría tres instancias básicas:

- a) Ingresos
- b) Permanencia
- c) Retiro

SUS FINES

- a) Mejorar la eficiencia de la administración a través de la profesionalización del trabajo del Estado y
- b) Que haya igualdad de oportunidades.

Varios países tienen servicio de carrera.

En América

- a) Argentina
- b) Colombia
- c) Costa Rica
- d) Ecuador
- e) Estados Unidos
- f) Perú

En Europa

- a) España
- b) Francia
- c) Inglaterra
- d) Italia

g) Puerto Rico

h) Venezuela

De acuerdo con estos países: el balance que muestra el servicio de carrera es ciertamente poco favorable, factores políticos, culturales, religiosos, de estructura del poder burocrático han obstaculizado su normal y adecuado desenvolvimiento.

Todos los servicios de carrera son de confianza, por lo tanto son excluidos de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ahora bien, México sin contar con una ley que rijan genéricamente el servicio civil de carrera lo tiene en ciertas áreas o instituciones:

a) Fuerzas Armadas:

- Ejército y Fuerza Aérea
- Armada de México

b) Servicio diplomático o miembros del servicio exterior.

c) Profesores Universitarios

d) En materia electoral

e) Banco de México

f) A partir del 1° de enero de 1995 la carrera judicial en el Poder Judicial Federal con exclusión de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En todos estos casos los trabajadores son de confianza. No forman parte de sindicatos, salvo en las universidades públicas su designación es por concurso de oposición conforme a los reglamentos de escalafón de las dependencias.

La oposición consiste en que varios aspirantes concurren a un concurso, otorgándose el cargo al que tenga las mejores notas.

Existen dos clases de oposición:

- a) La general, y
- b) La especial

En la primera participan ciudadanos que reúnen ciertos requisitos, sean o no funcionarios; y la segunda o también denominada "carrera", es solo aplicable a funcionarios y empleados públicos.

Como ejemplo del concurso de oposición, tenemos en el ejército "el ascenso", en la Universidad Nacional Autónoma de México, "El estatuto del personal académico de la UNAM" y en el Servicio Exterior Mexicano, "La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano".

No obstante que constantemente se habla del servicio civil, no ha llegado a establecerse ni cristalizarse en una ley que lo regule; los ejemplos que enlistamos puede hablarse de verdaderas carreras profesionales en cada uno de los campos citados.

1. Las Fuerzas Armadas Mexicanas
2. El Servicio Exterior Mexicano
3. Los profesores de las Universidades Públicas Autónomas.
4. Recientemente los servidores del Servicio Electoral Federal.

El Servicio Civil de Carrera ocupa un lugar primordial entre los programas de modernización del Estado Mexicano que buscan mayor eficiencia y eficacia tanto en el cumplimiento de los objetivos institucionales como en la gestión pública.

Desde hace muchos años, México ha contado con disposiciones jurídicas e institucionales para regular las funciones de los servidores públicos; sin embargo, ha carecido de un sistema adecuado para su desarrollo profesional.

En la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF), el Servicio Civil de Carrera es un sistema para la administración y desarrollo del personal, que tiene como principios la superación y el reconocimiento del trabajador de confianza, con base en la capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia de éste, cualidades que resultan indispensables para alcanzar su desarrollo profesional dentro de la institución.

Dado que el Servicio Civil de Carrera constituye un instrumento para la profesionalización de los servidores públicos, es indispensable que se establezca en la CMHALDF, con la finalidad de cumplir los programas y metas de la institución, mediante la actuación de personal calificado para fiscalizar el uso de los recursos públicos.

Este nuevo sistema pretende mejorar los mecanismos de administración y desarrollo de personal en la gestión pública, por lo que su establecimiento representa un reto y una gran responsabilidad.

En la CMHALDF, el Servicio Civil de Carrera tiene su origen en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de febrero de 1999. En su artículo quinto transitorio, dicho ordenamiento establece la creación de dicho servicio para garantizar la profesionalización y desarrollo de los trabajadores de este organismo fiscalizador.

Asimismo, en el Reglamento Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se indican el objetivo y los principios del Servicio Civil de Carrera.

Mediante el acuerdo núm. ORD 07/061/071299 de fecha 7 de diciembre de 1999, el Órgano Superior de Dirección (OSD) de la CMHALDF constituyó el Comité del Servicio Civil de Carrera; y con el acuerdo núm. ORD 02/015/09022000 del 9 de

febrero de 2000, se aprobó el Manual de Integración y Funcionamiento del Comité del Servicio Civil de Carrera de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Comité de Servicio Civil de Carrera se integrará con el Presidente del Órgano Superior de Dirección (OSD) y los Directores Generales; asimismo, la fracción III, del artículo 23, de dicho ordenamiento asigna al titular de la Dirección General de Administración y Sistemas la atribución de ejecutar los acuerdos del Comité.

El Comité de Servicio Civil de Carrera quedará constituido de la siguiente manera:

PRESIDENTE: el Presidente del OSD, quien tendrá voz y voto; en caso de empate, su voto será de calidad.

SECRETARIO: el Director General de Administración y Sistemas, quien tendrá derecho a voz y voto.

VOCALES: los Directores Generales, excepto el de Administración y Sistemas, quienes tendrán derecho a voz y voto.

Cada uno de los Contadores Mayores de Hacienda, con excepción del Presidente del OSD, designará a un representante que participará en las sesiones del Comité y tendrá derecho a voz pero no a voto. Los Vocales del Comité de Servicio Civil de Carrera podrán designar un suplente, mediante oficio dirigido al Secretario. El suplente tendrá las mismas facultades del vocal titular.

Dicho Comité tendrá como objetivo establecer las normas, estrategias y mecanismos para el reclutamiento, selección, incorporación, capacitación, evaluación y promoción de los trabajadores de confianza de la CMHALDF, así

como para los estímulos, sanciones y separación del cargo de dichos servidores públicos, a fin de fomentar su desarrollo, profesionalización, eficiencia y buen desempeño en el empleo.

Las funciones del comité son las siguientes:

Establecer los lineamientos normativos que orienten y regulen las actividades de la CMHALDF en materia del Servicio Civil de Carrera.

Normar los programas de trabajo y los procedimientos necesarios para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en la CMHALDF.

Evaluar permanentemente el Servicio Civil de Carrera, y actualizar periódicamente las políticas, normas, lineamientos, procedimientos y demás instrumentos inherentes a éste.

Conocer el Programa Anual de Capacitación de la CMHALDF y opinar sobre su congruencia con los objetivos y estrategias del Servicio Civil de Carrera.

Difundir entre los trabajadores de confianza de la CMHALDF, los programas establecidos en materia de Servicio Civil de Carrera.

Informar al Organismo Superior de Dirección de la CMHALDF, después de cada sesión de los asuntos tratados y los acuerdos tomados en ellas.

El Servicio Civil es un sistema de administración y desarrollo de personal de carrera que promueve la profesionalización de los servidores públicos; está sustentado en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia. En la Contaduría, tiene los siguientes objetivos:

a) Asegurar el desempeño profesional de sus actividades.

b) Proveería de personal calificado.

c) Coadyuvar a la consecución de sus fines y al ejercicio de las atribuciones de sus unidades administrativas.

d) Promover la permanencia de sus servidores públicos, así como su buen desempeño en el empleo.

Para que el Servicio Civil cumpla sus objetivos, la Contaduría, por conducto del Comité, deberá:

a) Reclutar, seleccionar, formar y desarrollar al personal de carrera.

b) Promover que, en su desempeño, el personal se sujete a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, eficiencia, eficacia y profesionalismo establecidos en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

c) Fomentar en sus servidores públicos la lealtad e identificación con la institución y sus actividades.

d) Propiciar la permanencia y superación de sus empleados, basadas en el ofrecimiento de expectativas ciertas de desarrollo personal, mediante una carrera como servidor público de la Contaduría.

e) Promover la capacitación de los servidores públicos para mejorar la preparación técnica, profesional y personal de éstos.

- f) Promover un programa de estímulos que garantice al personal de carrera una vida laboral satisfactoria.
- g) Establecer los mecanismos necesarios para implantar el sistema de evaluación del personal de carrera.
- h) Procurar que el cumplimiento de los objetivos institucionales se vincule con el desempeño de las responsabilidades y el desarrollo profesional del personal de carrera.
- i) Generar en el personal de carrera un alto sentido de responsabilidad en la realización de las actividades de la institución.

Personal de Carrera de la Contaduría.

Son integrantes del Servicio Civil, los servidores públicos de confianza de la Contaduría que ocupen los puestos incluidos en el Catálogo. Para propiciar su permanencia en el Servicio Civil, se otorgará al trabajador el nombramiento del puesto de carrera.

Operación del Servicio Civil.

1. El Comité llevará a cabo la planeación, organización y supervisión del Servicio Civil.
2. El ingreso al Servicio Civil se dará bajo el principio de igualdad de oportunidades, para lo cual se considerarán los conocimientos, idoneidad y experiencia del trabajador.
3. El Comité aprobará los puestos que podrá ocupar el personal de carrera, los cuales deberán estar incluidos en el Catálogo.

4. El Comité propondrá al Organo Superior de Dirección (OSD) que el personal de carrera se integre en la correspondiente Unidad Administrativa según la estructura orgánica, objetivos, funciones y programas de trabajo de cada unidad, así como, en su caso, los requerimientos presupuestales.

5. El Comité presentará al OSD la propuesta de la estructura del personal de carrera de la Contaduría, la cual deberá ser revisada y, en su caso, actualizada anualmente.

4.2 Elementos que conforman el Servicio Civil de Carrera.

Para que exista una transparencia en la selección de personal para ocupar las plazas vacantes en la dependencia gubernamental, es importante contar con elementos que sirven como base para conformar el Servicio Civil de Carrera, los cuales más adelante se mencionan.

4.2.1 Ingreso y Promoción

1. El reclutamiento, selección, ingreso y promoción de personal del Servicio Civil se llevará a cabo con base en su preparación, capacidad, experiencia y disposición al trabajo, conforme al principio de igualdad de oportunidades.

2. El área responsable de reclutar y seleccionar al personal a ocupar plazas vacantes incluidas en el Catálogo de Puesto, acudirá a fuentes externas únicamente cuando dentro de la institución no hubiese personal que cubra los requisitos establecidos.

3. Los aspirantes a ingresar al Servicio Civil, ya sea a las plazas vacantes de pie de rama o las que no pueda ocupar el personal interno por no reunir los requisitos establecidos, se sujetarán a los principios fijados.

4. En el proceso de reclutamiento, se contará con una cartera de aspirantes interna, y se establecerán convenios de intercambio de información con organismos fiscalizadores y con instituciones de educación superior.

Ingreso

1. El ingreso al Servicio Civil de la CMHALDF comprenderá los siguientes procesos:

- a) Reclutamiento y selección de aspirantes.
- b) Dictamen y expedición de nombramientos.

2. El reclutamiento y selección se realizará mediante el conjunto de procedimientos administrativos y la aplicación de técnicas, que permitan elegir entre una población de aspirantes a ingresar al Servicio Civil, al candidato con mayor probabilidad de desempeñar adecuadamente las funciones de una plaza vacante

3. La selección para el ingreso al Servicio Civil considerará los requerimientos ya señalados, en el Catálogo y en la convocatoria correspondiente; y los resultados de aplicar exámenes de conocimientos generales y pruebas psicométricas y psicológicas estandarizadas.

4. El ingreso al Servicio Civil será a través de concurso, para lo cual la Dirección General de Administración y Sistemas (DGAS) de la CMH dará a conocer la convocatoria correspondiente.

5. La convocatoria se publicará externamente, en caso de no existir aspirantes en la institución, que no reúnan los requisitos establecidos.

6. El personal de nuevo ingreso, previo a su nombramiento, deberá ajustarse al proceso de reclutamiento y selección de personal y al dictamen establecido por el Comité.

7. Los requisitos que deberán cubrir todo aspirante a ingresar al Servicio Civil son los siguientes:

- a) Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; o extranjero, con la documentación migratoria que le permita laborar en territorio mexicano.
- b) No estar inhabilitado para ocupar cargos en el sector público.
- c) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de la libertad.
- d) No haber sido, durante los últimos tres años, miembro de dirigencia nacional, estatal o municipal; de un partido político; o candidato a un puesto de elección popular.

8. La DGAS emitirá la convocatoria correspondiente, la cual deberá señalar cuando menos lo que sigue:

- a) El objeto de la convocatoria.
- b) El puesto o puestos sometidos a concurso, funciones por desarrollar y salario respectivo.
- c) Los requisitos que deberán cumplir los aspirantes.

- d) Fechas de recepción de solicitudes al proceso.
 - e) Fechas y lugar de aplicación de las evaluaciones.
 - f) Fechas y lugar en que se entregarán los resultados, y medios por los que éstos se darán a conocer.
 - g) Instancias o autoridades que aplicarán la evaluación.
 - h) Tipos y características de las evaluaciones por realizar.
 - i) Autoridad designada para realizar la selección.
 - j) Los demás requisitos que fije el Comité del Servicio Civil.
9. El personal contratado por honorarios y con presupuesto del capítulo 1000 "Servicios Personales" podrá concursar por una plaza del Servicio Civil.
10. El área responsable de reclutar y seleccionar al personal que ocupará las plazas vacantes en el Servicio Civil, acudirá a fuentes externas si en la institución no hubiese personal que cubra los requisitos establecidos.
11. Para el trámite de los nuevos ingresos al Servicio Civil, la DGAS deberá realizar las siguientes actividades:
- a) Notificar al Comité cuando en el Servicio Civil se genere una vacante o una plaza nueva.
 - b) Analizar los requisitos que deben reunir los aspirantes y notificárselos al Comité.

- c) Emitir la convocatoria para el concurso de ingreso, una vez que la haya dictaminado el Comité.
- d) Registrar y llevar un control de la información relativa a los aspirantes que, en respuesta a la convocatoria, se hayan inscrito en el concurso de ingreso.
- e) Presentar al Comité, para que éste dictamine al respecto, el resultado del análisis de los expedientes relativos a los aspirantes, con la indicación de los que cumplieron los requisitos y reunieron los créditos para ser considerados candidatos, así como los motivos por los cuales los demás no obtuvieron ese carácter.
- f) Informar públicamente de los aspirantes que cumplieron los requisitos establecidos.
- g) Aplicar los exámenes requeridos.
- h) Presentar al Comité los resultados de los exámenes aplicados.
- i) Difundir el nombre del ganador o ganadores del concurso.
- j) Expedir el nombramiento o nombramientos correspondientes.

Promoción y Cambio de Adscripción

12. Los servidores públicos de carrera serán promovidos en función del cumplimiento de requisitos, la capacitación, las aportaciones relevantes y la evaluación del desempeño en el Servicio Civil. Las promociones se clasificarán de la siguiente manera:

- a) Para ocupar un grado tabular superior.

b) Para ocupar un puesto de nivel superior.

13. Las promociones para ocupar un puesto de nivel superior, deberán realizarse mediante concurso, para lo cual se emitirá la convocatoria correspondiente.

14. Las promociones para ocupar un puesto de nivel superior en el Servicio Civil serán tramitadas por la DGAS.

15. En las promociones para ocupar un grado tabular superior, se considerarán las evaluaciones del desempeño, los créditos obtenidos en el Programa Anual de Capacitación, la profesionalización y demás méritos que, a criterio del Comité, deban tomarse en cuenta. Estas promociones estarán sujetas a la disponibilidad presupuestal correspondiente y al número de plazas autorizadas por grado tabular.

16. La DGAS proporcionará al Comité los elementos que permitan identificar a los candidatos que cumplan los requisitos y créditos necesarios para ocupar un grado tabular superior, con objeto de que éste emita el dictamen correspondiente.

17. Las promociones de grado tabular se otorgarán sólo al personal que haya permanecido como mínimo seis meses en un grado.

18. Los ingresos y las promociones para ocupar un puesto de nivel superior se efectuarán al grado mínimo tabular de la plaza de que se trate.

Cambio de Adscripción a un Puesto del Mismo Nivel en el Servicio Civil de Carrera

19. Para el cambio de adscripción a un puesto del mismo nivel en el Servicio Civil, se aplicarán los preceptos referentes a las promociones para ocupar un puesto de nivel superior.

Reingreso

20. Podrá reingresar al Servicio Civil el servidor público que, tras haber obtenido un nombramiento y una plaza, se haya separado voluntariamente del cargo, si no han transcurrido más de dos años desde su separación.

21. El reingreso permitirá al aspirante incorporarse al Servicio Civil, siempre y cuando sea el ganador del concurso correspondiente.

Nombramiento

22. El Presidente del OSD suscribirá los nombramientos, una vez que los haya dictaminado el Comité y aprobado el OSD.

23. Los nombramientos deberán contener al menos los siguientes datos:

- a) Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio particular del servidor público.
- b) Servicios por prestar, carácter del nombramiento y duración de la jornada de trabajo.

Sueldo mensual.

24. Cuando exista igualdad de condiciones entre dos o más aspirantes, se otorgará el nombramiento a aquel que cuente con mayor antigüedad.

4.2.2 Capacitación

- 1. Los titulares de las Unidades Administrativas (UA) de la CMHALDF tienen la responsabilidad de detectar las necesidades de capacitación del personal a su cargo.**
- 2. Las UA facilitarán el proceso de capacitación y promoverán la formación de los recursos humanos a su cargo.**
- 3. Para detectar las necesidades de capacitación, se tomarán en cuenta tanto los requerimientos de cada puesto como los que se deriven de la evaluación del desempeño.**
- 4. Los cursos de capacitación se orientarán a incrementar la productividad y a mejorar la calidad de los trabajos de las UA, y se programarán de manera que no interfieran con las actividades de fiscalización.**
- 5. La Dirección General de Programación y Control de Auditoría (DGPCA) deberá solicitar oportunamente la autorización del OSD para organizar los cursos requeridos por las UA de la CMHALDF que no estén considerados en el Programa Anual de Capacitación y, en su caso, para obtener el financiamiento respectivo.**
- 6. La DGPCA será responsable de elaborar el Programa Anual de Capacitación, y de presentarlo al Comité para que éste lo analice y valide, a fin de que posteriormente sea autorizado por el OSD.**
- 7. Durante la primera semana de junio, la DGPCA enviará a las UA las Cédulas para la Detección de Necesidades de Capacitación por Puesto-Persona, a fin de elaborar el Programa Anual de Capacitación del año siguiente.**

Dicho programa deberá ser considerado en el anteproyecto de presupuesto del ejercicio a que corresponda.

8. La DGPCA deberá enviar a los titulares de las UA que correspondan, por lo menos 15 días hábiles antes de su inicio, el programa de cursos del siguiente mes.

9. Los Directores Generales deberán incluir en las cédulas de inscripción a los servidores públicos considerados en la detección de necesidades de capacitación y, en su caso, a los de nuevo ingreso que cumplan los requisitos establecidos; de no incluirlos, la DGPCA lo notificará oportunamente a las UA para que propongan a otros candidatos.

10. El personal inscrito en cursos seriados deberá acreditar los conocimientos del nivel inmediato anterior.

11. La DGPCA enviará a la DGAS, previa autorización del OSD, la relación de los cursos que serán impartidos por instructores externos, a efecto de que la DGAS realice los procedimientos de contratación respectivos, de acuerdo con la normatividad aplicable.

12. La DGPCA se coordinará con la DGAS para evaluar las propuestas técnicas de capacitación externa, en su caso.

13. Para ser acreditados en un curso de capacitación, los servidores públicos deberán tener como mínimo el 80.0% de asistencia y una calificación final de 8.0.

14. La DGPCA informará mensualmente a la DGAS de las evaluaciones practicadas a los servidores públicos que hayan asistido a los cursos y de los créditos correspondientes con valor curricular que acredite la educación continua.

Es necesario señalar que, para efectos de actualización de los expedientes respectivos, un crédito o punto corresponde a una hora-instrucción.

15. La DGPCA informará a los titulares de las UA, a más tardar el décimo día hábil de cada mes, sobre los resultados de las evaluaciones practicadas a su personal en los cursos del mes anterior, y remitirá a la DGAS copia de las constancias o reconocimientos de aquellos participantes que hayan acreditado los cursos.

16. Cuando un servidor público requiera asistir a algún curso externo que no se haya considerado en el Programa Anual de Capacitación, lo solicitará por escrito al titular de la UA de su adscripción, quien la presentará la solicitud al Comité para que éste la evalúe y, en su caso, apruebe inscripción del trabajador en el curso.

17. Cuando se le requiera, el personal que asista a un curso externo deberá presentar un informe escrito de éste y copia del material que se le haya proporcionado.

18. El material obtenido en cursos externos se integrará en el acervo bibliográfico de la Unidad de Documentación e Información (UDI), con objeto de que pueda ser consultado por el personal de la institución.

19. La DGPCA será responsable de inscribir al personal que participará en los cursos de capacitación, ya sean externos o impartidos por la institución.

20. Los servidores públicos podrán faltar a los cursos en que estén inscritos sólo por causa de fuerza mayor debidamente justificada y con la autorización del Director General que corresponda, quien deberá informar de ello, oportunamente y por escrito, a la DGPCA para que ésta tome las medidas pertinentes.

21. A solicitud del titular de la UA, la DGAS otorgará las facilidades requeridas con objeto de que el personal inscrito en algún curso de capacitación por realizarse

fuera de la Ciudad de México o en el extranjero pueda efectuar los trámites para asistir a él.

22. El Comité, por medio de la DGPCA será responsable de organizar, difundir, coordinar y controlar el Programa Anual de Capacitación.

23. Cuando un curso por efectuarse en la Contaduría requiera materiales y servicios, la DGPCA se encargará de gestionar estos oportunamente ante la DGAS.

24. La DGPCA registrará los resultados de las evaluaciones que obtengan los servidores públicos en los cursos de capacitación.

4.2.3 Evaluación del Desempeño

1. La evaluación del desempeño se aplicará para calificar la ejecución del trabajo, en función de los objetivos institucionales; conocer el potencial de desarrollo personal y profesional; y corregir aquellos aspectos que se consideren deficientes o susceptibles de mejorar.

2. El desempeño del personal de carrera será calificado mediante el proceso de evaluación que mas adelante se describirá.

3. El Comité, por conducto de la DGAS, coordinará el proceso de evaluación de los miembros del Servicio Civil.

4. Los factores por considerar en la evaluación del desempeño tanto del personal de mandos medios como operativo serán aquellos que permitan calificar aptitudes, actitudes y cumplimiento de responsabilidades de esos servidores públicos en las funciones que realicen o se les encomienden.

5. La evaluación del desempeño será consideradas para efectos de las promociones, del otorgamiento de estímulos y de la elaboración del programa de capacitación.
6. La evaluación del desempeño se realizará semestralmente en la cédula de evaluación diseñada para el efecto.
7. La evaluación del desempeño se realizará con base en ciertos factores, a los que se asignan valores en escala, que corresponderán a rangos de calificación.
8. La DGAS será la responsable de dar a conocer el calendario para efectuar la evaluación del desempeño, de distribuir las cédulas de evaluación respectivas y su instructivo de llenado a los titulares de las UA, y de asesorar en su aplicación.
9. La evaluación del desempeño deberá ser aplicada por el jefe inmediato del personal por evaluar y deberá contener el resultado de la entrevista entre los servidores públicos de una y otro nivel.
10. Una vez requisitada, la cédula de evaluación deberá ser rubricada en cada hoja por quienes intervengan en ella.
11. El evaluador deberá sugerir en el formato correspondiente las acciones concretas que se deriven de la evaluación, con el fin de superar, en su caso, las deficiencias detectadas.
12. El resultado de la evaluación deberá hacerse del conocimiento del servidor público, en la entrevista y, concluida ésta, se turnará a la DGAS para el trámite procedente y su resguardo en el expediente personal.

13. La DGAS será la encargada de concentrar los resultados de la evaluación por unidad administrativa y de comunicarlos al Comité y a la DGPCA.
14. La evaluación global se integrará por la suma de las calificaciones de los factores y, en su caso, podrá ser modificada por el índice estratégico.
15. El índice estratégico será aquel numerario que, atendiendo a las prioridades institucionales, determine el Comité para privilegiar aquellos factores a los que se requiera dar un valor superior a los demás.
16. La evaluación del personal de mandos medios incluye 19 factores: Capacidad técnica, Delegación de trabajo, Aplicación de la capacitación recibida, Calidad en el servicio público, Relaciones interpersonales, Actitud, Colaboración, Confidencialidad, Trabajo en equipo, Toma de decisiones, Puntualidad y Asistencia, Productividad, Comunicación, Supervisión, Cumplimiento, Planeación y Organización, Liderazgo, Atención de instrucciones y Trabajo bajo presión.
17. A esos factores, se les han asignado valores en una escala del 1 al 4, por lo que el total máximo de una calificación será de 76 puntos. A la calificación global corresponderá uno de los siguientes niveles de desempeño:
18. Rango de calificación, Nivel de desempeño
- 64–76 Sobresaliente
- 49–63 Adecuado
- 34–48 Deficiente
- 19–33 Inaceptable
19. La evaluación del personal de apoyo operativo incluye 15 factores: Capacidad técnica, Aplicación de la capacitación recibida, Calidad en el servicio público, Relaciones interpersonales, Actitud, Colaboración, Confidencialidad,

Trabajo en equipo, Puntualidad y Asistencia, Productividad, Comunicación, Cumplimiento, Planeación y Organización, Atención de instrucciones y Trabajo bajo presión.

20. A esos factores, se les han asignado valores en una escala del 1 al 4, por lo que el total máximo de una calificación será de 60 puntos. A la calificación global corresponderá uno de los siguientes niveles de desempeño:

Rango de calificación, Nivel de desempeño

51-60 Sobresaliente

39-50 Adecuado

27-38 Deficiente

15-26 Inaceptable

4.2.4 Estímulos

1. Los estímulos se otorgarán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad e igualdad de oportunidades, con objeto de reconocer el buen desempeño del personal de carrera que lo amerite.

2. Los estímulos se otorgarán para promover que los miembros del Servicio Civil, mantengan un desempeño sobresaliente en sus actividades y funciones.

El personal de carrera tendrá derecho a estímulos por asistencia y puntualidad, aportaciones relevantes y nivel de desempeño, de conformidad con la disponibilidad presupuestal autorizada para este efecto.

3. Los estímulos podrán ser los siguientes:

a) Notas buenas o de mérito

b) Pago en efectivo

c) Vales de despensa

d) Vacaciones extraordinarias

e) Becas en instituciones educativas

f) Reconocimiento público

4. El Comité, mediante la DGAS, acordará el otorgamiento de los estímulos.

5. El Comité acordará el tipo de estímulo y, en su caso, monto que se otorgará al personal de carrera correspondiente.

6. La DGAS elaborará una relación del personal acreedor a los estímulos acordados por el Comité; además, notificará al interesado, y registrará a éste en los controles correspondientes.

7. Los estímulos por aportaciones relevantes serán otorgados por el Presidente del Comité del Servicio Civil de Carrera en sesión solemne, junto con una constancia escrita que exponga las razones por las que se confieren; y quedarán registrados en el expediente respectivo.

Asistencia y Puntualidad

1. El estímulo por asistencia y puntualidad será otorgado trimestralmente al personal de carrera que durante el período respectivo haya registrado sin faltas ni retardos su asistencia al centro de trabajo.

2. Las inasistencias por enfermedad que estén justificadas debidamente con licencia médica otorgada por el ISSSTE no serán consideradas para efectos del pago del estímulo por asistencia y puntualidad, siempre y cuando no excedan de tres días hábiles en un trimestre.

3. El estímulo por asistencia y puntualidad se otorgará dentro de los 30 días naturales posteriores al trimestre de que se trate.

Evaluación del Desempeño

1. El estímulo por el desempeño de las funciones encomendadas se otorgará semestralmente dentro de los 30 días naturales posteriores al periodo correspondiente, previo acuerdo del Comité.

Aportaciones Relevantes

1. Las aportaciones relevantes serán aquellas que el servidor proponga formalmente al presidente del Comité en cuanto a modernización, simplificación administrativa, racionalización y ahorro de recursos, productividad, incremento de la calidad, etc., siempre que signifiquen mejoras sustantivas en el desarrollo de las funciones asignadas a la Contaduría.

2. El estímulo por aportación relevante se otorgará dentro de los 30 días naturales posteriores al acuerdo respectivo del Comité.

4.2.5 Derechos, Obligaciones y Separación

1. Son derechos de todo miembro del Servicio Civil, los que se mencionan a continuación:

- a) Recibir su nombramiento como miembro del Servicio Civil, una vez que haya satisfecho los requisitos ya señalados.
- b) Participar en los procedimientos de promoción.
- c) Recibir las remuneraciones establecidos en los tabuladores institucionales.
- d) Recibir los estímulos a que se haga acreedor, de conformidad con los acuerdos del Comité.
- e) Participar en los cursos de capacitación, con sujeción al procedimiento y al Programa Anual de Capacitación autorizado.
- f) Obtener constancia de la aprobación de los cursos y de sus respectivos créditos.
- g) Inconformarse ante el Comité en contra de los actos que considere que afectan sus derechos.
- h) Ser restituido en el goce y ejercicio de sus derechos, cuando así lo establezca la resolución del recurso de reconsideración interpuesto.

2. Los miembros del Servicio Civil tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Cumplir las responsabilidades de su competencia.
- b) Ejercer sus funciones con estricta sujeción a los principios de Conducta Profesional y demás disposiciones aplicables.

- c) Observar y hacer cumplir las disposiciones de orden jurídico, técnico y administrativo que se emitan en la Contaduría.
- d) Ejecutar sus actividades observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos en el ámbito de su competencia.
- e) Participar en los cursos de capacitación y demás actividades inherentes al Servicio Civil.
- f) Desarrollar sus actividades en el lugar y área a que se le adscriba de acuerdo con las necesidades de servicio.
- g) Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios establecidos.
- h) Custodiar los documentos, fondos, valores y bienes cuya atención, administración, trámite o guarda estén a su cargo; hacer entrega de ellos, en su caso; y rendir informes al respecto.

3. La separación del Servicio Civil es el acto mediante el cual el personal de carrera deja de pertenecer a ese servicio. Los miembros del Servicio Civil quedarán separados por las causas siguientes:

- a) Renuncia.
- b) Terminación de la relación laboral establecida por la CMHALDF.
- c) Renuencia reiterada a cumplir sus obligaciones.
- d) Obtención reiterada del nivel de inaceptable en la evaluación de desempeño.

e) Sanción administrativa que haya sido impuesta mediante resolución firme y que consista en suspensión, destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión en el servicio público; o sanción económica que exceda de 10 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

f) Jubilación.

g) Incapacidad física o mental para desempeñar sus funciones, previo dictamen respectivo.

h) Reestructuración o reorganización administrativa que implique supresión o modificación de plazas.

4. El incumplimiento de las obligaciones ameritará las siguientes sanciones:

a) Amonestación o apercibimiento, ya sea privado o público.

b) Suspensión.

c) Terminación de la relación laboral sin responsabilidad para la Contaduría.

La amonestación o apercibimiento es la advertencia escrita que se dirige al servidor de la Contaduría que incurrió en incumplimiento de obligaciones. Por ese medio, se le harán ver las consecuencias de la falta que cometió, se le conminará a la enmienda y se le señalará que, en caso de reincidencia, se hará acreedor a una sanción administrativa más severa.

La suspensión es el acto por el cual se dejan temporalmente sin efecto los derechos laborales de quien incurrió en la acción u omisión constitutiva de la infracción. Dicha sanción no podrá exceder de 90 días naturales.

También procederá la suspensión cuando el servidor público se encuentre sujeto a investigación para determinar el eventual fincamiento de responsabilidades, o a prisión preventiva. Esta medida no prejuzgará sobre la presunta responsabilidad que se impute; subsistirá hasta que concluya la investigación respectiva o hasta que cause ejecutoria la resolución absolutoria. La terminación es el acto mediante el cual concluye la relación laboral entre el personal de carrera y la Contaduría, por haber incurrido el servidor en alguna de las causales ya mencionadas.

5. Las sanciones a que se hagan acreedores los miembros del Servicio Civil serán aplicadas por las instancias correspondientes a solicitud del Comité, según la gravedad de la falta en que se hubiere incurrido y sin sujetarse al orden enunciado. Una vez que se hayan comprobado las conductas contrarias a las disposiciones aplicables, la sanción se determinará tomando en cuenta los siguientes elementos:

- a) La naturaleza y gravedad de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y las consecuencias de dicha conducta.
- b) La necesidad de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones aplicables.
- c) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- d) Las condiciones exteriores y los medios con que se ejecutó el acto o se incurrió en la omisión.

La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

6. Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas a un servidor público podrán ser impugnadas por éste ante el Comité, mediante el recurso de reconsideración.

Recurso de Reconsideración

1. El personal de carrera podrá interponer por escrito, ante el Comité, el recurso de reconsideración contra los actos o resoluciones dictadas en su perjuicio por las autoridades de la Contaduría, siempre y cuando inicie el recurso dentro del término de 15 días naturales, contados a partir del día siguiente en que haya sido notificada la resolución o en que se tenga conocimiento del acto.

2. Si se ofrecieren pruebas que, por su naturaleza, ameriten desahogo, éste se llevará a cabo en un plazo máximo de 30 días naturales. La resolución se dictará dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha de recepción o, en su caso, del desahogo de pruebas.

3. La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, hasta que se emita la definitiva.

4. Las resoluciones que se emitan podrán anular, revocar, modificar o confirmar los actos o resoluciones impugnados.

5. El recurso de reconsideración se sujetará al siguiente procedimiento:

a) Se iniciará previa queja que formule por escrito el miembro del Servicio Civil de Carrera, en contra de cualquier resolución que afecte sus intereses, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la fecha en que tenga conocimiento de esa resolución.

b) La queja deberá ser dirigida al Comité y habrá de contener por lo menos los siguientes datos del servidor público:

Nombre completo.

Firma.

Domicilio.

Puesto.

Área de adscripción.

Narración de los hechos que se refieran a su queja.

Pruebas que sustenten su queja.

No se recibirán pruebas posteriores, a menos que tengan el carácter de supervenientes.

Todos los medios de prueba podrán ser admitidos siempre, con excepción de la confesional, las que deberán relacionarse con cada uno de los hechos y en la que se manifestará qué es lo que se pretende probar con cada prueba.

Una vez presentada la queja, se procederá a su análisis; en caso de que cumpla los requisitos anteriores, se emitirá acuerdo de radicación y se señalará fecha de audiencia. La audiencia tendrá lugar dentro de los 15 días naturales posteriores. En ese acto se podrán formular alegatos. Se citará a las partes para que oigan la sentencia.

En caso de que la queja no cumpla los requisitos señalados, el Comité prevendrá al interesado por única vez para que subsane la omisión dentro de los tres días siguientes a su notificación. En caso de que no la corrija dicha omisión, se

desechará de plano la queja presentada y el asunto se mandará al archivo, como total y definitivamente concluido.

La resolución dictada por el Comité será inapelable.

4.3 Beneficios para la Sociedad

La profesionalización de los servicios públicos.

La creciente imagen de ineficiencia de los servidores públicos, ante la sociedad, muestra la necesidad de introducir modificaciones en la forma de prestación de sus actividades. La exigencia de cuadros profesionales, eficientes y capacitados, hace necesario encarar profundas reformas a la administración pública y de las personas que desempeñan las diversas funciones públicas. La necesidad de profesionalizar la función pública es una exigencia social que crece día a día.

La idea de profesionalizar la función pública no puede ir aislada, se requiere, necesariamente, ligarla a la idea de la permanencia en el empleo. La certidumbre de mantener la estabilidad laboral repercutirá en una prestación de servicios más eficientes.

El Estatuto Legal del Servidor Público

Uno de los elementos esenciales del sistema de carrera es la existencia de una norma, o conjunto de normas, que regulen la situación funcional y la actividad profesional del servicio público. Las definiciones básicas y la reglamentación de sus derechos y obligaciones son la materia primordial de la creación de un estatuto Legal; Este estatuto introduciría una distinción clara con el resto de los trabajadores del país que están sujetos habitualmente a las normas y principios del derecho laboral o derecho del trabajo.

Las reglas esenciales de la situación jurídica de los servidores públicos, fija las condiciones de reclutamiento, de ejercicio de las funciones, las fronteras del ejercicio de los derechos y obligaciones privados, así como la protección contra el despido arbitrario.

La estabilidad es uno de los elementos esenciales del servicio civil de carrera y, en general, de todo el régimen de empleo público. La garantía con el despido arbitrario es un requisito para la existencia de un cuerpo de funcionarios profesional, capacitado en la técnica de gestión pública, con clara orientación hacia el interés público. La defensa contra la arbitrariedad no sólo protege la calidad de la actividad pública, es también una garantía a los derechos del ciudadano a la madurez social, al desarrollo.

No hay duda que las transformaciones contemporáneas obligan a introducir flexibilidad en la composición de la estructura administrativa con el objeto de tornarlos más competentes y eficaces. Sin embargo, generalmente ha prevalecido la necesidad de recortes presupuestales, por lo que la flexibilidad ha llevado en la mayoría de los casos, a despidos generalizados o a suspensiones de la estabilidad a través de varios artificios legales. La consecuencia de todo ello ha sido un deterioro profundo de la administración pública y la desmotivación generalizada de los servidores públicos.

Las causas de cesación de la estabilidad del servidor público deben ser establecidas previamente por norma legal, (Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Las Causas de cesación de la estabilidad del servidor público pueden ser las siguientes:

Imputables al servidor:

- Mal desempeño (inidoneidad) o mal comportamiento (faltas administrativas o comisiones de delito). Su determinación requiere juicio previo con derecho a audiencia y defensa.
- Aplicación de la pena de inhabilitación.
- Ingreso a un segundo cargo público incompatible.
- Nombramiento que transgrede el orden jurídico.

No imputable al agente:

Supresión de empleo.

Razones reales de racionalización o economía administrativa.

Servidor en condiciones de obtener la jubilación.

Uno de los elementos más importantes de la moderna actividad pública es la motivación del personal. Las modificaciones del mercado de trabajo exigen la implantación de sistemas que estimulen la producción y, sobre todo, la permanencia de los empleados como competentes y dedicados.

El primer elemento de motivación es el de la remuneración. La presunción básica es que si la remuneración se vincula al desempeño, las personas trabajarán con más dedicación y eficacia. Pero existen problemas serios en la implantación de estos sistemas esquemas.

El primero es la dificultad en definir desempeño y producto respecto a cada individuo que trabaja en una organización compleja. El segundo es la naturaleza del trabajo público muchas veces referido a actividades muy difíciles de mensurar tales como asesorías, elaboración de políticas, negociación con otras instancias del gobierno y la sociedad y en las que falta cualquier característica de mercado.

Uno de los problemas más graves es la escasa suma asignada por quienes determinan los presupuestos para estos fines. Y finalmente, la subjetividad a que se presta la evaluación en el área gubernamental.

Cualquiera que sea la estrategia utilizada, resolver el problema de los recursos humanos requiere enfrentar el problema de la motivación y percibir que los incentivos monetarios no pueden por sí solos proveer la dirección que precisan los servidores públicos.

Capacitación de los empleados

En ese esfuerzo de motivación en los cuadros administrativos es un requisito para evitar que se incurra en responsabilidades. La capacitación es un instrumento indispensable.

El enunciado es muy claro: dar a los trabajadores las herramientas (capacitación) que precisan para realizar sus tareas.

La administración pública, en su avance hacia la calidad, tiene la certeza de que potencializar a las personas requiere nuevas habilidades: trabajo en equipo, nuevos programas de computación, saber interpretar información financiera y estadística, cooperar con otras personas y saber adaptarse.

El desarrollo de políticas para una mejor administración y la implementación de las mismas depende de adaptaciones significativas de las políticas de personal. En México, algunos de los cambios necesarios ya están siendo hechos a través del análisis y revisión de las políticas de personal y del uso más consciente de la capacitación para apoyar la modernización. La motivación en esta dirección no significa un cambio general, drástico en la práctica de la administración del personal público. Pero envuelve si la incorporación de nuevos valores y expectativas que anteriormente habían recibido poca atención de los legisladores.

El desarrollo que requiere la administración de recursos humanos depende del cambio de las actitudes y de la práctica. Lo más importante y difícil es el cambio cultural en los conceptos y valores de los servidores públicos que han denigrado su profesionalismo y despreciado la capacitación.

Estimulo para los servidores públicos.

Es necesario dedicar recursos vastos y suficientes para procurar que los salarios de los servidores públicos sean acordes a sus necesidades más elementales y les permitan vivir con cierto decoro. El estímulo económico es la manera más eficaz para dignificar la función pública.

Si un empleado a nivel operativo no gana un sueldo que le permita subsistir, se verá tentado a hacer trampas con el horario de trabajo, robará, extorsionará, pedirá o aceptará sobornos, etc. Cuando la categoría del empleado es de jefe de área o similar, tiene facultades de decisión y recibe un salario comparable al de un administrativo de la iniciativa privada, se da la posibilidad de que incurra en los mismos supuestos anteriores. Lo mismo sucede en mandos de dirección o en altos niveles de la administración pública.

Si las diferentes instancias de gobierno no proporcionan sueldos acordes a las responsabilidades desempeñadas admite o consiente que las funciones oficiales no merecen respeto ni exigen profesionalismo. Se alude que si un servidor público no está conforme con su salario debe dejar el cargo a otro que acepte las condiciones que se le imponen.

Esta actitud induce a un sometimiento aparente del servidor público, despojándolo del altruismo, gusto e idealismo por la función pública y en consecuencia, se relaja su ética y moral y le hace buscar nuevos mecanismos que compensen sus diferencias en salario.

La actuación de los auditores de los órganos de revisión de cuenta pública.

Es necesario que los funcionarios de estas entidades de fiscalización superior que también son servidores públicos, se apeguen de la misma manera, al código de ética.

Una actuación circunscrita a este código, permitirá que los auditores cumplan con una función más útil para la sociedad, detectando e identificando los actos indebidos en que incurran los servidores públicos en el ejercicio de su cargo.

Los auditores deben garantizar que en el proceso de revisión la objetividad sea la base de la auditoría, para que el resultado se sustente en datos técnicos reales, comprobables, examinables y ponderados.

La aplicación de los principios de auditoría y de contabilidad generalmente aceptados, será el eje en el que se sustente la fiscalización y el control de la gestión de los recursos, reflejando en la revisión de las cuentas públicas.

El trabajo de los auditores de fiscalización tenderá a ser escrupuloso. Presentará las recomendaciones relativas a la implementación de medidas correctivas y enviará a la Comisión encargada de la vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, los informes respectivos donde se señalen las presuntas responsabilidades en que incurran los funcionarios que manejan la Hacienda Pública.

Si en el proceso se detecta una conducta impropia por parte de los auditores encargados de la fiscalización, o ésta es denunciada por los propios entes auditados se aplicaran las sanciones establecidas en las leyes de responsabilidades respectivas. Se trata de crear y mantener una imagen pública

de honestidad, eficiencia, e independencia de toda intervención política que pueda afectar la imparcialidad y objetividad a que nos debemos.

Si cada uno de los Servidores Públicos actúa con ética y el Gobierno implementa el Servicio Civil de Carrera difícilmente nos encontraríamos en algún supuesto de corrupción que es toda conducta que se desvía de los deberes normales inherentes a la función pública que atenta en contra del interés público fundamental para obtener beneficios personales, económicos o de posición social.

Es decir, la corrupción debe ser entendida como todo acto u omisión de un servidor público a cambio de un beneficio no contemplado en la ley.

La corrupción se encuentra incrustada en la administración pública, y tenemos que hacer un esfuerzo grande, un esfuerzo conjunto de muchas instancias, de todos los grupos de sociedad para combatir este fenómeno que nos hace muchísimo daño.

Debemos tomar en consideración que la "la corrupción puede combatirse en dos frentes simultáneos: uno, de largo alcance, se constituye en el plano ético (desarrollo de la educación y fortalecimiento de la moral pública); otro, de alcance más inmediato, en el plano del control".

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, mejor conocido como "Constitución de Apatzingan", se encuentra el primer antecedente de la facultad del Supremo Congreso para revisar y aprobar la Cuenta Pública, ya que anteriormente era el Poder Ejecutivo el que lo hacía. A partir de esa Constitución, en todas las leyes fundamentales de la República hasta la actual, los órganos de representación popular realizan la aprobación y la revisión del Gasto Público.

SEGUNDA.- Con la publicación de la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública dada a conocer en el decreto del 16 de noviembre de 1824, se extingue el tribunal de cuentas y se establece por primera vez un organismo bajo el mando exclusivo de la Cámara de Diputados, denominado "Contaduría Mayor de Hacienda", con el fin de que desempeñara la delicada misión de velar por los intereses colectivos que forman la Hacienda Pública y para verificar periódicamente una minuciosa comprobación de los ingresos, egresos y otras operaciones efectuadas en cada ejercicio fiscal.

TERCERA. El antecedente mas importante del origen de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal lo tenemos en la Contaduría Mayor de Hacienda Federal, ahora denominada Auditoría Superior de la Federación, ya que esta última era la encargada de fiscalizar a nivel Federal y Distrito Federal. Fue mediante el decreto que reformó el artículo 122 Constitucional, de fecha 22 de Agosto de 1996, que se facultó a la entonces Asamblea de Representantes, hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión y legislar en el ámbito local, en particular, en lo relativo al presupuesto, contabilidad, gasto público y revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, a partir del ejercicio fiscal de 1995, por medio de un organismo denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

CUARTA.- La fiscalización de los recursos públicos, es el objetivo mas importante de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la realización de esta atribución se hace a través de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal. Con dicha revisión, la Contaduría Mayor de Hacienda, está empeñada en contribuir de manera decidida, a garantizar la prevalencia del derecho y con ello dar certeza a los ciudadanos del destino de sus aportaciones al gasto público.

QUINTA.- El mecanismo que utiliza la Contaduría Mayor de Hacienda para realizar la fiscalización de la Cuenta Pública es la auditoría, encaminada a efectuar un examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, se comprueba también que los objetivos y metas han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente, y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables, para lograr que la auditoría se realice con transparencia, honradez y eficiencia. Lo anterior a fin de contar con servidores públicos de calidad, realizando una selección de éstos, que cumplan con ciertos principios, que demuestren su capacidad y solvencia tanto ética como moral, para llevar a cabo el trabajo que tienen encomendado, es por ello, que los servidores públicos en mayor grado los que manejan fondos, valores o bienes públicos, deben acatar las normas de conducta que se emitan para el correcto ejercicio de la función pública, y sobre todo, para la preservación y garantía del uso adecuado de las contribuciones que la sociedad aporta al gobierno.

SEXTA.- Como consecuencia de las auditorías realizadas, la Contaduría Mayor de Hacienda puede detectar irregularidades y efectuar acciones de diversa naturaleza que tiendan a corregir o mejorar sistemas, procedimientos o actividades, o bien promover ante las autoridades competentes, la imposición de las sanciones administrativas que procedan por irregularidades o delitos que se hayan detectado en las revisiones, así como el resarcimiento de daños ocasionados al erario del Distrito Federal. Se puede considerar que este es otro beneficio para la sociedad, ya que derivado de las auditorías que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, es posible detectar a los servidores públicos que dentro de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, no

desempeñan su trabajo conforme a la normatividad general, como a la propia establecida en cada dependencia de que se trate, logrando con esto sancionar a los servidores públicos que no desempeñen sus funciones correctamente.

SEPTIMA.- La sociedad tiene derecho de recibir una adecuada rendición de cuentas y conocer cuales fueron los resultados de la revisión de la Cuenta Pública y la obligación de realizar una estricta vigilancia a la acción gubernamental, ya que es la misma sociedad que con sus contribuciones paga los servicios públicos y espera recibirlos con calidad. La sociedad, por ello, no debe limitarse a ser espectadora debe exigir resultados. Otro aspecto importante para que la sociedad tenga confianza en las funciones que realizan los Servidores Públicos es, como se ha dicho, la Rendición de Cuentas que puede exigir ella o las instituciones administrativas, para hacer responsables de sus actos a los funcionarios del gobierno, esto es castigar la desobediencia, la ineficiencia administrativa o la corrupción. Cuando el servidor público sabe que puede ser sujeto de responsabilidad política, removido de su puesto, tener una responsabilidad legal o ser castigado penalmente, tendrá mayor cuidado de no tomar decisiones erróneas o incurrir en abuso de poder, o actos de corrupción.

OCTAVA.- Para que en todo momento las personas que ocupan un cargo público sean las idóneas, las instituciones que los elijan o designen para ocupar dicho cargo, deberán exigirles capacidad y solvencia moral para llevar a cabo el trabajo que tienen encomendado. De esta manera la Administración Pública proporcionará un servicio de mejor calidad a la ciudadanía, es por ello que la implementación de un Código de Etica Profesional en las instituciones gubernamentales es indispensable para lograr el cambio, ya que con él se puede fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los mas altos valores éticos en que debe sustentarse la gestión gubernamental, con la absoluta convicción de que la administración pública mejora en la medida en que los individuos a quienes se les ha encomendado, se encuentren comprometido con esos valores, antepongan el interés general al personal y asuman plenamente las responsabilidades que les asignan las leyes.

NOVENA .- Es indudable que las formas tradicionales de acceder a los puestos públicos se ha constituido como un lastre que no permite una profesionalización de la función pública. En este sentido, es necesario contribuir con ideas y acciones que erradiquen esta cultura tan arraigada, propia de la administración pública, que es un conjunto de valores, conocimientos, creencias, tradiciones y prácticas que no se puede ignorar, muy por el contrario es necesario conocerla, estudiar sus aspectos positivos y tratar adecuadamente su lado negativo. En la estructura administrativa hay un acervo considerable de capacidad, experiencia y buena voluntad que deben ser tomadas en cuenta a favor del cambio de actitud. La mejor forma de aprovechar todo ello es a través de la participación, permanente o estructurada en función de las propias necesidades de los servicios públicos, que redunden en una mayor eficiencia.

DECIMA.- Por un lado la capacitación y por otro una adecuada remuneración resultan las herramientas indispensables para el buen funcionamiento de la Administración Pública. En ese sentido se debe procurar introducir en la Administración Pública una serie de sistemas de capacitación y formación profesional, aunado a una remuneración suficiente que incentive el buen desempeño, así como una permanencia y estabilidad en el empleo. Esto se puede realizar implementando un Servicio Civil de Carrera que permita al servidor público lograr una trayectoria dentro de la institución, siempre y cuando cuente con los requisitos profesionales y éticos que le permitan entregar a la ciudadanía cuentas claras, precisas y oportunas. Así la sociedad se verá beneficiada y tendrá plena confianza en los servidores públicos que la representan.

DECIMA PRIMERA.- Es importante que se consideren en las normas legales que rigen la vida de los órganos técnicos de fiscalización, atribuciones específicas en las que se señalen, acciones preventivas, realizando recomendaciones a los entes auditados, con el fin de corregir la desviación identificada mediante la auditoría y prevenir su recurrencia, y de esta manera poder avanzar en una revisión de las cuentas públicas y obtener los resultados objetivos que exige la sociedad, ello, desde luego concordando con las

facultades coercitivas que sean necesarias de aplicar. Finalmente, los auditores de los órganos de fiscalización no deben estar ajenos a los códigos de ética y a los principios de conducta profesional, ya que en ellos recae la tarea mas importante que es la fiscalización y por ende deberán ser ejemplo de cumplimiento de la ley y de apego a los mas profundos principios éticos de la función pública.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acken Ospina Valentiv Van, "Compendio de Sociología General", Empresa nacional de publicaciones, Bogotá Colombia, 1956.
2. Acosta Romero Miguel, "Derecho Burocrático Mexicano", Editorial Porrúa, México 1984.
3. Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, "La Fiscalización en México", UNAM, México 1986.
4. Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, "Control Gubernamental", México, 1985.
5. Barrágan Barragán José, "Crónicas de la Constitución de 1824", UNAM, México, 1974.
6. Bielsa, Rafael, "Derecho Administrativo", Roque Depalma Editor, 5ta. Edición, Buenos Aires.
7. Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 9ª Edición, México 1994.
8. Burgoa Orihuela, Ignacio, "El Juicio de Amparo", Editorial. Porrúa, S.A., 3ra. Edición, México, 1991.
9. Cabanellas, Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual", Editorial Depalma, Ediciones Arayo, Buenos Aires, Argentina, 1953.
10. Campillo Sáinz José, "La Deontología del Servidor Público", Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1996.
11. Carrillo Prieto, Ignacio, "La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano" 1812-1814". México, UNAM, 1981.
12. Cocina Martínez Javier, "Ética Profesional Comparada", Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 1995.
13. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LIV Legislatura "Las Constituciones de México 1814.-1991", Comité de Asuntos Editoriales, México, 1991.
14. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura, México a través de las Constituciones, "Los Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo VIII, Editorial Porrúa, S.A., 4ta. Edición, México, 1994.
15. Crespo José Antonio "Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas", Comisión de Vigilancia, Cámara de Diputados, México D.F., 2001.

16. Cueva, Mario de la, "El Constitucionalismo Mexicano", El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX, México, UNAM, México 1957.
17. Diario de Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, 14 de enero de 1917.
18. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, 21ª Edición, Madrid, 1992.
19. Díez, Manuel María, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, Plus Ultra, 1979.
20. Faya Viesca, Jacinto, "Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública de México", Revista de Administración Pública, INAP, (34), octubre-diciembre, 1980.
21. Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas", Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, México, 1996.
22. García Topete Martín, "Acciones preventivas para evitar que los funcionarios públicos incurran en responsabilidades", Tercera Asamblea General de Asofis, México.
23. Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1905, Tomo I.
24. Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ILACIF, "Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público", Bogotá Colombia, 1981.
25. Lanz Cárdenas, José Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México", Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición, México 1987.
26. Munné Federico, "Grupos Masas y Sociedades", Editorial Hispano Europea, 4ª Edición, Barcelona 1974.
27. Pérez de León E., Enrique, "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 14ta. Edición, México, 1993.
28. Rodríguez Lapuente Manuel, "Sociología del Derecho" Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
29. Sánchez Azcona Jorge, "Introducción a la Sociología de Max Weber" Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
30. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presidencia, "México a través de los Informes Presidenciales" – La Hacienda Pública – Introducción - México, 1976.

31. Secretaría de Programación y Presupuesto, "¿Qué es la Cuenta Pública?", México 1979.
32. Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1991", 16ª Edición, Editorial. Porrúa, S.A., México 1991.
33. Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 27ª Edición, México, 1993.
34. Zarco, Francisco, "Historia del Congreso Constituyente de 1857", Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tomo II, México 1992.

LEYES

1. Constitución Política de la Monarquía Española del 28 de marzo de 1812.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
4. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
5. Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
6. Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.