

40721
292



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**"LA PRESCRIPCIÓN EN LOS FINCAMIENTOS DE
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE PROMUEVE LA
CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GABRIELA MEDINA GARCÍA

ASESOR: MTRA. JANETTE Y. MENDOZA GANDARA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MÉXICO

2003.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION

DISCONTINUA

A mi hija

Vivian Fernanda

Por ser el aliento más grande para concluir el presente trabajo, por ser el motivo de mi existir y más aún por darme el privilegio de ser mamá.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al hombre de mi vida

Mtro. Enrique Martínez Barragán

Por su compañía y apoyo en cada paso hacia esta meta la cual en momentos parecía inalcanzable, sin embargo, con sus palabras de aliento se ha hecho realidad, pero sobre todo por su amor.

A mis padres
Maria Olga García Carmona
Dagoberto Medina Pérez

Gracias por estar conmigo cuando más lo he necesitado y haberme dado el apoyo suficiente para alcanzar esta meta en mi vida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi hermana

Susana Medina García

Por su valiosa ayuda en la elaboración de este trabajo de tesis y por ser un ser tan maravilloso.

Especial reconocimiento merecen la Universidad Nacional Autónoma de México, la Escuela de Estudios Profesionales Aragón y todo el personal docente, por el valioso trabajo que realizan en la instrucción profesional de la juventud.

Con profundo agradecimiento a mi asesor Mtra. Janette Y. Mendoza Gandara y a los integrantes del jurado por el tiempo, dedicación y conocimiento que compartieron conmigo.

0

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi Padre

**Todos los logros en mi vida los agradezco
A ti Dios Mio.**

**Por permitirme existir, por la familia
maravillosa a la cual decidiste que
perteneciera, por darme el privilegio de
conocer el gran sentimiento por un hijo.**

**Gracias señor por estar en mi e iluminar
cada paso de mi vida.**

**Y gracias te doy señor por conocer el
verdadero amor.**

E

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

LA PRESCRIPCIÓN EN LOS FINCAMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE PROMUEVE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

INTRODUCCIÓN..... 1

CAPITULO 1

LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL COMO ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN

1.1 Antecedentes.....	1
1.2 Concepto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	3
1.3 Principios Rectores.....	4
1.4 Marco Jurídico que Regula la Actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	7
1.5 Ámbito de actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	10
1.6 Atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	14
1.7 Estructura Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	17

CAPITULO 2

LA CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU FISCALIZACIÓN

2.1 ¿Qué es la Cuenta Pública?.....	24
-------------------------------------	----

F

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2 La Cuenta Pública del Distrito Federal.....	24
2.3 Revisión de la Cuenta Pública.....	25
2.4 Concepto de Fiscalización.....	39
2.5 ¿Qué es la Fiscalización Superior?.....	40
2.6 La Fiscalización Superior en el Distrito Federal.....	43

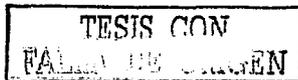
CAPITULO 3

LA DIRECCIÓN DE CUENTA PÚBLICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 Antecedentes.....	46
3.2 Atribuciones.....	47
3.3 El Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	49
3.4 Concepto de Responsabilidad.....	80
3.5 Responsabilidad Administrativa.....	81

CAPITULO 4

LA PRESCRIPCIÓN.



4.1 Concepto de Prescripción.....	87
4.2 ¿Cuándo procede la Prescripción?.....	88
4.3 La Prescripción en los Fincamientos de Responsabilidad Administrativa.....	94

4.4 La problemática de la Prescripción en los Fincamientos de Responsabilidad Administrativa que promueve el Órgano Técnico de Fiscalización.....	96
4.5 Comentario.....	100
CONCLUSIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	108
LEGISLACIÓN.....	110

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Por primera vez en la historia de nuestra Ciudad Capital, la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal de 1995, es revisada por otro órgano local de Gobierno, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de su Contaduría Mayor de Hacienda. Este que consideramos un avance de mayor relevancia, no es un hecho aislado sino parte del amplio proceso de cambio institucional que ha vivido el Distrito Federal, y que tiene como hilo conductor la construcción de una sociedad más democrática, con mayor equilibrio entre sus poderes públicos, y por ende, con mayor sujeción a las leyes, en un Estado de Derecho fortalecido .

También es reflejo de la creciente presencia e importancia que la Asamblea Legislativa ha sabido ganarse en la vida de la Capital, gracias a un intenso trabajo político para encauzar el dinamismo y la pluralidad de una sociedad cada vez más participativa y demandante, hacia el logro de consensos y la búsqueda común de soluciones a los problemas de la Capital.

A partir de la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea tiene los elementos técnicos especializados, para ejercer de la mejor manera sus facultades de supervisión y control sobre la gestión de los recursos públicos y conduce su acción política hacia un sano equilibrio de poderes en materia de la hacienda pública local.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, además de establecer las bases para el funcionamiento de este órgano de control, instituye un sólido marco jurídico para la revisión de la Cuenta Pública. La claridad y el detalle con los que la Ley especifica los tiempos y el contenido de los informes y de las acciones de auditoría, evidencian el fin básico que la Ley persigue: garantizar la transparencia en el origen, uso y destino de los recursos públicos.

I

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La fiscalización superior que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre la Cuenta Pública del Gobierno de la ciudad de México, se encuentra fuera de los vaivenes políticos por ser un órgano técnico independiente que garantiza a la ciudadanía una efectiva revisión y control sobre el origen, uso y destino de los recursos públicos.

Por todo lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis del artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal para revisar la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal; por conducto de su Órgano Técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Asimismo, analizar el procedimiento que sigue dicho órgano técnico para emitir los Fincamientos de Responsabilidad Administrativa y el envío de éstos a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, para el inicio de procedimiento administrativo disciplinario. Al respecto la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal se ve limitada para actuar conforme a sus atribuciones, debido a que cuando recibe los Fincamientos de Responsabilidad Administrativa en ocasiones han transcurrido los plazos previstos en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, se hace presente la figura de la prescripción para actuar en contra de los servidores públicos señalados como probables responsables.

Lo anterior deriva de los tiempos tan largos que existen entre la presentación de la Cuenta Pública que hace el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los tiempos que ocupa la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para realizar las auditorías, emitir las promociones de acciones y turnar éstas a la autoridad competente para desahogarlas, situación que ha

provocado el interés de conocer a este Órgano Técnico, desde sus antecedentes hasta sus funciones como Órgano de Fiscalización.

CAPÍTULO PRIMERO

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

1.1 ANTECEDENTES

La creación de la Contaduría Mayor de Hacienda se dio en el marco de las atribuciones legislativas a cargo de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual amplió sus facultades conforme a nuevas exigencias de una ciudadanía cada día más participativa, conciente y demandante de sus derechos que exige el uso legal, honesto y eficiente de los recursos públicos.

La reforma constitucional del 25 de octubre de 1993 es el primer antecedente de creación de este Órgano Técnico de fiscalización, ya que en el artículo 122, fracción IV, se otorgaron facultades a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y para revisar la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal (actualmente Gobierno del Distrito Federal), a partir del ejercicio fiscal de 1995.

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

La constitución de la CMHARDF se fundó en un principio democrático, es decir, en el derecho que tiene la ciudadanía de ser informada, a través de sus

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

representantes populares en la Asamblea, del origen, uso y destino de los recursos públicos.

Como parte del marco de actuación de la CMHARDF se crearon los instrumentos jurídicos fundamentales para su funcionamiento. El 21 de abril de 1995, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal presentó al pleno de ésta la iniciativa de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual fue aprobada el 28 de abril de 1995, publicada el 31 de mayo de ese año en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio.

Otro instrumento jurídico para la operatividad de este órgano técnico es su Reglamento Interior, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de noviembre de 1995 y en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del año siguiente.

El 1° de enero de 1996 la CMHARDF inició formalmente sus actividades. El 28 de marzo de ese año se publicó el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente a la entonces Titular de esta Contaduría y a las Coordinaciones Generales, diversas unidades administrativas, las cuales fueron creadas para el eficiente despacho y oportuna atención de los asuntos de competencia de la Contaduría.

Con motivo de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, cambia la denominación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 122, Base Primera, Fracción V, inciso c) y por ende, la denominación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes, por Legislativa.

El 8 de febrero de 1999, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del

Distrito Federal, con la cual queda abrogada la Ley Orgánica del 31 de mayo de 1995.

Asimismo, el 25 de mayo de 1999 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ambos ordenamientos están vigentes a la fecha y tienen por objeto regular la organización, atribuciones y funcionamiento de la Contaduría.

Es así como nace este órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, regido en un principio democrático consistente en el derecho que tiene la ciudadanía de esta entidad federativa de ser informada sobre la transparencia en el origen, uso y destino de los recursos públicos, ejerciendo un control externo de la gestión financiera del Gobierno del Distrito Federal, al vigilar con rigor la observancia de las normas que regulan la planeación, programación y el ejercicio del presupuesto local desde una perspectiva analítica y, a la vez, normativa.

1.2 CONCEPTO

El artículo 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal define con precisión que la Contaduría es un órgano técnico de la Asamblea, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. En el desempeño de sus atribuciones tendrá carácter de autoridad administrativa y dependerá para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

"La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano eminentemente técnico y apartidista, que se identifica con los objetivos de interés general que animan el quehacer parlamentario".¹

"La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es un órgano técnico que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y la evaluación del gasto público del Gobierno del Distrito Federal, bajo los principios de independencia, objetividad, imparcialidad, legalidad y transparencia en el ejercicio de sus funciones".²

"La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es un órgano que tiene la alta responsabilidad de auditar la cuenta pública del Distrito Federal bajo los principios de: independencia de acción, imparcialidad de juicio, objetividad, autonomía de gestión y apego estricto a la legalidad".³

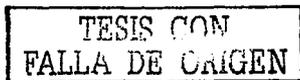
1.3 OBJETIVOS Y PRINCIPIOS RECTORES

Toda institución requiere de la fijación de objetivos y principios que sustenten su actuación y orienten su desempeño. En tal sentido, el objetivo es el fin que se persigue al realizar un acto y principio es tener en todo momento el cuidado de no interferir u obstaculizar la compleja y difícil responsabilidad que implica la administración de los servicios públicos del Distrito Federal. En tal sentido, la Contaduría Mayor de Hacienda no es ajena a dicho requerimiento pues necesita claridad en el desempeño de sus funciones como ente fiscalizador.

¹ Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Boletín Informativo* Núm. 1, Vol. 1, México, agosto de 1995, Pág. 5.

² Órgano de Difusión de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental, *Boletín Núm. 7*, Vol. 1, México, diciembre 1995, Pág. 13.

³ Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Boletín Informativo* Núm. 2, Vol. 1, México, septiembre de 1995, Pág. 8.



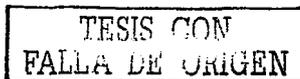
En dicho contexto, la Contaduría Mayor de Hacienda se ha fijado los siguientes objetivos:

- a) Consolidarse como un organismo de vanguardia en el campo de la fiscalización superior.**
- b) Contribuir al equilibrio de los órganos de Gobierno del Distrito Federal.**
- c) Actuar con independencia y objetividad.**
- d) Orientar sus tareas por criterios técnicos y no por presiones o intereses políticos.**
- e) Constituir un verdadero instrumento para el control social de los recursos públicos.**

La función de fiscalización constituye una responsabilidad de gran trascendencia en la vida nacional. Al respecto, la Contaduría Mayor de Hacienda ha destacado que la tarea de auditar el manejo de los recursos públicos de la Ciudad de México, una de las más grandes, complejas y plurales del mundo, requiere la solidez de principios, gran sentido de responsabilidad y sensibilidad social hacia demandas ciudadanas.

Es por ello, que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, rige su actuación a partir de cinco principios básicos:

- 1. Independencia de acción,**
- 2. Imparcialidad de juicio,**
- 3. Autonomía de gestión,**



4. Objetividad, y

5. Apego estricto a la legalidad.

En tal virtud, tendremos que señalar, en qué consisten éstos:

1. Independencia de acción consiste en que el Órgano Técnico de Fiscalización no debe tener limitaciones en su actuación, en virtud de que no está subordinada en sus tareas técnicas a los entes que audita o a otros que pudieran determinar o influir en su desempeño.

Esta independencia de acción se da tanto en relación al poder ejecutivo local, como con respecto a las fracciones partidistas que integran la Asamblea Legislativa. En este sentido, la Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano eminente técnico y apartidista.

2. Imparcialidad de juicio significa que la Contaduría Mayor de Hacienda no actúa conforme a prejuicios o preferencias y bajo ninguna circunstancia, puede ser injusta o arbitraria en su proceder.

3. Autonomía de gestión deriva de la necesidad de que la Contaduría Mayor de Hacienda sea autónoma en la toma de decisiones y disponga de suficiencia presupuestal para realizar sus funciones.

4. Otro de los principios en los que se sustenta su actuación es el de la objetividad, a partir del cual los resultados de las tareas fiscalizadoras que realiza deben ser auténticos, verídicos, apegados a la realidad y alejados de impresiones subjetivas de los servidores públicos que colaboran en la institución.

5. Finalmente, el principio de legalidad implica que toda actuación de este órgano técnico debe ser conforme a derecho, dentro del marco jurídico que establece sus atribuciones, a fin de evitar acciones que lo aparten de la Constitución, de las leyes y de sus reglamentos.

El reto es consolidar una institución nueva y con capacidad de respuesta para que los ciudadanos del Distrito Federal cuenten con un instrumento eficaz de control, que garantice el manejo transparente y honrado de los recursos públicos.

1.4 MARCO JURÍDICO QUE REGULA LA ACTUACIÓN DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso c, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá entre otras, la facultad de "...revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

El artículo 42, fracciones XIX y XX, del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* dispone que la Asamblea Legislativa tiene facultades para "revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables"; y para "analizar

los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea”.

Asimismo, en el artículo 43, de dicho Estatuto se establece, entre otras cosas, 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 gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.

El artículo 10, fracción VI, de la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* dispone que entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa se encuentra la de “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 de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

El artículo 8° de la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, contiene las atribuciones de este órgano técnico en la Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.

El artículo 1° del *Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, establece que: "La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano técnico que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, de acuerdo a las atribuciones que expresamente le confieren a la Asamblea, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y su Ley Orgánica".

"En el ejercicio de sus atribuciones la Contaduría se sujetará a lo dispuesto en el párrafo anterior, así como a lo que establece la Ley, el Reglamento, los acuerdos y disposiciones que emita la Asamblea y demás preceptos legales aplicables".

MARCO JURIDICO DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

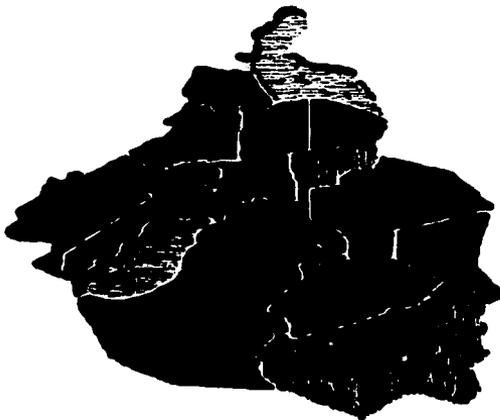
LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

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

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1.6 ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal; es decir, en el ámbito local, por conducto de su órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.



De conformidad con ese ordenamiento legal y con los artículos 42 y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1°, 3°, 6°, 19 y del 22 al 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y 1° de su Reglamento Interior, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene como atribución básica revisar la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejerce sus funciones de fiscalización en la Administración Pública centralizada, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal, cuyo despacho de los asuntos de orden administrativo está a cargo del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el cual tiene a su cargo la planeación y ordenamiento territorial, el desarrollo urbano, económico y social de la Ciudad de México, así como la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos.

Al respecto, el artículo 3°, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, dispone que:

- I. La Administración Pública Centralizada se integra por las Dependencias y los Organos Desconcentrados.
- II. La Administración Pública Desconcentrada se conforma por los Organos Político Administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal y los Organos Administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la Dependencia que éste determine.
- III. La Administración Pública Paraestatal se constituye por el conjunto de Entidades.

En este contexto, a la Contaduría Mayor de Hacienda corresponde verificar que se realice adecuadamente la actividad financiera de las dependencias siguientes:

1. Secretaría de Gobierno
2. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
3. Secretaría de Desarrollo Económico
4. Secretaría del Medio Ambiente
5. Secretaría de Obras y Servicios

TESIS CON
VALLE DE ORIGEN

6. **Secretaría de Desarrollo Social**
7. **Secretaría de Salud**
8. **Secretaría de Transporte y Vialidad**
9. **Secretaría de Finanzas**
10. **Secretaría de Seguridad Pública**
11. **Secretaría de Turismo**
12. **Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**
13. **Oficialía Mayor**
14. **Contraloría General del Distrito Federal**
15. **Consejería Jurídica y de Servicios Legales**

Asimismo la Contaduría examina el uso legal, honesto y eficiente de los recursos públicos asignados a los Órganos Político Administrativos en cada demarcación territorial (*Delegaciones*) que se mencionan a continuación:

1. **Álvaro Obregón**
2. **Azacapozalco**
3. **Benito Juárez**
4. **Coyoacán**
5. **Cuajimalpa de Morelos**
6. **Cuahtémoc**
7. **Gustavo A. Madero**
8. **Iztacalco**
9. **Iztapalapa**
10. **La Magdalena Contreras**
11. **Miguel Hidalgo**
12. **Milpa Alta**
13. **Tláhuac**
14. **Tlalpan**
15. **Venustiano Carranza y**
16. **Xochimilco.**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así como a los Órganos Desconcentrados siguientes:

- 1. La Junta de Asistencia Privada**
- 2. La Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal**
- 3. La Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural**
- 4. La Unidad de Bosques Urbanos y Educación Ambiental**
- 5. La Comisión de Aguas del Distrito Federal**
- 6. La Planta de Asfalto del Distrito Federal**
- 7. El Servicio Público de Localización Telefónica**
- 8. El Instituto del Deporte del Distrito Federal**
- 9. El Instituto de la Mujer del Distrito Federal**
- 10. El Instituto de Asistencia Social**
- 11. El Instituto del Taxi del Distrito Federal**
- 12. El Instituto de Promoción Turística del Distrito Federal**

La Contaduría también ejerce sus funciones de fiscalización superior en:

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, la cual está integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos siguientes:

- 1. Instituto de Vivienda del Distrito Federal**
- 2. Fideicomiso Programa Casa Propia**
- 3. Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano**
- 4. Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular**
- 5. Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal**
- 6. Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno del Distrito Federal**
- 7. Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.**
- 8. Servicios Metropolitanos S.A. de C.V.**
- 9. Servicios de Salud Pública del Distrito Federal**

10. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal
11. Instituto de Cultura de la Ciudad de México
12. Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal
13. Fideicomiso Programa Integral parques Zoológicos
14. Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México
15. Fideicomiso para el Ahorro de Energía del Distrito Federal
16. Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal
17. Sistema de Transporte Colectivo
18. Servicio de transportes Eléctricos del Distrito Federal
19. Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal
20. Procuraduría Social del Distrito Federal
21. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal
22. Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal

Los Órganos Autónomos siguientes: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Tribunal Electoral del Distrito Federal y Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1.6 ATRIBUCIONES DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Asamblea Legislativa ejerce un control externo de la gestión financiera del Gobierno del Distrito Federal, al vigilar con rigor la observancia de las normas que regulan la planeación, programación y el ejercicio del presupuesto local desde una perspectiva analítica y, a la vez, normativa.



Conforme al artículo 8º de su Ley Orgánica, "corresponde a la Contaduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- 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, la Ley de Ingresos y el Presupuesto 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;
 - b. Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;
 - c. Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y
 - d. Aplicaron los recursos con la periodicidad y forma establecidos por la Ley.
- III. Establecer las normas, procedimientos, 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 o comprobatorios del ingreso 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 de 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 la 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 gubernamentales, y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 computas 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 en los términos 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 las que pudieran incurrir en términos de Ley;**
- XVII. Llevar a cabo, en forma adicional a su programa anual de trabajo, la practica 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".**

1.7 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Para el ejercicio de sus atribuciones la Contaduría Mayor de Hacienda dispone de una organización eficiente que le permite desarrollar sus actividades en forma

planeada, integrada y coordinada y además, administrar óptimamente sus recursos humanos, financieros y materiales.

La estructura orgánica actual de la Contaduría, con su Órgano Superior de Dirección, surgió el 8 de febrero de 1999, con la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el artículo 10 del ordenamiento mencionado se dispone que la "Contaduría se estructurará con:

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

El Órgano Superior de Dirección es un Órgano Colegiado que está integrado por tres miembros quienes tienen el carácter de Contadores Mayores, de entre los cuales uno es el *Presidente*. Como Órgano Colegiado sus integrantes toman decisiones en conjunto lo que permite el enriquecimiento de criterios para la toma de decisiones.

Los contadores son electos por la mayoría de los Diputados presentes en la sesión correspondiente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la propuesta presentada por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Una vez electos protestan ante el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Financiero, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las demás disposiciones aplicables.

Es por eso que la nueva concepción de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el marco de su ley vigente, constituye sin duda una experiencia de interés nacional e internacional para resolver el problema de lograr la independencia de criterio de los Órganos Técnicos que apoyan el poder legislativo en su función de fiscalización de las Cuentas Públicas con transparencia e integridad.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, "Corresponde al Órgano Colegiado de la Contaduría:

- I. Elaborar el presupuesto anual de la Contaduría y someterlo a consideración de la Comisión;**
- II. Proponer para su aprobación el proyecto de presupuesto mensual del mes siguiente, a la Comisión;**
- III. Administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicación dentro de los 10 primeros días del mes siguiente al que corresponde su ejercicio a la Comisión;**
- IV. Informar a la Comisión dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su origen y aplicación;**
- V. Aprobar los programas de trabajo de la Contaduría;**
- VI. Formular las observaciones, recomendaciones y los pliegos de observaciones, así como proceder a su seguimiento hasta que se hayan atendido y solventado en su totalidad, informando mensualmente de los avances a la Comisión;**
- VII. Fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deban sujetarse las visitas, inspecciones, auditorías y evaluaciones que se ordenen, las que se**

actualizarán de acuerdo con los avances científicos y técnicos que en la materia se produzcan;

- VIII. Integrar las comisiones y subcomisiones de trabajo que sean necesarias para vigilar la calidad de los trabajos sustantivos de la Contaduría y seleccionar al personal capacitado, a fin de practicar las visitas, inspecciones y auditorías a que se refiere el artículo 5° de esta Ley;
- IX. Requerir a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Gobierno del Distrito Federal, así como a los demás organismos e instituciones públicas o privadas, concesionarios o permisionarios, que reciban o administren fondos públicos, la información que resulte necesaria para cumplir con sus objetivos; y
- X. Emitir los Manuales de Procedimientos para el desarrollo de sus actividades, los que deberá evaluar anualmente, y en su caso, hacer las modificaciones pertinentes”.

El Órgano Colegiado como titular de la Contaduría Mayor de Hacienda asegura:

1. El uso honesto y eficiente de los recursos públicos.
2. La oportuna y clara rendición de cuentas de los servidores públicos.
3. Mejorar el proceso fiscalizador.
4. Racionalizar las decisiones mediante un proceso de argumentación y discusión de los titulares del órgano.
5. La no corrupción interna del órgano fiscalizador.
6. Equilibrio en la toma de decisiones para su organización y funcionamiento.

7. Su independencia e imparcialidad en su dirección y administración.

8. Evitar la toma de decisiones de forma individual y personal.

PRESIDENCIA DEL ÓRGANO SUPERIOR DE DIRECCIÓN

La Presidencia del Órgano Superior de Dirección es ocupada rotativamente por cada contador mayor integrante del cuerpo colegiado por el término improrrogable de un año.

El Presidente del Órgano Colegiado es quien representa a la Contaduría ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales, sus facultades están señaladas en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y 13 del Reglamento Interior; y su objetivo es supervisar que los trabajos encomendados a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se cumplan de acuerdo a los tiempos establecidos y con la normatividad correspondiente.

El artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establece "El presidente del órgano Colegiado de la Contaduría, como autoridad ejecutiva tendrá específicamente las siguientes facultades:

- I. Representar a la Contaduría en toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales;**
- II. Promover ante las autoridades competentes:**
 - a. El fincamiento de las responsabilidades;**

- b. El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública del Distrito Federal, debidamente actualizadas;**
 - c. El pago de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal, así como las indemnizaciones; y**
 - d. El cumplimiento de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y proyectos presupuestales.**
- III. Remitir copia de los comunicados respectivos a la comisión y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;**
- IV. Conducir las sesiones de dicho órgano;**
- V. Notificar a los responsables sobre el fincamiento de responsabilidades en su contra;**
- VI. Ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría;**
- VII. Expedir el nombramiento de los auditores a que se refieren los artículos 15, fracción VIII y 31 de este ordenamiento; y**
- VIII. En general, todas las que se deriven de esta Ley, de su Reglamento y de las disposiciones Generales y acuerdos que dicte la Asamblea.**

Por lo que hace a las Direcciones Generales y demás unidades administrativas el artículo 14 del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, señala lo siguiente:

Al frente de cada Dirección General habrá un titular quien se auxiliará por directores de área, subdirectores de área y jefes de departamento, así como de personal técnico y administrativo necesario que figure en el presupuesto autorizado y cuya organización y funciones se precisarán en el Manual y los manuales de organización específicos.

La organización de la Contaduría Mayor de Hacienda Asambleas Legislativa del Distrito Federal le permite desarrollar sus actividades desde una forma planeada, integrada y coordinada, ya que los servidores públicos que la integran tienen la responsabilidad de verificar que los recursos públicos sean ejercidos en la forma establecida por las leyes, ya que son el instrumento técnico de que dispone la ciudadanía para comprobar el origen y destino del gasto público.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU FISCALIZACIÓN

2.1 ¿QUÉ ES LA CUENTA PÚBLICA?

El principal instrumento de la evaluación de la administración pública, es la Cuenta Pública, ya que proporciona la información contable, financiera, económica y presupuestal sobre la forma en que se ejercieron los recursos públicos y se cumplieron los objetivos y las metas de los programas de gobierno.

La Cuenta Pública es un documento ejecutivo que se constituye por los estados contables, financieros, presupuestarios, 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 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.

2.2 LA CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Es el informe que rinde anualmente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, por conducto de la Comisión de Gobierno, sobre la ejecución de la Ley de Ingresos, de las acciones realizadas en el ejercicio del Presupuesto de Egresos y, en su caso, las explicaciones de las variaciones existentes en relación con lo autorizado; incluye los alcances que ha tenido la acción rectora del Gobierno del Distrito Federal en el desarrollo económico y social de la Ciudad de México.

Al respecto, en el artículo 2°, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se define a la Cuenta Pública como: "El informe de la gestión financiera, presupuestaria, administrativa y legal de la Administración Pública del Distrito Federal, durante un ejercicio fiscal".

La Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal es turnada por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para su revisión.

2.3 REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

Por primera vez en la historia de nuestra Ciudad Capital, la Cuenta Pública es revisada por otro órgano local de gobierno, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de su Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal, considerándolo como un avance de la mayor relevancia, no es un hecho aislado, sino arte del amplio proceso de cambio institucional que ha vivido el Distrito Federal y que tiene como hilo conductor la construcción de una sociedad más democrática, con mayor equilibrio entre sus poderes públicos y, por ende, con mayor sujeción de éstos a las leyes, en un Estado de Derecho Fortalecido.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales, a la Contaduría Mayor de Hacienda le compete fiscalizar el ingreso y gasto públicos, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública.

Para cumplir con la atribución de revisar la Cuenta Pública, la entidad fiscalizadora debe examinar los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestra el registro y resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos y

otras cuentas de activo y pasivo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidas en dicha cuenta, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente.

En dicha revisión se verifica si las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Distrito Federal:

1. Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Código Financiero, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, todos 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;
2. Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;
3. Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas,
4. Aplicaron los recursos con la periodicidad y forma establecidos por la Ley, y

Con el propósito de brindarle la formalidad que le corresponde al inicio de la revisión de la Cuenta Pública, así como darle plena validez jurídica a los trabajos de auditoría, visitas e inspecciones que efectúa la Contaduría Mayor de Hacienda, con motivo de dicha revisión, se lleva a cabo un acto protocolario, en el cual se comunica oficialmente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el inicio de los trabajos de fiscalización, es decir el inicio formal de las auditorías, visitas e inspecciones relativas a la revisión de la Cuenta Pública. Asimismo, solicita que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas otorguen las facilidades necesarias y proporcionen la información y documentación que requiera el personal de auditoría expresamente comisionado.

El objetivo de la revisión de la Cuenta Pública es determinar el resultado de la gestión financiera en el ejercicio al que corresponde la Cuenta Pública y si se llevó a cabo con economía, eficiencia, eficacia y acorde a la legalidad.

Para ello, la Contaduría Mayor de Hacienda está facultada para solicitar informes, revisar libros, documentos, registros, sistemas y procedimientos en los que consten y se expliquen los actos y decisiones respecto del manejo de los recursos públicos.

Los principios que deberán guardar quienes realicen la revisión de la Cuenta Pública, son la *objetividad y el apego a la Ley, la imparcialidad y autonomía de criterio, así como la independencia de acción*, teniendo en todo momento el cuidado de no interferir u obstaculizar la compleja y difícil responsabilidad que implica la administración de los servicios públicos del Distrito Federal, teniendo clara la división de tareas y competencias que existe entre los órganos locales de gobierno, para así construir una instancia que coadyuve al fortalecimiento del Estado de Derecho, a mejorar la Administración y a incrementar la confianza de la ciudadanía en el funcionamiento de sus instituciones.

La Ley establece que la revisión no debe ser una conciliación superficial de ingresos y gastos. La Contaduría Mayor de Hacienda debe llevar a cabo un análisis desde los puntos de vista legal, contable, económico y de impacto social. Dicho análisis se realiza, en términos generales, en tres etapas claramente diferenciadas: una revisión preliminar, un programa de auditorías y un informe de resultados.

ANÁLISIS PRELIMINAR

La primera etapa de la revisión de la Cuenta Pública consiste en un examen preliminar de la información contable, financiera, presupuestal y económica,

incluida en dicho documento. Con base en ello, se elabora el Informe Previo mediante el cual se proporcionan a la Asamblea Legislativa comentarios y observaciones generales sobre los resultados de la gestión financiera; el apego a los principios de contabilidad gubernamental y a las disposiciones legales; y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas aprobados, tanto en la Ley de Ingresos como en el Presupuesto de Egresos del ejercicio correspondiente.

Para la elaboración del informe Previo se toma como base fundamentalmente la información contenida en la Cuenta Pública, la cual se complementa, en lo conducente, con otras fuentes documentales como son los Programas Operativos Anuales, los Informes Laborales y de Autoevaluación, así como las respuestas a los cuestionarios sobre el cumplimiento de principios básicos de contabilidad y preceptos jurídico normativos, entre otros.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda presenta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal antes del 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el Informe Previo que rinde la Contaduría.

PROGRAMA GENERAL DE AUDITORÍA

La segunda etapa del proceso de revisión de la Cuenta Pública consiste en la ejecución de un programa general de auditoría, cuyo objetivo se desprende del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que a la letra dice:

"La Contaduría, para el cumplimiento de las atribuciones que le confieren los artículos 8 y 28 de esta Ley, goza de facultades para revisar una vez presentada la Cuenta Pública toda clase de libros, registros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones, auditorías, revisiones, compulsas y, en



general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones.

"Para tal efecto, podrá servirse de cualquier medio lícito que conduzca al esclarecimiento de los hechos aplicar técnicas y procedimientos de auditoría y evaluación".

En su elaboración, se consideran las siguientes fuentes: la información contenida en la Cuenta Pública; los informes trimestrales de avance programático-presupuestal del ejercicio correspondiente, y las opiniones respectivas; el informe previo sobre la Cuenta Pública; el examen de los dictámenes correspondientes de los auditores externos sobre los estados financieros de las entidades paraestatales; los informes de labores y complementarios del avance programático-presupuestal; los debates de los diputados sobre la revisión de la Cuenta Pública y en las comparecencias de titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; además del Decreto sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.

La integración del Programa General de Auditoría se sustenta, entre otras, en las siguientes fuentes:

1. Los análisis practicados para la elaboración del Informe Previo sobre la Cuenta Pública.
2. El examen de los dictámenes correspondientes de los auditores externos sobre los estados financieros de las entidades.
3. La respuesta a los cuestionarios formulados ex profeso y que son remitidos, al inicio de la revisión, a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político administrativos y entidades paraestatales de la

Administración Pública del Distrito Federal, así como a los órganos autónomos.

- 4. Los señalamientos manifestados por los asambleístas en los debates sobre la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.**
- 5. El decreto sobre la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.**
- 6. Los Informes Trimestrales de Avance Programático-Presupuestal del ejercicio correspondiente y las Opiniones de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre los citados informes de avance, y**
- 7. Los Informes de Cierre del Ejercicio Presupuestal y los Programas Operativos Anuales.**

Para que el Programa General de Auditoría se desarrolle conforme a los objetivos y tiempos previstos, es necesario ejercer una supervisión puntual desde la fase de planeación de las auditorías, hasta la elaboración de los informes finales respectivos.

En la administración pública se ejercen dos tipos de control: el superior o externo y el interno, que se complementan entre sí y cuyo objetivo es propiciar una correcta, eficiente y transparente gestión de las finanzas públicas; tarea en la cual la auditoría constituye una herramienta importante para el logro de los resultados esperados.

A fin de abordar estas dos funciones de control, iniciaremos con el tema de auditoría interna y su papel en las tareas de control de la administración pública y, como segundo tema, nos referiremos a la fiscalización que desarrolla la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La auditoría interna surge en las estructuras organizacionales de las entidades enmarcadas en los sectores público, privado y social, como una función que va a satisfacer sus necesidades de control desde la creación, implementación, actualización y mejoramiento de los sistemas de: contabilidad, tesorería; producción, planeación, programación, presupuestación y evaluación, entre otros; que a su vez, son alimentadores del sistema denominado "Sistema Integral de Información". Los sistemas en comento, concentran las operaciones económico-administrativo y financieras que realizan las organizaciones y que, al ser procesadas, proporcionan información que sustenta la toma de decisiones.

En este contexto, la auditoría interna se instituye como un área prioritaria de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político administrativos, y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de los órganos autónomos; con funciones claras y definidas como son, entre otras, la de revisar y actualizar permanentemente los sistemas internos de control mencionados, a fin de que proporcionen información suficiente, confiable y oportuna.

La auditoría interna por sus características, debe depender del nivel más alto dentro de la estructura organizacional de la entidad, con la finalidad de que los resultados, recomendaciones y conclusiones contenidos en sus informes, sean tomados en cuenta y aplicados por las áreas involucradas y, así, se garantice el éxito que requieren las entidades del presente y del futuro.

En la Administración Pública, la auditoría interna se constituye en un valioso instrumento de trabajo con el que cuentan los Órganos Internos de Control, que son las unidades de apoyo a la función directiva de una dependencia o entidad, cuya responsabilidad es revisar y evaluar en forma simultánea el ejercicio de la gestión administrativa, así como prevenir el uso indebido de los recursos públicos. Por ello la auditoría interna es reconocida como una herramienta de colaboración, corrección, ayuda y cambio administrativo.

La auditoría interna en el control gubernamental tiene, por su naturaleza, un enfoque preventivo, de manera tal que sus diagnósticos, recomendaciones e informes señalan que debe hacerse para que la entidad alcance sus objetivos o bien, que acciones pueden tomarse para reencauzar sus operaciones.

Una de sus principales características es que permite identificar a tiempo errores humanos, contables y financieros; desviación de metas institucionales o funciones; e incumplimiento de tareas y responsabilidades. Por lo que sus conclusiones, facilitan un auténtico ejercicio de auto evaluación en los planes y programas del gobierno. Se trata de un proceso continuo sustentado en la emisión de una opinión imparcial y calificada. Su naturaleza impone a las instancias que participan en la misma, la responsabilidad de garantizar que cada auditoría sea ejecutada por personal con la capacidad necesaria para ello, que preserve su independencia y que cumpla con las normas aplicables a la auditoría pública. Es además una disciplina dinámica, lo que representa un reto para quienes la ejercen, ante la necesidad de estar a la vanguardia en nuevas técnicas, metodologías, enfoques y procedimientos.

En el caso del control externo, y a diferencia de la auditoría interna que en forma concomitante ejercen los Órganos Internos de Control de la Administración Pública, la función revisora de los órganos de fiscalización se realiza en forma externa y *ex post*, es decir, que proceden a revisar las operaciones de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político administrativos, y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de los órganos autónomos después de que se presenta la Cuenta Pública Anual.

Considerando que en las auditorías que se programen se deberá dar a la función de control un enfoque moderno, éstas deberán orientarse a fortalecer las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño a todos los niveles de cada área del ente sujeto a revisión, así como a promover la

creación de un ambiente de autocontrol, autocorrección y autoevaluación, conceptos que por su naturaleza deberán formar parte de la estrategia global orientada a la modernización administrativa.

La definición del ente por auditar, es el resultado de un proceso riguroso de análisis y selección que se realiza a partir de la consideración de criterios que constituyen directrices de carácter general y específico, que orientan la tarea revisora de este órgano fiscalizador.

Dentro los criterios generales, cabe señalar los siguientes: la importancia de los montos del ingreso o gasto públicos; incursionar en áreas o materias específicas con poca inversión de recursos; selección cíclica de áreas o rubros significativos y, esporádicamente, de aquellos que no sean tan representativos; y la continuidad de las revisiones de rubros auditados con anterioridad, entre otros.

En cuanto a los criterios específicos, que delimitan el ámbito a fiscalizar destacan, entre otros, los siguientes: la importancia relativa del rubro o concepto en el gasto y el ingreso públicos; las variaciones significativas entre el presupuesto autorizado y el monto ejercido; la importancia de la variación en el cumplimiento de metas y objetivos; el riesgo de ineficiencia, desperdicio e irregularidades; y la cobertura de los ámbitos programáticos.

En toda organización, ya sea pública o privada, la función de auditoría es una herramienta que permite evaluar y vigilar la correcta ejecución de sus operaciones y mejorar la eficiencia y eficacia de su desempeño.

La auditoría es el proceso sistemático que obtiene y evalúa objetivamente la evidencia con respecto a las acciones económicas y eventos presentados en las cuentas públicas; en el proceso se determinará el grado de correspondencia entre las cuentas públicas y el criterio de informar los resultados a los usuarios.

Las auditorías y revisiones que lleva a cabo la Contaduría, se realizan después de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal presenta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la Cuenta Pública anual, lo cual garantiza la objetividad de sus trabajos. Es por ello que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejerce una fiscalización "expost".

Las auditorías constituyen el instrumento más eficaz para ejercer la función de fiscalización y control gubernamental. Por ello, el Programa General de Auditoría recibe una atención prioritaria, con el fin de asegurar la calidad, imparcialidad, objetividad y credibilidad de las revisiones que practica este órgano de fiscalización.

Una vez concluido el trabajo de campo del Programa General de Auditoría, se elaboran los informes finales de auditoría correspondientes a cada una de las revisiones efectuadas, en los que se establecen los resultados obtenidos, las recomendaciones, las conclusiones, y las promociones de acciones que se determinen.

Para garantizar su calidad técnica e imparcialidad, los informes de auditoría son objeto de un proceso de revisión interna que incluye aspectos tales como la adecuada sustentación jurídica de los resultados. Asimismo, se llevan a cabo reuniones de confronta que consiste en sesiones de trabajo con servidores públicos de los entes auditados, con el fin de dar a conocer los resultados de las auditorías y requerir las aclaraciones pertinentes amparadas con la documentación comprobatoria y justificativa correspondiente.

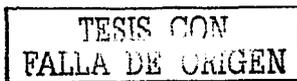
Asimismo, las auditorías tienen como propósito determinar el grado de economía, eficiencia, eficacia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se administran los recursos económicos.

- ECONOMÍA:** Es la óptima adquisición de los recursos.
- EFICIENCIA:** Es el adecuado manejo de los recursos.
- EFICACIA:** Es la relación costo - beneficio que se obtiene como resultado de los términos anteriores.
- EFFECTIVIDAD:** Es el adecuado logro de metas y objetivos
- IMPARCIALIDAD:** Es la objetividad y neutralidad que deben caracterizar la actuación del auditor, en el desarrollo de su trabajo, dado que la esencia de su función es prevenir y salvaguardar los intereses del Gobierno del Distrito Federal.
- HONESTIDAD:** Es la lealtad a México y a sus instituciones por lo que debe cuidar con esmero los recursos que le corresponde supervisar y no desviar la acción de los objetivos propuestos.

INFORME DE RESULTADOS

Los resultados de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político administrativos, y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de los órganos autónomos se presentan en el Informe de Resultados en el cual, además, se señalan las irregularidades o deficiencias detectadas, así como las recomendaciones y las medidas de promoción de acciones que correspondan.

Las recomendaciones señaladas en el Informe de Resultados, se notifican formalmente a los entes auditados mediante un documento formal denominado Oficio de Recomendaciones, con el fin de que realicen acciones para evitar que se



repitan las irregularidades de carácter técnico o administrativo detectadas durante la ejecución de las auditorías.

Las Recomendaciones formuladas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, privilegian el enfoque preventivo de las acciones de Contraloría y expresan sugerencias y propuestas cuyo objetivo es contribuir a mejorar la gestión financiera de la Administración Pública del Distrito Federal.

Una vez que se remiten los Oficios de Recomendaciones a los titulares de los entes que fueron objeto de revisión, la Contaduría Mayor de Hacienda, les otorga un plazo de hasta 30 días hábiles, para que remitan la información y documentación justificatoria y comprobatoria de las medidas adoptadas y, presenten los comentarios que estimen pertinentes.

Al término del plazo mencionado, y una vez recibidos los *oficios de respuesta*, la Contaduría Mayor de Hacienda realiza un análisis minucioso de la información con el fin de dictaminar la efectiva solventación y desahogo de las recomendaciones emitidas a fin de que, en el caso de aquellos entes en los cuales se hayan detectado observaciones que dieron lugar a daños o perjuicios al Erario del Gobierno del Distrito Federal, o que consistieron en inobservancias graves al marco normativo que rige la actuación de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de los órganos autónomos, se promuevan las acciones que procedan, en estricto apego a derecho, a través de los siguientes procedimientos:

- 1) Pliegos de observaciones;
- 2) Fincamiento de Responsabilidades Administrativas;
- 3) Fincamientos de Responsabilidad Resarcitoria;

- 4) Oficio de señalamiento;
- 5) Ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; y
- 6) Denuncia penal.

Es de señalar que los trabajos relativos a la revisión de la Cuenta Pública no concluyen con la presentación del Informe de Resultados, ya que la Contaduría Mayor de Hacienda dará puntual seguimiento a las recomendaciones y promociones de acciones iniciadas, hasta su total solución o desahogo, e informará de este proceso a la Asamblea Legislativa en los siguientes Informes de Resultados.

OPINIÓN DEL AVANCE PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL.

Además del proceso de revisión de la Cuenta Pública antes descrito, la Contaduría Mayor de Hacienda está facultada para emitir opinión sobre los Informes Trimestrales de Avance Programático-Presupuestal que, por Ley presenta, durante el ejercicio en curso, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La opinión constituye una evaluación preliminar de la gestión financiera del ejercicio; el análisis y conclusiones que se presentan en ella, se toman en consideración al revisar la Cuenta Pública que corresponda y sirven como uno de los instrumentos para la planeación del Programa General de Auditoría.

Los señalamientos que se exponen en dicha opinión, se hacen con el propósito de mejorar los mecanismos de control y evaluación de la Administración Pública del Distrito Federal y para que esta emprenda, oportunamente, las acciones correctivas y preventivas que procedan. También se presentan sugerencias sobre el contenido y estructura de los Informes de Avance Programático-Presupuestal,

con el fin de contribuir a una rendición de cuentas que permitan una medición integral de los resultados de la gestión financiera.

Por lo anterior y de acuerdo con las características, alcance, profundidad y objetivos de cada revisión, se deberán realizar auditorías, que abarquen prácticamente toda la actividad de los órganos públicos, teniendo con esto que por su objeto son de diversos tipos: Gubernamentales, Financieras, de Sistemas, Evaluación de Programas, de Legalidad e Integral.

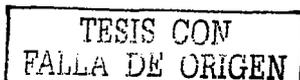
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL. Revisión y examen que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a las operaciones de diferente naturaleza, que efectúan las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como los órganos autónomos, en cumplimiento de sus atribuciones.

AUDITORÍA FINANCIERA. Se orienta a comprobar que la recaudación de los ingresos y aplicación del gasto se hayan sujetado a lo dispuesto por la legislación aplicable.

AUDITORÍA DE SISTEMAS. Tiene por objeto evaluar el control interno, tanto para opinar al respecto como para fines de planeación de auditorías de otra índole.

AUDITORÍA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS. Consistente en establecer la congruencia de los diversos instrumentos que integran el marco de planeación; la suficiencia de las metas alcanzadas para resolver determinada problemática del Distrito Federal; los efectos económicos, sociales y ambientales de las acciones realizadas; y la eficiencia obtenida.

AUDITORÍA DE LEGALIDAD. Cuyo propósito es verificar el cumplimiento de las disposiciones de derecho público aplicables a la formalización de los actos



jurídicos que le son propios a los entes sujetos a revisión, en el ejercicio de sus facultades y atribuciones.

AUDITORÍA INTEGRAL. Es la evaluación del grado y forma de cumplimiento de las metas, registros contables y presupuestales y objetivos.

Dicho concepto de auditoría se ha venido manejando por las entidades fiscalizadoras superiores más avanzadas del mundo, en las que se distingue claramente, entre la revisión que se limita a verificar el cumplimiento y la legalidad de las operaciones y, aquella que, además comprueba que se haya obtenido el valor adecuado por el dinero empleado.

Los diferentes tipos de auditorías antes citados, son el medio más eficaz para que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lleve a cabo su función de fiscalización y control gubernamental, con el fin de lograr la transparencia en el uso de los recursos públicos, así como el logro de los objetivos que dieron origen a las asignaciones de los recursos, es decir que la aplicación de los recursos se haya realizado de manera honrada y transparente.

2.4 CONCEPTO DE FISCALIZACIÓN

La fiscalización registra un desarrollo importante en México y en los países del mundo y cada vez resulta más necesario el fomentar la vinculación y el intercambio de experiencias con entidades afines, con el propósito de lograr un control efectivo que identifique desviaciones y proponga alternativas de solución para incrementar la productividad y eficiencia de la gestión gubernamental, logrando un círculo virtuoso entre supervisión y mejoramiento continuo.

FISCALIZACIÓN. Es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento

de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

2.5 ¿QUÉ ES LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR?

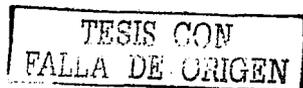
Los gobiernos de las naciones se caracterizan por su dimensión social y por su compromiso con la ciudadanía a la cual se deben. En consecuencia, han de desempeñarse con transparencia, eficacia y eficiencia.

Una herramienta que contribuye a este propósito, es la fiscalización superior o control externo que ejerce el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo por medio de órganos técnicos que son conocidos, por lo general, como entidades fiscalizadoras superiores.

La función de fiscalización superior constituye una responsabilidad de gran trascendencia en la vida nacional, ya que la tarea de auditar el manejo de los recursos públicos requiere de solidez, de principios, gran sentido de responsabilidad y sensibilidad social.

Esta función no es nueva, tiene una gran tradición y la mayoría de las constituciones del mundo, con diversas modalidades, la establecen. Actualmente la fiscalización superior atraviesa por una etapa de reconocimiento a nivel nacional e internacional, en la que se revaloran sus posibilidades como un medio institucional que contribuye a:

1. Garantizar el manejo honesto y transparente de los recursos públicos.
2. Promover una mejor y más eficiente prestación de bienes y servicios a la ciudadanía.



3. Favorecer la modernización de la administración pública.

4. Incrementar la confianza de la sociedad en su gobierno y sus instituciones.

La fiscalización superior: es el control externo de los ingresos, egresos, y en general, de los recursos públicos que se ejerce desde afuera de la administración pública y la realizan los órganos superiores de fiscalización, también conocidos como entidades fiscalizadoras superiores. En México, estas entidades fiscalizadoras no forman parte de la administración pública, sea federal, estatal o municipal, sino que depende de los poderes legislativos.

La modernización de la función pública mediante la fiscalización superior, es una tendencia de vanguardia a nivel mundial que permite un mayor equilibrio entre los poderes públicos. El objetivo es que la ciudadanía tenga mayor peso en las decisiones del gobierno y, al ser otro Poder, el Legislativo, la contraparte, se pueden asumir compromisos y responsabilidades compartidas para el logro de metas, eficientar el control gubernamental, contribuir a la modernización administrativa y, de manera muy especial, a la aplicación de mejores criterios de políticas públicas.

Por ello, en las constituciones de todos los países se contempla este tipo de control externo, llamado fiscalización superior, por ser una institución propia de los gobiernos, independientemente de su régimen político y que corresponde desempeñarla al Poder Legislativo, por conducto de órganos técnicos que son conocidos comúnmente como entidades fiscalizadoras superiores. México no es la excepción, ya que tanto a nivel federal como estatal existen órganos de fiscalización superior que dependen de las cámaras de diputados o de las instancias legislativas locales.

Específicamente en el caso del Distrito Federal la fiscalización superior es el instrumento de que dispone la ciudadanía para comprobar, a través de la

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que los recursos públicos se manejan adecuadamente.

Por tanto, al control externo de la administración pública se le denomina fiscalización superior, tal función es encomendada a órganos técnicos que dependen generalmente de los Poderes Legislativos.

La Fiscalización Superior es definida como el conjunto de sistemas y procedimientos técnicos aplicados a una entidad con los fines que a continuación se señalan:

- Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, normas, políticas y reglamentos respectivos;**
- Determinar el grado de eficiencia y economía con que se han utilizado los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros;**
- Evaluar el logro de las metas y los objetivos programados; y**
- Llevar a cabo las acciones procedentes con objeto de corregir y mejorar el desempeño de la gestión gubernamental.**

El objetivo fundamental de la Fiscalización Superior es que a través de sus revisiones se propicie, induzca y, en su caso, se exija el buen manejo de las finanzas públicas, la honrada y eficiente aplicación de los recursos a los programas gubernamentales y a la prestación de los servicios públicos.

FUNCIONES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

- 1. Realizar la revisión de las cuentas públicas que periódicamente rinden los**

poderes ejecutivos a los poderes legislativos para informar de los resultados de la gestión financiera gubernamental.

2. Comprobar si los fondos públicos han sido administrados correctamente y en cumplimiento de la legislación vigente y si se alcanzaron los objetivos y las metas de los programas aprobados en los presupuestos correspondientes.
3. Supervisar el desempeño de los órganos de control interno establecidos en las dependencias y entidades gubernamentales para apoyarse, en su caso, en sus trabajos y ahorrar tiempo y esfuerzo.
4. Informar al Poder Legislativo de los resultados de la revisión.
5. Promover, en coordinación con el Poder Ejecutivo, el mejoramiento de los principios, normas, técnicas y procedimientos de contabilidad y auditoría gubernamentales.

2.6 LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL DISTRITO FEDERAL

La principal atribución de la Contaduría Mayor de Hacienda es la de fiscalizar el ingreso y evaluar el gasto público del Gobierno del Distrito Federal, mediante la revisión de la Cuenta Pública que anualmente, por ley, debe presentar el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

La cuenta pública es uno de los instrumentos de evaluación de la administración pública, y de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se constituye por los estados contables, financieros, presupuestales, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa, que

muestra 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 comprendidas en dicha cuenta, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente.

Su revisión tiene por objeto verificar si los entes auditados de la Administración Pública del Distrito Federal realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Código Financiero, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como los programas y demás disposiciones aplicables.

Con motivo de esta revisión, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda da facultades para realizar visitas, revisiones e inspecciones, y practicar auditorías.

El 11 de junio de 1996 la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, remitió a esta entidad fiscalizadora, por primera vez, la Cuenta Pública del entonces Departamento del Distrito Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1995, para realizar la revisión respectiva.

De acuerdo a su Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda inicia sus trabajos hasta que recibe la Cuenta Pública del Distrito Federal y es sólo a partir de ese momento, cuando puede ejercer sus facultades fiscalizadoras, lo cual resta oportunidad a los resultados que presenta a la Asamblea Legislativa.

Es por ello que desde el inicio de sus actividades la Contaduría Mayor de Hacienda se ha identificado con las tendencias de vanguardia que, a nivel mundial, promueven una fiscalización superior más oportuna.

En este contexto, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha realizado la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno del Distrito Federal correspondientes a los ejercicios fiscales 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

CAPÍTULO TERCERO

LA DIRECCIÓN DE CUENTA PÚBLICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 ANTECEDENTES.

Inicialmente la Dirección de Responsabilidades y Sanciones dependiente de la Contraloría General del Distrito Federal era la encargada de desahogar el procedimiento administrativo disciplinario derivado de los Fincamientos de Responsabilidades, en su caso Imposición de Sanciones, emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda respecto de la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal correspondiente al ejercicio presupuestal de 1995; sin embargo, atendiendo al gran número de promociones de acciones y a la especialidad que se requería para su estudio y análisis, se hizo necesaria la creación de un área que se dedicara exclusivamente de conocer, investigar, desahogar y resolver éstos procedimientos, es así que el 11 de agosto de 1999 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el cual en su artículo 101, señala a la Dirección de Cuenta Pública como autoridad encargada de conocer, investigar iniciar, desahogar y resolver los procedimientos administrativos disciplinarios derivados de los Fincamientos de Responsabilidad Administrativa emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Lo anterior debido a que no obstante que la Contaduría tenga el carácter de autoridad administrativa, carece de atribuciones para conocer e investigar los actos u omisiones de los servidores públicos detectados durante las visitas, inspecciones y auditorías que practique, limitándose su actuación a la fiscalización del ingreso y evaluación del gasto público del Gobierno del Distrito Federal y a promover ante las autoridades competentes, el fincamiento de las responsabilidades correspondientes.

El 26 de diciembre de 2000 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, (vigente a partir del 1° de enero de 2001), el cual deja sin efectos las disposiciones contenidas en el Reglamento Interior del 11 de agosto de 1999 y sus reformas.

En el nuevo reglamento, las atribuciones de la Dirección de Cuenta Pública de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal se señalan en el artículo 105.

3.2 ATRIBUCIONES.

La Dirección de Cuenta Pública de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, para el ejercicio de sus funciones requiere de diversas atribuciones que le otorgue la ley, en tal sentido, en el artículo 105 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal se establece que "Corresponde a la Dirección de Cuenta Pública:

- I. Conocer e investigar actos u omisiones de servidores públicos que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que se desprendan del fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones realizadas por las Contadurías Mayores de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y de la Asamblea Legislativa, así como desahogar y resolver los procedimientos disciplinarios que de ellos se deriven, y determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- II. Substanciar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de resoluciones emitidas que impongan sanciones administrativas a

los servidores públicos, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

- III. Acordar la suspensión temporal de los servidores públicos de sus empleos, cargos o comisiones cuando a su juicio resulte conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, o a petición de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, en los casos que proceda;
- IV. Expedir previo cotejo, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, así como de aquellos a los cuales se tenga acceso con motivo del desempeño de sus funciones;
- V. Requerir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, información y documentación a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, órganos de control interno, así como a proveedores, contratistas y prestadores de servicio, cuando lo estime conveniente;
- VI. Elaborar para su aprobación, los proyectos de convenios de coordinación a celebrar con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, en los que se determinen los sistemas y procedimientos necesarios que permitan el cumplimiento de sus respectivas atribuciones;
- VII. Asistir a las reuniones que para seguimiento de la solicitud de fincamiento de responsabilidades, convoque la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa; y
- VIII. Elaborar para su aprobación, los informes del estado que guardan los procedimientos derivados de las solicitudes de fincamiento de

responsabilidades hechas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.

Las facultades que le otorga el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal a la Dirección de Cuenta Pública, son la base para garantizar la transparencia y elevar la calidad de la gestión financiera de nuestra grande, compleja y vital Ciudad.

3.3 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

En todo Estado de Derecho la autoridad debe sujetar su actividad a los procedimientos que le señalan los diversos ordenamientos jurídicos que regulan su actuación.

En el contexto de la vida jurídica se desarrollan innumerables procedimientos, que como sabemos no son simples, ya que para la consecución de los fines que éstos persiguen es necesario una serie de trámites y formalidades que vinculados entre sí conlleven a alcanzar el fin pretendido; por lo que se requiere de un cauce lógico formal que asegure la correcta actuación de los servidores públicos encargados de la función administrativa, a fin de evitar la actuación caprichosa de éstos y la consecuente comisión de arbitrariedades y prácticas irregulares en perjuicio de los administrados.

Por lo anteriormente expuesto consideramos importante analizar la figura del procedimiento administrativo, en virtud de que esta señala a la autoridad el camino a seguir en el desarrollo de su actividad.

La palabra procedimiento deriva etimológicamente de la raíz latina procedo, processus, que significa proceder, adelantarse, avanzar. Genéricamente procedimiento es la forma de hacer una cosa o llevar a cabo un acto.

Para la mayoría de los tratadistas el procedimiento administrativo es el conjunto de actos, trámites y formalidades previstos en los ordenamientos legales como requisito de validez, que realizan los órganos de la Administración bien para la producción de un acto administrativo o bien para lograr la ejecución de uno ya existente.

Para autores como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento administrativo disciplinario, es parte de lo que él define como Derecho Disciplinario, según se aprecia en su siguiente pasaje "Una rama del derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecida conforme a valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los servidores públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación" .⁴

Específicamente Delgadillo Gutiérrez considera al procedimiento administrativo disciplinario como "un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, señalando que la realización del tal procedimiento, se da mediante una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende" .⁵

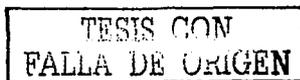
Otras de las definiciones aportadas las encontraremos en la siguiente cita que hace Delgadillo Gutiérrez de Francisco Bueno Arus "...el procedimiento sancionador es el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa" .⁶

El procedimiento disciplinario es de naturaleza jurídica administrativa, unilateral, ejecutivo y produce efectos jurídicos concretos e individualizados.

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4ª. ed., Ed. Porrúa, México 2001, pág. 161.

⁵ *El Derecho Disciplinario de la Administración Pública*, Ed. INAP, 1990, Pág. 247

⁶ *Ibidem.*, Pág. 247



José Ovalle Favela considera que el procedimiento administrativo disciplinario, "es parte de aquellos medios que la legislación reconoce y regula para solucionar un conflicto de intereses jurídicamente trascendente, y que se caracterizan en que la solución va a ser dada por una o ambas partes en conflicto" ⁷.

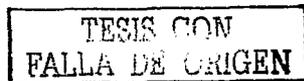
PRINCIPIOS QUE RIGEN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo se encuentra regulado por una serie de principios jurídicos, que además de darle cohesión y sistematicidad, nos permiten entender el por qué y el para qué del mismo, y son los siguientes.

- Principio de legalidad
- Principio de defensa
- Principio de economía
- Principio de publicidad
- Principio de oficiosidad o inquisitivo
- Principio de informalidad a favor del administrado
- Principio de eficacia (o economía procedimental)
- Principio de celeridad
- Principio de buena fe
- Principio "in dubio pro actione"

El Principio de legalidad constituye la columna vertebral de la actuación administrativa, y se integra por cuatro aspectos: normatividad jurídica, en virtud de que toda la normatividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas; jerarquía normativa, toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior; igualdad jurídica, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros; y razonabilidad, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

⁷ Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, 4ª. Ed., Edt. Harla, 1986, Pág. 13



El Principio de defensa representa un aspecto cardinal para el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, en tanto que si el gobernado puede ser oído oportunamente antes de que la autoridad administrativa resuelva, esto no sólo es de elemental justicia sino también lo es de eficiencia, ya que ayuda a una mejor administración y a que se den decisiones más justas. El principio de defensa se desdobra a su vez en: el derecho de audiencia, que comprende los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y en su caso de impugnar esa resolución.

El Principio de economía contiene dos aspectos: que las decisiones de las autoridades administrativas se obtengan en el menor tiempo posible y que la tramitación del procedimiento administrativo debe ser gratuito, esto es no estar sujeto al pago de costas, no gravado de contribuciones, derechos o cualquier otra erogación con cargo al gobernado y en favor de la administración.

El Principio de publicidad implica el legal conocimiento de las actuaciones administrativas, en todas sus fases o etapas en que se desarrolla, es decir que éstas no deben realizarse de una manera clandestina u oculta a los ojos de los interesados.

El Principio de oficiosidad o inquisitivo consiste en que los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento, y ordenar la práctica de cuanto estimen conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que le son sometidos a su consideración. Esto no debe confundirse con el hecho de que algunos procedimientos se inician de oficio o a petición de parte, a lo que se refiere este principio es al impulso oficioso que realiza la autoridad a fin de indagar, recabar y comprobar la veracidad de los hechos señalados, resolviendo con tales elementos lo conducente. Este principio tiene su soporte en

el fin que se persigue en todo procedimiento administrativo: satisfacer el interés público.

El Principio de informalidad a favor del administrado implica la ausencia de formalismos no esenciales, que compliquen o retrasen el procedimiento en perjuicio del administrado. La aplicación de este principio debe ser armonioso con el principio de legalidad.

El Principio de eficacia (o de economía procedimental) tiene que ver con la obtención de resultados eficientes y efectivos tanto por lo que hace a la actuación de la autoridad como de la participación de los administrados, bajo reglas de economía, simplicidad, técnica y rapidez, haciendo posible la tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el poder de la Administración. El principio de eficacia se traduce en la concentración en un solo órgano administrativo de los elementos necesarios para resolver; la eliminación de plazos y trámites que entorpezcan el normal desenvolvimiento del procedimiento; la actuación oficiosa de la autoridad, incluyendo la realización de diligencias para mejor proveer.

El Principio de celeridad consiste en la obligación de la autoridad para impulsar las etapas del procedimiento, sin necesidad de que algún agente externo o interno se lo solicite.

La celeridad en el procedimiento de ninguna manera se debe traducir en inobservancia a los plazos previstos por la ley, ni en el menoscabo de los derechos del gobernado para manifestar sus argumentos y valoraciones, ofrecer pruebas y en general desvirtuar las imputaciones que se le señalen.

Una adecuada aplicación del principio de celeridad redunda en beneficio del interés público y del interés del gobernado

El Principio de buena fe estriba en que en el desahogo del procedimiento administrativo, tanto la actuación de la administración pública como de los particulares debe estar exenta de artificios o artimañas. El principio de buena fe opera salvo prueba en contrario.

El Principio "in dubio pro actione" se refiere a que la actuación de los órganos administrativos debe estar encaminada a la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción o de petición del gobernado. De este principio se derivan las siguientes aplicaciones: la autoridad debe ponderar preferentemente por resolver el fondo del asunto planteado, con las dificultades de índole formal; la calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la advertencia o apercibimiento, según sea el caso, al interesado para que subsane la omisión cometida en cuanto a la información o documentación exigida.

CLASES DE PROCEDIMIENTO.

Atendiendo a la gran variedad de actividades que llevan a cabo los órganos de la administración pública, se ha clasificado el procedimiento administrativo en:

- 1) Interno y externo**
- 2) Previo y de ejecución**
- 3) De oficio y a petición de parte**

El procedimiento interno es el conjunto de actos que lleva a cabo la administración en el ámbito meramente de gestión administrativa, entre los órganos que la integran, sin inferir la esfera de los particulares. Dicho de otra forma el procedimiento interno se refiere a la distribución de actividades y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

organización interna de la administración. Como ejemplos: Memorándum, Circulares.

El procedimiento externo se refiere a la actuación de la administración frente a los particulares, ya que interfiere la esfera jurídica de éstos. Como ejemplo podemos citar la intervención.

El procedimiento previo es el cauce formal que sigue la autoridad para llegar a emitir una resolución, es decir, es el conjunto de actos que llevan a cabo los órganos de la administración antes de expresar sus decisiones. Como ejemplo tenemos el arqueo.

El procedimiento de ejecuciones se da en aquellos casos en que el acto administrativo no se cumple voluntariamente, por lo que se requiere de la intervención de la autoridad para lograr su cumplimiento. Como ejemplo tenemos las multas.

El procedimiento de oficio consiste en el conjunto de actos que realiza la administración en cumplimiento de las obligaciones que le señalan las disposiciones jurídicas aplicables.

El procedimiento a petición de parte surge a instancia del particular, ya que éste interviene en la creación del acto administrativo o en la ejecución del mismo.

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO

Las formalidades esenciales del procedimiento son los principios y requisitos mínimos que señalan los ordenamientos legales (ley o reglamento), a favor de los particulares respecto de los actos de autoridad que le afecten, con la finalidad de que puedan obtener una decisión apegada a derecho.

En el derecho mexicano, la figura de las formalidades esenciales, apareció con la promulgación de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, en virtud de que ésta, en su artículo 14, fija la obligación de la autoridad de observar y cumplir en los actos de carácter privativo las formalidades que señalen las disposiciones jurídicas que le den origen. La concepción de las formalidades esenciales tiene su origen entorno a los procedimientos judiciales, sin embargo la doctrina y más aún la jurisprudencia ha ampliado su manejo a toda clase de procedimientos que pueden afectar los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional.

"Las... formalidades están vinculadas de manera inseparable con los derechos o garantías procesales de las partes, es decir, con los derechos de acción y de defensa, como lo proclama el a. 10 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en cuanto dispone que: 'toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad de ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal', principios desarrollados por los as. 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, de diciembre de 1966, y 6° de la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, suscrito en San José Costa Rica, en noviembre de 1969; preceptos incorporados a nuestro derecho interno, en cuanto el Senado de la República aprobó la ratificación de ambos convenios por decretos publicados en el Diario Oficial del 20 y 7 de mayo de 1981, respectivamente".⁸

Gran parte de los doctrinarios del derecho administrativo al estudiar esta figura refieren la opinión que el maestro Narciso Bassola pronunció respecto a la Ley Agraria de 1927, en el sentido de que "un procedimiento, juicio en el sentido de la garantía del artículo 14, reunirá en su desarrollo las formas esenciales del

⁸ Investigaciones jurídicas, Instituto de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, T. II, 3°, ed., México, D.F., 1989, Pág. 1461.

procedimiento si las leyes que lo organicen reúnen estos requisitos fundamentales: 1°. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le de oportunidad de presentar sus defensas; 2°. Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga la contraria, pueda también comprobar su veracidad; 3°. Que cuando se agote la tramitación, se de oportunidad a los interesados para presentar alegaciones, y 4°. Por último que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse".⁹

Las formalidades esenciales a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 14 constitucional se aplican a las diferentes ramas del derecho, así tenemos que el artículo 20 del citado ordenamiento consagra los derechos del acusado en el proceso penal, a la vez que el artículo 160 de la Ley de Amparo establece las violaciones procesales que afecten las defensas del acusado y que pueda hacer valer en el juicio de amparo, cuando impugne la sentencia definitiva pronunciada en el proceso correspondiente.

Respecto a las materias civil, mercantil, administrativa y laboral, las formalidades esenciales no están contenidas en la ley fundamental, sino que podemos desprenderlas de la interpretación a contrario sensu del artículo 159 de la Ley de Amparo, en cuanto señala como violaciones al procedimiento, entre otras, las siguientes: cuando el quejoso no sea citado a juicio en la forma prevenida por la ley; cuando el afectado sea mala o falsamente representado en el proceso de que se trate; cuando no se admitan las pruebas que conforme a derecho hubiese ofrecido; cuando ilegalmente se declare confeso al quejoso o a su representante;

⁹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 32a. ed., Edit. Porrúa, S.A., México 1983, Pág. 262.

cuando se resuelva ilícitamente un incidente de nulidad, cuando no se le concedan los términos que señala la ley; cuando no se le permita el acceso a documentos o constancias de autos, impidiéndole alegar sobre ellos; cuando se le deje en estado de indefensión al desecharle los recursos a que tuviere derecho conforme a la ley.

De lo anterior podemos afirmar que las formalidades esenciales del procedimiento se relacionan con las garantías de legalidad, seguridad jurídica, audiencia e irretroactividad.

ETAPAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Acotando que la doctrina no proporciona criterios uniformes, en torno a las etapas en que se desenvuelve el procedimiento administrativo disciplinario y que por su parte la legislación tampoco vierte elementos precisos al respecto; para efectos de su comprensión en este trabajo nos permitiremos dividir el procedimiento administrativo disciplinario en tres grandes etapas:

Primera etapa (*investigación e instrucción*). Esta comprende el conjunto de actividades de investigación, recopilación de información y demás elementos que permitan a la autoridad incoactora determinar la existencia o inexistencia de irregularidades administrativas; en el caso de que determine que existen elementos suficientes para presumir actos u omisiones contrarios a los principios que rigen la administración pública, procederá a instruir el procedimiento correspondiente.

La instrucción a que hemos hecho referencia, dista de aquella figura procesal, tanto por lo que hace a sus fines como a sus efectos, y que se alude entre otras disciplinas del derecho. Así por ejemplo, en el proceso penal la instrucción tiene por objeto que las partes aporten al juzgador las pruebas que estimen pertinentes, para que este pueda pronunciarse sobre hechos imputados, y tiene como punto de

partida el auto que fija el objeto del proceso y culmina con el auto de cierre de instrucción.

Dentro del proceso contencioso administrativo, según Jesús González Pérez, "la instrucción tiende a proporcionar los elementos necesarios para que pueda llevarse a cabo la comparación entre los fundamentos de la pretensión y el ordenamiento jurídico. También señala este autor que la instrucción del proceso comprende dos tipos de actividad: por un lado, aquella por la que se aportan al proceso determinados hechos o normas como fundamento de la pretensión o de la oposición a la pretensión; por otro, la que tiende a verificar la veracidad de aquellos datos".¹⁰

En opinión de Carlos A. Morales Paulin, la instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario, consiste "en la determinación que asume la autoridad disciplinaria, una vez que ha agotado las diligencias de investigación y recopilación de información, y en la cual valora la solidez de los elementos que están a su alcance, procediendo a resolver la incoación o no del procedimiento",¹¹ es decir cuando la autoridad determina iniciar el procedimiento, lo hace sobre las bases de la existencia previa de elementos objetivos que le permiten establecer la realización de un acto u omisión que afecta los intereses de la administración pública.

En esta primera etapa, que como ya ha quedado descrito es previa al procedimiento administrativo disciplinario, y atendiendo a los elementos de convicción recopilados, la autoridad administrativa disciplinaria puede emitir los siguientes acuerdos:

- a) De archivo definitivo
- b) De archivo en reserva
- c) De incompetencia
- d) De radicación e inicio

¹⁰ González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 2ª ed., Edt. Porrúa, México 1997, Pág. 223.

¹¹ Morales Paulin, Carlos A., *Derecho Burocrático*, Edt. Porrúa, México 1999, Pág. 431 y 432.

- a) De archivo definitivo.** Se dicta cuando no existen elementos suficientes para imputar responsabilidad alguna al servidor público o en su caso, no se acredita la irregularidad del acto imputado.
- b) Archivo en reserva.** Se emite cuando se tiene certeza de la existencia de actos irregulares, pero aún no se está en condiciones de establecer la presunta responsabilidad a determinados sujetos, ordenándose la realización de otras investigaciones o en su caso, porque se tiene pendiente la obtención de información adicional.
- c) De incompetencia.** Se dicta cuando el asunto que se conoce, ya sea por la materia o los sujetos señalados como responsables, no corresponde al ámbito de competencia de la autoridad que esta conociendo del caso, lo cual deriva de la obligación de remitir el asunto a aquella autoridad que se estime sea competente.
- d) De radicación e inicio.** Mediante el auto de radicación e inicio, formalmente la autoridad disciplinaria determina radicar el asunto bajo su jurisdicción administrativa, en virtud de ser de su ámbito de competencia y por apreciar que existen elementos suficientes que acreditan la ejecución de actos administrativos irregulares, derivados del incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, imputando tales conductas a quienes resulten presumiblemente responsables. El auto de radicación e inicio debe contener la orden de que se registre el asunto en el libro de gobierno, asignándole el número de procedimiento administrativo que le corresponda, así como la orden de que se cite a la audiencia de ley a los presuntos responsables, y se ponga a la vista del presunto responsable el expediente que se haya integrado.

Como se ha venido señalando, la primera etapa constituye el conjunto de actividades que previamente se deben agotar para iniciar un procedimiento disciplinario y se integra por todas aquellas actuaciones que realizan los servidores públicos de los diversos órganos fiscalizadores, incluyendo las investigaciones que despliega la autoridad incoactora, a efecto de recabar los elementos que permiten presumir veraz y objetivamente la existencia de infracciones administrativas, así como los sujetos responsables y la estimación del daño y/o perjuicio causados, quedando comprendida en esta etapa, la medida cautelar de suspender temporalmente a los servidores públicos de sus cargos. La primera etapa puede dar inicio bajo dos modalidades: a instancia de parte interesada, o de oficio.

La excitativa para que se de curso a un procedimiento administrativo disciplinario, es haciendo del conocimiento de la autoridad competente, determinados hechos constitutivos de irregularidades administrativas, mismos que pueden tener su origen en los siguientes medios: las quejas, denuncias y la solicitud de fincamiento de responsabilidades hecha por los órganos encargados de la fiscalización, control o revisión.

PRESENTACIÓN DE QUEJAS O DENUNCIAS.-

En los términos del artículo 49 y 57, primer párrafo, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier persona interesada o un servidor público puede presentar una queja o denuncia, mediante la cual hace del conocimiento de la autoridad, actos contrarios a los principios que rigen la administración pública, esto evidentemente con la pretensión de que sean corregidas o subsanadas, y que de ser procedente se apliquen las sanciones que correspondan a los resultantes responsables. Sin embargo, el hecho de que se formule una queja o denuncia, resulta insuficiente por sí sola para instruir el procedimiento administrativo. Corresponde a la autoridad incoactora, realizar las actuaciones e indagatorias previstas en la ley, para proveerse de los elementos

que objetivamente le permitan sostener en el procedimiento la imputación directa de los actos u omisiones. De esta forma, si bien es cierto que la primera etapa se puede desarrollar con la intervención del quejoso o denunciante, el desenvolvimiento o conclusión de la misma es una facultad reservada a la autoridad. Esta reserva de la autoridad, no debe entenderse como sinónimo de capricho o arbitrariedad, ya que deberá agotar previamente la investigación de los hechos denunciados, y con base en éstos, determinar si existen elementos suficientes que presuman una irregularidad administrativa.

En esta parte de la investigación, es de vital trascendencia, que los encargados de la misma se aboquen a ubicar el acto o actos irregulares, para posteriormente y en función de aquellos identificar a los sujetos responsables. Si la investigación se realiza a la inversa, es decir determinando primero al presunto responsable, seguramente nos habremos quedado con la visión muy limitada del problema y no estaremos en condiciones de apreciar en sus justos términos, la fuente generadora de la irregularidad y en su caso, si se trata de un acto irregular plurisubjetivo o unisubjetivo.

En relación al procedimiento a instancia de parte, derivada de una queja o denuncia y para efectos de dotar a estos instrumentos de elementos mínimos de seriedad y objetividad se deben de reunir por lo menos los siguientes requisitos:

1. Que se haga por escrito y se ratifique su contenido.
2. Que se narren los hechos, motivo de la irregularidad, tal como ocurrieron, exentos de juicio de valor.
3. Que las manifestaciones se hagan en forma respetuosa.

Es importante señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece algún tipo de distinción entre la queja y la denuncia, en ocasiones aduce indistintamente a las dos expresiones, en otras se refiere en

singular a una de ellas. De ahí que no sea posible establecer una distinción formal entre ambas figuras. Sin embargo y para fines únicamente de establecer una clasificación de tipo administrativo, que permita ubicar la naturaleza, orígenes y consecuencias jurídicas de los hechos irregulares a continuación se dan las definiciones jurídicas:

- **Queja.** Es la manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos contrarios a los principios que rigen la administración pública, y que le significan una afectación directa a sus intereses como gobernado.

- **Denuncia.** Es la manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos que repercuten en la adecuada marcha de la administración pública, pero que no le significan afectación directa a sus intereses como gobernado. Es el medio a través del cual, el servidor público cumple la obligación de hacer del conocimiento del órgano disciplinario de actos u omisiones realizados por otro servidor público, contrarios a los principios que rigen la administración pública.

La implementación de la clasificación de los asuntos en quejas o denuncias, de acuerdo con los contenidos de las definiciones que se apuntan, facilita a cualquier órgano de control la ubicación de los siguientes aspectos:

- a) La trascendencia social del problema.
- b) La posibilidad real de solucionar el problema por la vía conciliatoria.
- c) Las consecuencias jurídicas de la resolución que se emita.
- d) La trascendencia del problema en las instancias contenciosas o judiciales.

SOLICITUD DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES HECHA POR LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA FISCALIZACIÓN, CONTROL O REVISIÓN.

Quando en el ejercicio de sus funciones la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal detecte actos u omisiones de los servidores públicos que impliquen el incumplimiento de las obligaciones inherentes al empleo, cargo o comisión que desempeñan y que puedan constituir un daño o perjuicio a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de la entidad paraestatal de que se trate, con fundamento en lo previsto en los artículos 14, fracción II, inciso a; 38 y 39, inciso a; de su Ley Orgánica, y 4°, fracción XIII, del Reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, solicitará a la autoridad competente el fincamiento de responsabilidades y la aplicación de las sanciones que procedan en los términos de la Ley Federal Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este orden de ideas, la promoción del Fincamiento de Responsabilidades es el instrumento a través del cual la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promueve ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, el inicio del procedimiento administrativo disciplinario para que se apliquen las sanciones administrativas y/o económicas que correspondan al servidor público cuyos actos u omisiones implicaron el incumplimiento de una disposición legal o reglamentaria de carácter administrativo, según los resultados de la auditoría practicada por dicho órgano técnico.

Para estos efectos el Órgano Fiscalizador debe integrar un expediente en el cual se soporte la solicitud planteada, además deberá acompañar el informe o dictamen mediante el cual llegó a la convicción de la existencia de irregularidades, señalando el monto del daño o perjuicio si los hubiera, así como los servidores públicos responsables.

Una vez recepcionado el asunto, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Dirección de Cuenta Pública, verifica que el expediente reúna los aspectos legales y formales de su integración, y procede en su caso, a la radicación del mismo emitiendo el acuerdo correspondiente.

Segunda etapa (el procedimiento strictu sensu). Esta comprende el conjunto de actividades procedimentales que desarrolla la autoridad incoactora y el presunto responsable, las cuales se contienen en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se transcribe a continuación:

***ARTÍCULO 64.-** La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

"I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

"También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

"Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

"II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

"III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

"IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

"La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento he que

se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

"Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de las faltas que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

"Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República".

Como se desprende del artículo mencionado, la segunda etapa inicia con la citación que se hace al presunto responsable a la audiencia de ley señalada en la fracción I del artículo 64 del ordenamiento legal invocado. Mediante este instrumento se le hace saber al servidor público en forma concreta, detallada y con toda claridad de las presuntas irregularidades que se le imputan así como el encuadramiento de la conducta en las hipótesis previstas en el artículo 47 de la citada ley, incluyendo la normatividad infringida (leyes, reglamentos, normatividad interna específica, manuales administrativos, circulares, decretos, etc.), si las imputaciones se hacen en forma genérica e imprecisa, se le estará dejando al servidor público en estado de indefensión. Asimismo, se debe asentar el día, hora y lugar en que se celebrará la audiencia, aludiendo al derecho que tiene de defensa, a ofrecer pruebas, alegar lo que convenga a sus intereses y a comparecer personalmente o por un defensor debidamente acreditado.

Los siguientes criterios del Tribunal Fiscal de la Federación, nos permiten apreciar la importancia de cuidar los aspectos formales de la citación en comento.

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA. De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputan, sin que en forma genérica pueda informarse que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que si no precisarse cuáles son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

Revisión No. 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero RTFF 3º. ÉPOCA, AÑO I, No. 6, JUNIO 1988, PÁG. 38.

SERVIDORES PÚBLICOS.- EXISTE VIOLACIÓN PROCESAL SI AL CITARSE A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.- En acatamiento al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que se esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada con el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.

Juicio No. 5064/87 y 5071/87 acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretario: Lic. Félix M. Garza Garza. TFF 3a. ÉPOCA, AÑO I, No.8, JUNIO 1988, PÁG.47.

AUDIENCIA DE LEY CELEBRADA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- En la audiencia de ley celebrada bien ante la Contraloría de una dependencia en el caso de infracciones que no sean graves, o bien ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los casos en que se trate de infracciones graves, ajenos a las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley en comentario, la autoridad estará obligada, antes de imponer la sanción que estime conveniente, a entrar al estudio de las defensas y excepciones que haga valer el servidor público sancionado y a valorar las pruebas que se aporten oportunamente pues de lo contrario incurrirá en violaciones de procedimiento que afecten sus defensas y que trascienden el sentido de la resolución impugnada, caso en el cual el Tribunal Fiscal debe anular el acto combatido, para el efecto de que se analicen las mismas valorando las pruebas que se hayan aportado.

Juicio No. 5743/87.- Sentencia de 14 de abril de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Amulfo Cárdenas Aguirre, Secretario: Lic. Jorge Rojas Yáñez. RTFF 3º. ÉPOCA, AÑO I, No.8 AGOSTO 1988, PÁG.36.

PROCEDIMIENTO.- LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO.- De conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones administrativas, se debe seguir el procedimiento que el mismo establece en su fracción I, se dice que se citará al presunto responsable a una audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y estas formalidades en el procedimiento sancionatorio deben cumplirse estrictamente por parte de la autoridad, ya que se establecen por la ley, a fin de dar al afectado la posibilidad de defenderse, sin que tales formalidades sean renunciables a voluntad del mismo; por lo tanto, si el presunto responsable renuncia ante la autoridad administrativa al término que señala el artículo 64, fracción I de la Ley de la Materia, dicha autoridad deberá hacer caso omiso a tal manifestación y cumplir con el término de ley, ya que de lo contrario se viola en perjuicio del sancionado el artículo 14 constitucional.

Juicio No. 25593/6374/93.- Sentencia de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Celia López Reynoso.- Secretaria: Lic. Xóchitl Adriana Castellanos Valdez, Revista TFF, No. 87, 3º. Época, Año VIII, Marzo 1995, Págs.45.

Con el fin de que el servidor público cuente con el tiempo suficiente para preparar su defensa, el párrafo tercero de la fracción I del artículo 64 de la Ley, prevé que "Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles". Haciendo una interpretación favorable al servidor público, atento al principio "in dubio pro actione" y tomando en cuenta que la misma no produce ninguna afectación al interés público, lo anterior se traduce en que por "fecha de la citación" debe considerarse el día que se le notifica al servidor, ya que si se atiende al sentido literal de la expresión "fecha de la citación", es decir el día aquel en que se despache el oficio correspondiente, seguramente, y por cuestiones totalmente ajenas al servidor, se le estará afectando adversamente en el tiempo, las posibilidades de preparar debidamente su defensa.

En el artículo 64, fracción I, de la Ley invocada prevé que a la audiencia asista un representante de la dependencia en la cual presta o haya prestado su empleo, cargo o comisión el servidor público presunto responsable. Esta disposición, relacionándola con lo establecido en los artículos 66 y 67 de la precitada ley, resulta evidente que la autoridad incoactora está obligada, a hacer del conocimiento de la dependencia que corresponda la celebración de la audiencia y ponerle a la vista las actuaciones que obran e integran el expediente en que se actúa. El objeto de la participación de la dependencia no se menciona en la ley; sin embargo, es lógico concluir que ésta sólo se circunscribe a la defensa de los intereses de la dependencia o a proporcionar elementos que permitan a la autoridad incoactora llegar a la verdad histórica acontecida, ya que lo contrario equivaldría a permitir que el representante de la dependencia, haga las veces de defensor del servidor público señalado como presunto responsable, intervención que desde luego la ley no permite ni autoriza.

Una vez que el presunto responsable ha sido sabedor de las irregularidades administrativas que se le atribuyen, mediante el citatorio antes referido, se procede a llevar a cabo la audiencia en el día y hora señalados para tal efecto.

Desde el punto de vista gramatical, la expresión "audiencia" en una de sus acepciones clásicas significa el acto por el cual los jueces oyen a las partes en litigio. El origen del vocablo "audiencia" está en el verbo latino "audire" que significa oír. El Diccionario Jurídico Mexicano aduce que: "Consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa". A su vez, Rafael de Pina señala: "En sentido procesal, audiencia es el, complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes, o por el Ministerio Público, en su caso.

En relación al procedimiento administrativo disciplinario, la ley de la materia, sólo se ocupa en su artículo 64 de regular tangencialmente a la figura de la "audiencia", no obstante que el desahogo por parte de la autoridad, constituye la parte más trascendente, tanto por lo que hace al interés jurídico del presunto infractor, como por parte de quien representa el interés público. En forma deficiente el artículo 64, contrario al criterio de una depurada técnica legislativa, contiene y regula una complejidad de figuras e hipótesis normativas (audiencia, pruebas, plazos de citación, facultades, autoridades ejecutoras, plazos para resolver, nuevas investigaciones, suspensión temporal, efectos restitutivos, etc). Sin embargo, podemos considerar, dadas las características particulares que acompañan al procedimiento administrativo disciplinario, que la finalidad que se pretende con el desahogo de la "audiencia" no es otro que la apropiada satisfacción de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional.

Concluida la audiencia a que hemos venido haciendo referencia, la autoridad procederá a analizar todas y cada una de las constancias y actuaciones que obren en el expediente, relacionándolas con la o las imputaciones que se hubiesen señalado en el citatorio a audiencia; de tal ejercicio y tomando en consideración

las diferentes hipótesis previstas en la fracción III del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad puede arribar a las siguientes conclusiones:

- a) Que no cuenta con los elementos suficientes para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad imputada. Esta disposición equivale a una especie de empate técnico, en el cual no hay una parte vencida ni un vencedor, y el estado que guarda el asunto es tan incierto que ni lo aportado y alegado por el presunto responsable resulta lo suficientemente sólido para absolverlo, como tampoco lo son aquellos elementos que sirvieron de soporte para imputar como presuntamente irregular una conducta determinada. En esta circunstancia y a efecto de no violentar el principio de seguridad y certeza jurídica, la autoridad deberá ordenar la practica de investigaciones o diligencias complementarias que permitan despejar cualquier incertidumbre y esclarecer aquellos puntos oscuros, vagos e imprecisos; pero invariablemente estará obligada a hacer oportuno conocimiento al presunto responsable del resultado de las investigaciones y conclusiones y deberá citarlo a audiencia a efecto de que manifieste lo que a su interés convenga.

La hipótesis que estamos analizando resulta algo insólita, si recordamos que la autoridad disciplinaria es a quien corresponde reunir los elementos probatorios y quien, en base a éstos, imputa una presunta irregularidad, iniciando el procedimiento administrativo disciplinario; esto es, que no depende ni directa o indirectamente de agente alguno para realizar su función y sin embargo, de acuerdo a la fracción III en comento puede suspender la audiencia o en su caso ordenar la celebración de otras diversas, con motivo del empate técnico a que hemos hecho referencia. Esta disposición no es otra cosa que el implícito reconocimiento por parte del legislador a la autoridad disciplinaria, que ocasionalmente no tenga el debido cuidado en integrar la causa del procedimiento, con elementos

objetivos y suficientes para hacer la imputación de una presunta infracción, dándole la posterior oportunidad de subsanar sus propias deficiencias.

Siguiendo con éste insólito escenario previsto en la fracción III, y tratando de encontrarle una razón lógica a su contenido normativo, podemos concluir que si lo aportado por el presunto responsable es insuficiente para absolverlo, y en la autoridad disciplinaria persisten indicios de irregularidad que requieren ser fortalecidos o desvanecidos, y según los resultados que arroje la investigación que se realice y de lo que sobre el particular aporte el servidor público, la autoridad incoactora, ahora sí, podrá pronunciarse sobre el fondo del asunto radicado.

- b) Que se adviertan elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable. Durante el desarrollo del procedimiento administrativo pueden resultar otros actos y omisiones no considerados al inicio del procedimiento, ya por las manifestaciones que dé el servidor público durante la audiencia, ya por los pronunciamientos que en su caso hubiese hecho el representante de la dependencia a la cual está adscrito el presunto responsable. En tal situación es conveniente que la autoridad abra e inicie otra causa disciplinaria, ya que estamos hablando de un acto u omisión diverso de aquel que motivo el procedimiento, por tal razón resulta apropiado y funcional dar tratamiento por separado, desvinculándose la suerte de uno en relación al otro. De surtirse esta hipótesis, la autoridad habrá de elaborar el acuerdo correspondiente en el cual señale las medidas que estime apropiadas, o en su caso puede incorporar las medidas aludidas, en el cuerpo de la resolución que vaya a emitir con motivo del procedimiento de origen.
- c) Que se adviertan elementos que impliquen responsabilidad administrativa a cargo de otras personas. El acto que resultó lesivo a los intereses de la administración, puede tener por fuente generadora la conducta de un

servidor público, o derivarse de la participación de varias personas. En este sentido, es factible que en el desarrollo del procedimiento iniciado a un determinado servidor público, se arrojen elementos que involucran la participación de otros servidores; de ahí entonces que si aún no se ha dictado la resolución, la autoridad puede disponer la práctica de investigaciones y diligencias que le resulten necesarias para corroborar y fortalecer los elementos constitutivos de responsabilidad administrativa a cargo de otros servidores públicos y en tal circunstancia resulta conveniente sujetar a las otras personas, a la misma causa que tiene motivado el procedimiento. Esta medida permite ampliar el radio de los sujetos presuntamente responsables y consecuentemente trae aparejada una equitativa distribución de las conductas realizadas, con las sanciones que en lo individual se llegasen a imponer, la autoridad tiene la obligación de analizar minuciosamente las actuaciones y constancias que obren en el expediente y si fuese el caso de que advierta elementos que involucren a otros servidores, está constreñida a no emitir resolución, debiéndose reservar para cuando haya desahogado los procedimientos iniciados a los otros servidores públicos, esto fundamentalmente atendiendo a la naturaleza plurisubjetiva de la irregularidad a través de la cual se produjo la afectación a la administración. De no ser así es posible que la sanción que se imponga se concentre en un sólo infractor y con lo cual se estaría emitiendo un acto injusto y desproporcionado.

Cuando la autoridad no enfrenta alguna de las hipótesis se que han desarrollado en los incisos anteriores, es porque estima que cuenta con elementos suficientes para resolver el fondo del asunto radicado, procediendo a exteriorizar su voluntad mediante la resolución administrativa disciplinaria. El sentido de la resolución puede ser: absolutoria o condenatoria. Los efectos jurídicos de la resolución absolutoria varían diametralmente de aquellas en la cual se imponen sanciones; la primera adquiere el grado de inamovible e incombustible, la segunda en cambio

trae aparejado el derecho del servidor público responsable de inconformarse con la resolución emitida, en consecuencia ésta es válida pero carece de eficacia. En opinión de Acosta Romero "Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a término o condición y durante los lapsos que éstos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto. Para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación". En el caso de la resolución inicial que recae en un procedimiento administrativo disciplinario, si bien es cierto que, como acto administrativo que lo es, trae aparejada la ejecutoriedad de la sanción impuesta, su ejecución no es inmediata ya que se encuentra sujeta a que se den las siguientes condiciones de eficacia:

- Que fenecido el plazo para interponer el recurso de revocación, señalado en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el servidor público responsable no lo hubiese interpuesto. En tal virtud el asunto adquiere definitividad.

- Que el servidor público ejerza el recurso de revocación y solicite la suspensión de la ejecución de la resolución, atento a lo previsto en el artículo 72 de la precitada Ley. De entrada la solicitud planteada obliga a la autoridad a pronunciarse sobre su procedibilidad; en caso de que resuelva a favor de la petición, la sanción impuesta seguirá siendo válida, pero también continuará siendo ineficaz, hasta en tanto se resuelva lo conducente en el recurso planteado. En caso de que se niegue la suspensión o si ésta no fue solicitada, la resolución que se pretende combatir producirá todos sus efectos jurídicos, por ser no sólo válida sino también eficaz.

La resolución que se emite en el procedimiento administrativo disciplinario, no debe confundirse con aquellas que pronuncia un juez o tribunal jurisdiccional; la

resolución que nos ocupa es un acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos. No es conveniente utilizar la terminología procesal propia de los juicios contenciosos, en los procedimientos administrativos, de ahí que la denominación de resolución, resulte desde el punto de vista doctrinal y legislativo, la apropiada y correcta.

La Ley de la Materia no prevé requisitos formales que deba cumplir la resolución disciplinaria, sin embargo tomando en consideración que la misma producirá una afectación en la esfera jurídica del servidor público, es imprescindible que ésta se emita debidamente fundada y motivada. Una resolución metodológicamente ordenada debe contener los siguientes apartados o capítulos:

- **Preámbulo.** Debe contener todos aquellos datos que permitan identificar plenamente el asunto, entre otros: lugar y fecha en que se emite la resolución, nombre completo del servidor público, cargo desempeñado, la causa que da motivo al procedimiento, identificación del Órgano de Control que inicio el procedimiento.
- **Antecedentes o Resultados.** En ellos se describen cronológicamente las diferentes actuaciones de la autoridad, del presunto responsable y del representante de la dependencia en la que el presunto responsable se encuentra o se encontraba adscrito. En esta relatoría se señalará la posición manifestada por el servidor público, sus afirmaciones o negaciones, los argumentos que haya esgrimido, así como las pruebas que hubiere ofrecido, es importante hacer notar que la autoridad no debe señalar ninguna consideración de tipo estimativo o valoratorio.
- **Considerandos.** Constituyen la parte medular de la resolución; en ella la autoridad resolutora analiza los antecedentes del asunto, establece los puntos de coincidencia y divergencia que se tengan con motivo de la

defensa del responsable en relación con las irregularidades imputadas, valorando las pruebas aportadas por el presunto responsable, contra aquellas que sirvieron de base para integrar el expediente, concluyendo categóricamente si son suficientes para desvirtuar las imputaciones hechas. El análisis debe contener los razonamientos lógico-jurídicos que dan soporte a las conclusiones de la autoridad.

- **Puntos resolutivos.** En la parte final del instrumento se aprecia de forma concreta el sentido en que se pronuncia la autoridad, señalando el nombre completo del servidor público y la sanción que en su caso se haya determinado. El sentido de la resolución debe estar directamente apoyada en la parte conducente del capítulo de Considerandos, de esta manera se evitan repeticiones ociosas e innecesarias, también debe contener la orden de la aplicación de la sanción al área administrativa correspondiente, así como la de notificarle al servidor público.

A propósito del plazo previsto en el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 30 días hábiles que se le señala a la autoridad para emitir la resolución que conforme a derecho proceda, hemos de apuntar que si bien es cierto que resulta conveniente ajustarse a su cumplimiento, su inobservancia no deriva aspectos jurídicos a favor o en perjuicio del servidor público, es decir, que no se trata de un término o plazo desde el punto de vista procesal o procedimental, simplemente es una previsión que el legislador plasmó a efecto de que la autoridad tuviese un parámetro prudente para resolver, pero que si materialmente no es posible su cumplimiento (según reza el principio general de derecho: "a lo imposible nadie esta obligado"), podrá hacerlo con posterioridad. La opinión de Luis Humberto Delgadillo es coincidente según se aprecia en el siguiente texto: "... estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento, y en todo caso sólo servirían para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el

desarrollo del procedimiento, ya que si no justifican el retraso en su actuación (que por las circunstancias señaladas sería fácilmente justificable) incumplirían la obligación de diligencia que establece el artículo 47, fracción I, de la Ley de la materia".

Tercera etapa. (medios de impugnación). La resolución que la autoridad disciplinaria emite, con motivo de la conclusión del procedimiento previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede ser combatida por el servidor público cuando aquella le cause agravios y estime que se emitió ilegalmente. Si la resolución es absolutoria, el asunto queda firme e inamovible. En este aspecto la ley no reconoce derechos subjetivos públicos, no tutela interés jurídico a terceros, como tampoco prevé alguna instancia impugnativa que permitiese a otra autoridad jerárquicamente superior, revisar la resolución absolutoria tomada por la autoridad administrativa disciplinaria. Caso contrario ocurre cuando la resolución fija alguna o algunas de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley antes citada. En tal circunstancia el servidor público sancionado podrá escoger, entre imponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad, según se prevé en los artículos 71 y 73 de la precitada ley, o en su caso una vez agotas estas vías ordinarias, interponer el juicio de amparo.

SUJETOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.-

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación ciertas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a otros ordenamientos con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público. Una de estas reformas es la que se refiere al tratamiento constitucional del término servidor público, que desde esa fecha debe aplicarse a todos aquellos que han sido nombrados para desempeñarse laboralmente en cualquiera de los órganos públicos de Gobierno,

independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

El propósito de esta reforma fue dar un trato igualitario en la ley a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales; en este orden de ideas, el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento señala, en forma enunciativa, que deben ser considerados como servidores públicos.

- Los representantes de elección popular como: el Presidente de la República.
- Los miembros del Poder Judicial Federal como: los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.
- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal como: los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
- En el Instituto Federal Electoral, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo.

Los restantes funcionarios, empleados y trabajadores del Instituto Federal Electoral no pueden ser considerados como servidores públicos en atención a la naturaleza política y jurídica del Instituto, en tanto que si bien es cierto que es un organismo autónomo de carácter político con personalidad jurídica y patrimonio propios, también lo es que no forma parte de la Administración Pública Federal, ni de ningún otro órgano de gobierno. En la integración del Instituto Federal Electoral, órgano que es la máxima autoridad en la materia, participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos. De esta forma, se deben considerar como servidores públicos de dicho Instituto solamente aquellos

que guarden relación laboral con los órganos de gobierno por haberla formalizado previamente al ostentar el carácter de representantes populares, exceptuando, desde luego, a los integrantes de los partidos políticos y a los ciudadanos. Las relaciones laborales que surgen entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores públicos se rigen por las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, según lo dispone la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

- Los funcionarios y empleados públicos, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

De acuerdo con lo anterior, deben ser considerados como servidores públicos todas aquellas personas que como funcionarios, empleados o trabajadores de base desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal y en la Asamblea legislativa del Distrito Federal, además de los Senadores, Diputados y Asambleístas, respectivamente, que integran estos órganos públicos; así como los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; es decir, los que están adscritos, en ambos casos, al Poder Ejecutivo.

Por lo que corresponde a los servidores públicos de las entidades que integran el pacto federal, sus respectivas Constituciones y leyes reglamentarias deben precisar para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Los ordenamientos legales federales que regulan sustantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública, o en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

El criterio para definir el término servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan. En estricto sentido, la función formal de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco lo es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo.

Con base en lo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.

La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder mandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes.

3.4 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

Como cuestión preliminar es conveniente precisar la palabra responsabilidad ya que ésta tiene varias acepciones; así es frecuente manifestar que una persona es muy responsable, que tiene un gran sentido de responsabilidad, que tiene muchas responsabilidades, o bien, que es responsable de un acto u omisión. En cada una de las frases anteriores se utiliza el término responsabilidad con diferentes significados, ya que su aplicación no sólo se circunscribe al ámbito legal, sino que se extiende a otros órdenes valorativos o morales.

La definición gramatical generalmente aceptada de la palabra responsabilidad, es la de calidad de responsable. Ahora bien, responsable se define como quien está obligado a responder de ciertos actos.

El término responsabilidad, adentrándonos ya en el terreno de su aplicación respecto del servicio público, tiene el significado de obligación de atender todos los deberes y ejercer la autoridad con base en las normas de actuación establecidas y en las facultades otorgadas.

Es decir, es la obligación de soportar las consecuencias derivadas del incumplimiento de un deber, consistente en soportar una sanción.

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una relación especial en razón de su participación en ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con sus obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala que "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal"¹².

3.5 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En materia de responsabilidad administrativa el título IV constitucional dispone las prevenciones legales sobre las que se deberán expedir las leyes de responsabilidades:

- Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad. Sobre estos criterios gira el catálogo de obligaciones que contempla la ley reglamentaria, aunque agregó el de economía;
- Se establece la autonomía de los procedimientos y la prevención de que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta;
- Se dispuso la publicación de leyes sobre responsabilidad administrativa que contemplen: las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones. La Constitución Federal menciona como sanciones la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, que deberá imponerse,

¹² Fraga, Gabino, Ob. Cit., Pág. 189

esta última, de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder de tres tantos de éstos. La ley de la materia impuso como límite máximo, dos tantos del lucro indebidamente obtenidos o de los daños y perjuicios causados:

- La ley señalara los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones irregulares. Cuando la conducta del infractor fuese grave los plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa no podrán ser inferiores a tres años.

CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativa que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

MARCO LEGAL.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el ordenamiento que rige, en materia de responsabilidad administrativa, a los

servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Dicho ordenamiento en su Título Tercero denominado "Responsabilidades administrativas" se señala a los sujetos que incurren en responsabilidad, se establecen las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como las sanciones que puedan imponerse por el incumplimiento de tales obligaciones.

En resumen su objeto es reglamentar:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- El Código Administrativo de Conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa;
- Las autoridades competentes;
- El procedimiento disciplinario administrativo;
- Los recursos administrativos;
- La autonomía de los procedimientos; y,
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

CONDUCTAS QUE DAN ORIGEN A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-

El artículo 113 de la Constitución Federal dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones a su cargo a fin de salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos, son las siguientes:

"ARTICULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que recibe;

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interposición persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trata y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que recibe de la Secretaría de la Contratoría, conforme a la competencia de ésta;

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contratoría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría o propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto".

TESIS CON
FALLA DE URGEN

CAPÍTULO CUARTO

LA PRESCRIPCIÓN

4.1 CONCEPTO DE PRESCRIPCIÓN.

La prescripción es una causa de extinción de responsabilidad (civil, penal, administrativa, etc.) fundada en la acción del tiempo sobre los acontecimientos humanos o la renuncia del Estado al *ius punendi* en razón a que el tiempo transcurrido borra los efectos de la infracción y apenas si existe memoria social de la misma.

Principio de prescripción:

En sentido amplio la prescripción se entiende como el medio de adquirir derechos (positiva) o liberarse de obligaciones (negativa) por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley.

En materia de responsabilidades, la prescripción sólo tiene una connotación o alcance negativo, pero además presenta la modalidad de que no es que se extinga una posible responsabilidad, por el transcurso del tiempo, sino que en propiedad lo que se extingue son las facultades de la Autoridad Administrativa para imponer sanciones en un asunto específico, lo cual no impide que se pueda intentar por otras vías, tales como la penal o la civil. Este tipo de prescripción se equipara técnicamente a la figura de la caducidad; en el Diccionario Jurídico Mexicano, se alude a la caducidad en los siguientes términos "II. Es una figura procedimental que consiste en la pérdida o extinción de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el transcurso del tiempo, al no haberlas ejercido dentro del lapso prefijado y que no está sujeto a interrupción o suspensión".

El principio de prescripción tiene nexo directo con la garantía de seguridad jurídica y con el principio de economía procedimental. En relación con la primera se justifica la prescripción ya que de no establecerse la temporalidad, el servidor o ex-servidor público estaría en la más completa incertidumbre y expuesto a que en todo momento y bajo cualquier pretexto, ser sujeto a un procedimiento disciplinario. El análisis de la prescripción y acuerdo correspondiente, se impone en las diversas fases del procedimiento, incluyendo aquellas que se comprenden en el recurso de revocación

4.2 ¿CUÁNDO PROCEDE LA PRESCRIPCIÓN?

En el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece:

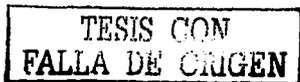
"Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

"I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

"II.- En los demás casos prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.



"III.-El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

La extinción de las facultades de la autoridad sancionadora para "imponer" sanciones, está sujeta a las características que presente el caso concreto del cual conoce. El numeral 78 en sus fracciones I y II prevé el elemento de la temporalidad como punto de partida para que opere la inhibición sancionadora; sin embargo, en ambos casos se sujeta la aplicabilidad a otros factores. Antes de continuar con el análisis de las dos fracciones aludidas, es necesario detenerse a comentar que la fracción III rompe el esquema y la armonía normativa del párrafo cuya cabeza fija el "deber ser" del artículo, ya que mientras el párrafo de referencia alude como sujetos destinatarios de la medida inhibitoria al "superior jerárquico" y a la "Secretaría" (o Contraloría), en la fracción III se señala a los "particulares" como los destinatarios de la prescripción del derecho a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, la inserción de la fracción III resulta de lo más absurda y refleja una evidente falta de técnica legislativa, en todo caso si la intención era que las prescripciones, tanto por lo que hace a las facultades de la Administración Pública como de los derechos de los particulares, quedaran en un sólo cuerpo normativo, lo correcto y apropiado hubiera sido haber dejado la redacción de la fracción III, como un párrafo final del artículo 78 y no de forma alguna como una de las partes integrantes del párrafo dispositivo; tan fuera de contexto se encuentra la fracción III, que la fracción I y la fracción II se encuentran unidas por la conjunción "y", quedando aislada la fracción III.

Más allá de las evidentes deficiencias técnicas que presenta la estructura normativa del artículo 78, destacaremos los alcances jurídicos de las fracciones I y II, así como de los dos párrafos que les suceden, en relación a la "prescripción" sancionadora.

La fracción I señala que las facultades sancionadoras de las autoridades competentes, prescribirán en un año cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no exceda de diez veces el salario mínimo mensual.

En una interpretación aislada esta disposición puede llevar a la equívoca conclusión, de que por el hecho de transcurrido un año en que el servidor público incurrió en alguna responsabilidad y derivada de esta se le hubiese determinado como sanción económica una cantidad no mayor del equivalente a diez veces el salario mínimo mensual, entonces la facultad genérica para imponer sanciones ha prescrito.

Tal planteamiento carece de solidez jurídica, si se atiende a una interpretación armónica e integral entre la fracción en estudio, con lo dispuesto en la fracción II y de esta a su vez con el artículo 53 del mismo ordenamiento; este último precepto indica las diferentes modalidades bajo las cuales se aplican las sanciones con motivo de una o varias conductas infractoras desplegadas por el servidor público, de forma tal que en función de las conductas desplegadas es posible que recaiga uno o más tipos de sanciones, como pudiese ser la destitución del empleo, cargo o comisión, además de la sanción económica.

Así las cosas es evidente que la fracción I, regula la prescripción de la facultad de imponer alguna sanción económica, cuando el monto del beneficio o daño causado no excede de las diez veces el salario mínimo mensual vigente, pero de ninguna manera prescribirá en un año si se trata de: sanción económica superior a diez veces el salario mínimo, por exclusión según la fracción II, estos casos prescribirán en tres años.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el segundo y tercer párrafo del precitado artículo 78, el plazo de prescripción (por uno o tres años) deberá computarse a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera consumido el acto

infractor o si de los actos continuos se trata, entonces se contabilizará a partir del último acto materializado.

El tercer párrafo del numeral 78, prevé la figura de la interrupción de la prescripción de un año o de tres, operando ésta cuando se de inicio al procedimiento administrativo previsto en el artículo 64.

La autoridad administrativa puede determinar que ha operado la prescripción bajo dos criterios:

1. Cuando una vez citado el presunto responsable, éste por medio de un escrito o bien durante el desahogo de la audiencia de ley haga valer que ha transcurrido en exceso el tiempo fijado en el artículo 78 de la Ley mencionada, en cuyo caso, la autoridad incoactora estará obligada a resolver lo conducente respecto de la prescripción, y de ninguna manera debe hacerlo oficiosamente, esto último es así si se toma en cuenta que la Ley de la materia no le atribuye tal facultad y que en todo caso la autoridad sólo puede hacer aquello que expresamente se le faculta en la ley.
2. Cuando debido a la insuficiente regulación procedimental que ostenta la Ley Federal de Responsabilidades, en relación al procedimiento administrativo disciplinario, la autoridad incoactora o los litigantes recurran a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales.

Sobre el particular, la única mención que contiene la Ley Federal de Responsabilidades respecto a la supletoriedad se ubica en el artículo 45, en el cual se establece:

"Artículo 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal".

El artículo 45, forma parte del Capítulo IV, cuya denominación indica que los numerales que lo comprenden son disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo, el cual se ocupa específicamente de regular los procedimientos en materia de juicio político y declaración de procedencia; sin embargo, el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Segundo Circuito estableció en la jurisprudencia número II.º.A./15, lo siguiente:

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CÓDIGO PENAL FEDERAL DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 45 DE DICHA LEGISLACIÓN Y NO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicaran supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente, el Código Penal Federal; por ende, si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales".

"Amparo directo 193/99.- Rosa Isela Hidalgo Baca.- 10 de febrero de 2000.- unanimidad de votos.- ponente: José Ángel Mandujano Gordillo.- Secretaria: Mónica Saloma Palacios".

"Amparo directo 293/99.- Francisco Galán Granados.- 10 de febrero de 2000.- unanimidad de votos.- ponente: Manuel Baraibar Constantino.- Secretaria: Blanca Isabel González Medrano".

"Amparo directo 649/99.- Javier Heredia Pineda.- 24 de febrero de 2000.- unanimidad de votos.- ponente: Jaime Raúl Oropeza García.- Secretario: Clemente Delgado Salgado".

"Amparo directo 404/99.- Rebeca Martínez Juárez.- 02 de marzo de 2000.- unanimidad de votos.- ponente: Cleotilde Juvenalia Meza Navarro, Secretaria de Tribunal en funciones de Magistrado, en términos del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.- Secretaria: Mónica Saloma Palacios".

"Amparo directo 511/99.- Alfredo Espinoza Carrera.- 06 de marzo de 2000.- unanimidad de votos.- ponente: Cleotilde Juvenalia Meza Navarro, Secretaria de Tribunal en funciones de Magistrado, en términos del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.- Secretario Jorge C. Arredondo Gallegos.

Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, Página 1001, Tesis 1.4º A.305 A, de rubro: "SERVIDORES PUBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De la Jurisprudencia transcrita anteriormente se advierte que de conformidad con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la ley de la materia, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente, las del Código Penal.

De lo anterior se desprende que al sustanciarse el procedimiento administrativo disciplinario debe aplicarse el Código Federal de Procedimientos Penales, en forma supletoria y no el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por consiguiente, si existe disposición expresa en el sentido que la ley que debe aplicarse de forma supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el Código Federal de Procedimientos Penales, es evidente que si el procedimiento se rige por disposiciones contenidas en una ley procesal no aplicable al caso específico de que se trata, resultaría que dicho procedimiento es violatorio de garantías en perjuicio del presunto responsable y por ende la resolución que se dictase sería nula.

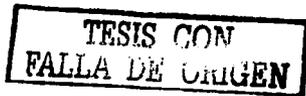
Al respecto, el artículo 137, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Penales dispone "El Ministerio Público no ejercitará la acción penal cuando la responsabilidad penal se halla extinguida legalmente, en los términos del Código Penal. El último ordenamiento mencionado establece en sus artículos 100 y 101 "Por la prescripción se extinguen la acción penal y las sanciones" y "La prescripción es personal y para ella bastará el simple transcurso del tiempo señalado por la ley [...] La prescripción producirá su efecto, aunque no la alegue como excepción el acusado. Los jueces la suplirán de oficio en todo caso, tan luego como tengan conocimiento de ella, sea cual fuere el estado del proceso".

4.3 LA PRESCRIPCIÓN EN LOS FINCAMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

El Fincamiento de Responsabilidades Administrativas es el instrumento a través del cual la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promueve ante la autoridad competente el inicio del procedimiento administrativo disciplinario para aplicar las sanciones administrativas y/o económicas que correspondan al servidor público cuyos actos u omisiones implicaron el incumplimiento de una disposición legal o reglamentaria de carácter administrativo, según los resultados de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas por dicho órgano técnico.

Al respecto, en el artículo 14, fracciones I y II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se establece que: "El Presidente del Órgano Colegiado de la Contaduría, como autoridad ejecutiva, tendrá específicamente las siguientes facultades [...] II. Promover ante las autoridades competentes: a) El Fincamiento de Responsabilidades".

Asimismo, en el artículo 39, inciso a), de la Ley Orgánica invocada se establece que "Cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá el Pliego de Responsabilidades que resulte, e integrará el o los expedientes técnicos correspondientes a efecto de: a) tratándose de faltas administrativas, cuya imposición en los términos de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos se le atribuya al superior jerárquico sean turnados los expedientes al mismo, para que aplique la sanción que corresponda."



De igual forma, en el artículo 4°, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se indica que "El Órgano Colegiado tendrá las siguientes atribuciones [...] XIII. Promover ante las autoridades correspondientes las acciones legales que se hayan derivado de las visitas, inspecciones y auditorías que se hubieren realizado por la Contaduría".

Atendiendo a la problemática de la prescripción, se estima que en la emisión de los Fincamientos de Responsabilidad Administrativa, la Contaduría Mayor de Hacienda debe considerar invariablemente lo previsto en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a que las facultades para imponer las sanciones que prevé dicho ordenamiento prescriben en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, al momento de la comisión de las irregularidades y en los demás casos en tres años, y que el plazo de prescripción se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir de que hubiese cesado si fuere de carácter continuo.

El procedimiento para determinar la prescripción en los fincamientos de responsabilidad consiste en:

- Determinar la fecha exacta de comisión de la irregularidad (acción u omisión).
- Analizar si la falta se agota en un sólo acto o si produjo efectos. En el último caso, se debe verificar la fecha en que éstos cesaron.
- Determinar el monto del beneficio obtenido o del daño causado, a fin de ubicar la falta en alguno de los supuestos que prevé el artículo 78 del ordenamiento legal invocado.

4.4 LA PROBLEMÁTICA DE LA PRESCRIPCIÓN EN LOS FINCAMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE PROMUEVE EL ÓRGANO TÉCNICO DE FISCALIZACIÓN.

El desfase que existe entre el inicio de la revisión de la cuenta pública y el de promoción de fincamiento de responsabilidad administrativa ante la autoridad competente obedece a la regulación jurídica en torno a la fiscalización "ex-post" que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda, como se muestra a continuación:

De acuerdo con lo previsto en el artículo 43, último párrafo, del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, la Cuenta Pública del año anterior debe ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio de cada año.

En términos de lo dispuesto en artículo 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la contaduría es el órgano técnico de la Asamblea que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 8°, fracción I, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a la Contaduría corresponde revisar la Cuenta Pública, para lo cual tiene, entre otras, atribuciones las relativas a ordenar visitas e inspecciones, practicar auditorías, revisiones; solicitar informes, revisar libros, documentos, registros, sistemas y procedimientos; inspeccionar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político administrativos, entidades y órganos autónomos, se realizaron de conformidad con la normatividad vigente y se aplicaron eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.

En el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Contaduría debe rendir a más tardar el 15 de julio de año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe de Resultados a la Asamblea.

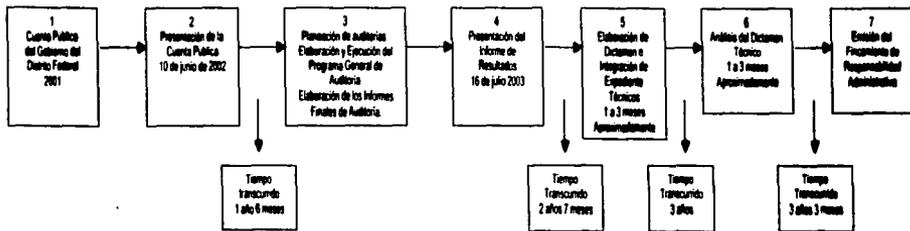
En términos de lo previsto en el artículo 16, fracciones II y X, del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las Direcciones Generales de Auditoría tienen atribuciones para practicar, de acuerdo al ámbito de su competencia, las auditorías, visitas, inspecciones, revisiones y evaluaciones conforme a los programas que apruebe el Órgano Colegiado y las que determine el Pleno de la Asamblea en el Decreto relativo a la Revisión de la Cuenta Pública; así como para emitir los dictámenes que se deriven de la práctica de éstas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Presidente del Órgano Colegiado de la Contaduría, como autoridad ejecutiva, tiene facultad para promover ante las autoridades competentes el Fincamiento de Responsabilidad.

Como se puede apreciar la normatividad que regula la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, establece las actividades y tiempos que debe observar la Contaduría Mayor de Hacienda en el ejercicio de sus atribuciones, a efecto de no violentar el principio de legalidad.

A continuación se presenta la ruta crítica de la secuencia de actividades que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, previamente a la emisión de una promoción de acción.

RUTA CRÍTICA DE LA PROMOCIÓN DE ACCIONES DERIVADAS DE LA REVISIÓN DE CUENTA PÚBLICA



En la ruta crítica se observan que el tiempo promedio que transcurre entre el ejercicio al que corresponde la Cuenta Pública y el de emisión de la promoción de Fincamiento de Responsabilidad Administrativa oscila de 3 años. Lo anterior sin considerar que el tiempo que se emplea en la elaboración, análisis y, en su caso, emisión de la promoción de acción correspondiente depende del número de dictámenes técnicos que se derivan de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 70, fracciones I y II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé dos términos de prescripción:

- I Un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal
- II En los demás casos prescribirán en tres años

De lo anterior, se desprenden dos conclusiones:

Cuando se trate de irregularidades en las que el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor sea superior a las diez veces el salario mínimo mensual vigente, a la fecha de emisión del Fincamiento de Responsabilidades Administrativas están prescritas las facultades de la Secretaría y del superior jerárquico para imponer sanciones.

En el supuesto de irregularidades en las que el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor sea inferior a las diez veces el salario mínimo mensual vigente o bien se trate de irregularidades de tipo normativo de las cuales no se desprenden la comisión de delitos o perjuicios o no redundan en la obtención de un beneficio para el infractor, a la fecha de emisión del Fincamiento de Responsabilidades Administrativas están prescritas las facultades de la Secretaría o del superior jerárquico para imponer sanciones.

Trátese de hechos detectados en la práctica de revisiones de tipo normativo, de las cuales no se derivan la comisión de delitos o perjuicios al Erario del Gobierno del Distrito Federal ni redundan en la obtención de un beneficio para el infractor. Debido a que se aplican en el supuesto de prescripción de un año previsto en el artículo 70, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que en la mayoría de los casos a la fecha de presentación de la Cuenta Pública y en otros al momento de entregar el Informe de Resultados había transcurrido en exceso el tiempo, operando dicha figura jurídica.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En la ruta crítica se observa que el tiempo aproximado que transcurre entre el ejercicio al que corresponde la Cuenta Pública y el de emisión de la promoción de Fincamiento de Responsabilidad Administrativa excede de 3 años. Lo anterior sin considerar que el tiempo que se emplee en la elaboración, análisis y, en su caso, emisión de la promoción de acción correspondiente dependerá del número de dictámenes técnicos que se deriven de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

De lo anterior, se desprenden dos conclusiones:

1. Cuando se trate de irregularidades en las que el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor sea superior a las diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, a la fecha de emisión del Fincamiento de Responsabilidades Administrativas habrá transcurrido en exceso el tiempo máximo de 3 años previsto en el artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que las facultades de la Secretaría o del superior jerárquico para imponer sanciones estarán prescritas.
2. En el supuesto de irregularidades en las que el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor sea inferior a las diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal o bien se trate de irregularidades de tipo normativo de las cuales no se desprenda la causación de daños o perjuicios al Erario el Gobierno del Distrito Federal o no redunden en la obtención de un beneficio para el infractor, a la fecha de presentación de la Cuenta Pública y en otros al momento de entregar el Informe de Resultados, habrá transcurrido en exceso el tiempo de un año previsto en el artículo 78, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que habrán prescrito las facultades de la Secretaría o del superior jerárquico para imponer sanciones.

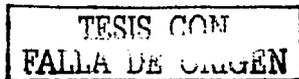
4.5 COMENTARIO.

La creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un acontecimiento de primer orden en la historia jurídica, política y democrática del Distrito Federal, ya que por primera vez la capital del país cuenta con un órgano técnico, en la Asamblea Legislativa, responsable de fiscalizar el ingreso y el gasto público de la ciudad de México.

De acuerdo con su Ley Orgánica, la principal atribución de la Contaduría Mayor de Hacienda es la revisión de la Cuenta Pública anual que presenta el jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa durante los primeros diez días de junio. Dicha revisión consiste en verificar si las Dependencias, Órganos Político Administrativos, Órganos Desconcentrados, Entidades de la Administración Pública Paraestatal y Órganos Autónomos, realizaron sus operaciones ajustándose al Código Financiero, a Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y si cumplieron con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables a la materia.

La importancia que revisten las entidades de la fiscalización superior, deviene de su carácter esencial de conformarse en órganos técnicos, que proporcionan apoyo básico y fundamental para el desempeño de una materia tan compleja y delicada que la Constitución atribuye al Poder Legislativo: la fiscalización del gasto público.

La función de fiscalización superior constituye una responsabilidad de gran trascendencia en la vida nacional, por lo que la tarea de auditar el manejo de los recursos públicos en la Ciudad de México, una de las más grandes, complejas y plurales del mundo, requiere de solidez de principios, gran sentido de responsabilidad y sensibilidad social. Por lo que la Contaduría Mayor de Hacienda tiene ante sí los siguientes retos:



- Consolidar su organización, estructura, funciones y normatividad, para lograr un óptimo desempeño de sus actividades;
- Ejercer sus facultades de fiscalización superior, con autonomía y calidad técnica y con apego a los principios que rigen su actuación;
- Incidir de manera efectiva, con la fuerza de actuación ética, responsable y eficaz de este órgano técnico, en las prioridades, metas y alcances de la mayor relevancia social en el ejercicio público;
- Coadyuvar a que las áreas de la administración pública local, continúen evolucionando hacia programas precisos y claros de rendición de cuentas;
- Lograr que la fiscalización superior se acredite ante la ciudadanía como un medio eficaz para dar mayor transparencia a la gestión de los recursos públicos; y
- Propiciar el logro de los objetivos de equidad, justicia social y democracia que orientan el desarrollo de esta ciudad capital, y al proceso de modernización de la fiscalización superior en México.

La función fiscalizadora que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda tiene un carácter *ex post*, ya que se inicia una vez que se entrega a la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública Anual.

Las auditorías que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son el medio más eficaz para ejercer la función de fiscalización y control gubernamental, por lo cual el Programa General de Auditoría recibe una atención prioritaria, con el fin de asegurar la calidad,

imparcialidad, objetividad y credibilidad de las revisiones que practica el órgano de fiscalización superior.

Atendiendo al marco jurídico de la prescripción se estima necesario que el Órgano Técnico de Fiscalización considere lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la formulación de las promociones de acciones de Fincamiento de Responsabilidad Administrativa, a efecto de garantizar la viabilidad del empleo de horas hombre y recursos para la elaboración de las promociones de acciones y desahogo del procedimiento administrativo disciplinario por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda y los Órganos de Control Interno, respectivamente.

Es conveniente que la promoción del Fincamiento de Responsabilidades Administrativas se realice cuando:

- 1. Se trate de faltas de las que se derive la causación de daños o perjuicios al Erario del Gobierno del Distrito Federal, siempre y cuando el monto del daño o perjuicio causados por el infractor exceda de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, al momento de la comisión de la falta.**
- 2. Se trate de faltas en las que existan elementos suficientes para acreditar que el infractor obtuvo un beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte, independientemente del monto.**
- 3. Se trate de faltas que impliquen daños o perjuicios al Erario del Gobierno del Distrito Federal por un monto inferior a las diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de la comisión de la falta.**

cuando no conlleven la causación de éstos o no redunden en un beneficio económico para el infractor, siempre y cuando, por la importancia que revista el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones debió observar el servidor público, existan elementos documentales que evidencien la gravedad de la falta.

Al respecto, el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa, del Primer Circuito estableció la Tesis I.4º.A.7.A, que a la letra dice:

PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE CONSIDERARSE LA GRAVEDAD DEL ACTO IMPUTADO AL SERVIDOR PÚBLICO PARA ESTABLECERLA.- El último párrafo del artículo 114 constitucional dispone: "... La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años". Ahora bien, la gravedad a que alude el precepto en cita se refiere a la importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, como en el caso de que un representante social exceda el término constitucional para consignar a los presuntos responsables de una conducta delictiva, comportamiento que implica violación a los derechos humanos, y que debe considerarse grave para efecto de imponer la sanción correspondiente, al servidor público, debiendo entonces contarse el término de tres años previsto, tanto en aquel artículo, como en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que opere la prescripción de la responsabilidad.

Revisión fiscal 154/95. Director General Jurídico de la Procuraduría General de la República. (Rafael Quintanilla Cedillo). 8 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Barcenás Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.

Tratándose de faltas detectadas en la practica de revisiones de tipo normativo que impliquen incumplimientos a disposiciones de carácter interno (Lineamientos, Manuales Administrativos, circulares, etc.), de las cuales no se deriven la causación de daños o perjuicios al Erario del Gobierno del Distrito Federal ni redunden en la obtención de un beneficio para el infractor, únicamente se emitirán recomendaciones, las cuales tendrán un carácter

eminentemente preventivo y se referirán a las acciones que debe realizar el ente auditado para evitar que se repitan las irregularidades de carácter técnico o administrativo detectadas durante la ejecución de las auditorías, no siendo dichas irregularidades objeto de dictaminación ni de promoción de acción.

Del análisis realizado a la figura de la prescripción y su importancia en los Fincamientos Responsabilidad Administrativa que emite la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, estamos en condiciones de proponer una reforma al artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la finalidad de que se amplíen los términos de prescripción señalados en dicho artículo y los cuales ya fueron analizados en el presente trabajo, para que las facultades de la autoridad correspondiente no se vean truncadas, lo anterior en beneficio de una sociedad cada día más demandante y un país en donde la función pública encomendada a los servidores públicos sea realizada en base a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Al ampliar los términos contemplados en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, no se verá limitada para actuar acorde al ámbito de sus atribuciones, y aplicar las sanciones que conforme a derecho procedan en cada caso.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONCLUSIONES

- 1. El artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal para revisar la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal; por conducto de su Órgano Técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**
- 2. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es un órgano técnico que se encarga de la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación.**
- 3. La Fiscalización Superior es de gran trascendencia en la vida nacional, toda vez que la sociedad cada día más demandante, se encuentra informada sobre el manejo de los recursos económicos de la Ciudad de México.**
- 4. El artículo 43, último párrafo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala que la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio de cada año.**
- 5. Como órgano técnico de fiscalización le corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal; para llevar a cabo esta facultad, la Contaduría Mayor de Hacienda, lleva a cabo visitas e inspecciones, practica auditorias, revisiones; solicita informes, revisa libros,**

documentos registros, sistemas y procedimientos; inspecciona obras, bienes adquiridos y servicios contratados, a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos políticos administrativos, entidades y órganos autónomos.

6. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como autoridad ejecutora, tiene la facultad de promover ante las autoridades competentes el Fincamiento de Responsabilidad, derivado de las irregularidades detectadas durante el desarrollo de sus facultades como órgano técnico de fiscalización.

7. Del análisis realizado a los tiempos que ocupa la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública de cada Ejercicio Fiscal, se advierte que la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal se ve limitada para actuar conforme a sus atribuciones, debido a que cuando recibe los Fincamientos de Responsabilidad Administrativa de parte de la Contaduría Mayor de Hacienda, en ocasiones han transcurrido los plazos previstos en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciéndose presente la figura de la prescripción, es decir, que las facultades de la autoridad se ven truncadas para actuar en contra de los servidores públicos señalados como probables responsables en dichos Fincamientos de Responsabilidad.

8. La Prescripción en los Fincamientos de Responsabilidad Administrativa, deriva de los tiempos tan largos que existen entre la presentación de la Cuenta Pública que hace el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los tiempos que ocupa la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal para realizar las auditorías, emitir las promociones de acciones y turnar éstas a la autoridad competente para desahogarias.

- 9. Por lo anterior, se propone una reformar al artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de que se de un tratamiento especial a las irregularidades que detecte la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública, logrando con esto, que las conductas irregulares por parte de los servidores públicos no queden impunes.**

- 10. La reforma al artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, permitirá que la autoridad competente lleve a cabo sus facultades, aplicando cuando así corresponda las sanciones que conforme a derecho procedan, a los servidores públicos que hayan infringido con su actuar las leyes, normas, decretos, acuerdos, circulares y manuales administrativos, sin correr el riesgo de que se haga presente la figura de la prescripción; logrando así, una Administración Pública cada día más transparente, basada en los principios de legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad.**

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 16ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 2002.
2. Canasi José, Derecho Administrativo, Vol. I, Parte General, Edit. De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1981.
3. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, Edit. Limusa, México, D.F., 1989.
4. Diez Manuel, María, El Acto Administrativo, 2ª. ed. Edit. Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1961.
5. Faya Biseca, Jacinto, Administración Pública Federal, 2ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1983.
6. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 32ª. ed. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1993.
7. Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I, Parte General, 11ª. ed. Edit. Tecnos, S.A., Madrid España, 1989.
8. Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, 8ª. ed., Edit. Haria, México, D.F., 1990.
9. González Pérez, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, 2ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México D.F., 1995.
10. Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, primer curso, 2ª. ed., Edit. Haria, México D.F., 1991.
11. Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 7ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México D.F., 1997.
12. Orendain Kunhardt, Ignacio, Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2ª. ed., Edit. Themis, México, D.F., 1996.
13. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, 23ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D. F., 2002.
14. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 2001.

15. Herrera Pérez, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Edit. particular, México 1991
16. Bunster, Alvaro, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, S.A., México. D.F., 1984.
17. Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, 12ª. ed., Edit. Tecnos, España, 1998.
18. Ovalle Favela, José, Teoría General del Proceso, 4ª. ed., Edit. Haria, 1988.
19. Morales Paulín Carlos A., Derecho Burocrático. Edit. Porrúa, México 1995.
20. Investigaciones Jurídicas, Instituto de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, T. II. 3ª ed., México 1989.
21. González Pérez, Jesús, Derecho Procesal Mexicano, 2ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México D.F., 1997.

LEGISLACIÓN

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, En Colección: Leyes y Códigos de México, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F.**
2. **Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, En Colección: Leyes y Códigos de México, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F.**
3. **Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Edit. Porrúa, México, D.F.**
4. **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, En Colección: Leyes y Códigos de México, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F.**
5. **Ley Orgánica de la Administración Pública, Compendio de leyes, reglamentos, Edit. ISEF, México D.F.**
6. **Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Compendio de leyes, reglamentos, Edit. ISEF, México D.F.**
7. **Código Financiero del Distrito Federal, Compilación Jurídica, Edit. SISTA S.A. de C.V, México, D.F.**