



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL CONTROL INTERNO EN EL GOBIERNO DEL  
DISTRITO FEDERAL**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A:**

**GABRIEL GIL GARCÍA**

**DIRECTOR DE TESINA:**

**Dr. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE**



**CUIDAD UNIVERSITARIA 2010.**



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.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>APARTADO 1. CONCEPTO Y COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO.....</b>	<b>5</b>
1.1.    Naturaleza del Control.....	14
1.2.    Control Preventivo.....	24
<b>APARTADO 2. LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO             FEDERAL.....</b>	<b>27</b>
2.1.    Antecedentes.....	30
2.2.    Su Ámbito de Competencia.....	40
2.3.    Marco Normativo.....	46
<b>APARTADO 3 IMPORTANCIA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DEL             GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>48</b>
3.1.    Estructura Orgánica y Funcional de los Órganos Internos de Control en Delegaciones.....	49
3.2.    Diagnostico del Control Interno en los Órganos Internos de Control.....	55
3.3.    Propuestas de Mejora.....	64
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>67</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>71</b>
<b>FUENTES DE CONSULTA.....</b>	<b>76</b>

## INTRODUCCIÓN

El poder es una facultad con la cual un individuo puede obligar a otro a realizar una actividad aún en contra de su voluntad. El orden jurídico deposita el poder organizado del Estado en las diversas funciones públicas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Requiere de individuos que le presten su voluntad para que se constituyan los llamados órganos del Estado. Son ellos quienes realizan los actos de autoridad en los que se materializa el poder público. Los individuos que ejercen poder pueden hacer mal uso de éste. Aquí aparece una de sus patologías: la corrupción. Ésta constituye uno de los problemas más grandes de nuestro siglo, puesto que ha penetrado profundamente en la sociedad, lo que genera grandes disfunciones.

Las atribuciones de los órganos de autoridad se ejercen a través de las funciones que desempeñan, encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas, esas funciones se derivan de los órganos en los que se estructura el poder público. Los conceptos de función y poder son correlativos. Paralelamente, existen funciones accesorias como son las de control y evaluación de la actividad administrativa. Dado que la tentación del manejo indebido de los recursos públicos puede presentarse en la fase operativa de la administración, se han buscado herramientas para frenar la corrupción, algunas de ellas son: el derecho, la contabilidad, la auditoria y las técnicas o procedimientos administrativos.

Es de destacar que la administración moderna se encuentra basada en el proceso administrativo que adopta generalmente los pasos de previsión, planeación, integración, dirección y control. De los anteriores cinco pasos destaca el control que es una etapa de suma importancia, porque su principal objetivo es mantener las actividades de la organización alineadas y en curso. Así es como éstas se desarrollan de manera efectiva y eficiente para la consecución de los objetivos de la organización.

El control es considerado como una fuerza normal y positiva, que con instrumentos normales logra los resultados deseados. La administración puede mantener y realizar las actividades de la organización de acuerdo a objetivos predeterminados y adoptar

acciones correctivas en caso necesario, mediante un control efectivo con sistemas que desempeñan una función importante de localización de problemas, utilizando mediciones tempranas y regulares.

Además un sistema de control exitoso es aquel que tiende a enfrentarse mejor a la incertidumbre, obteniendo resultados eficientes. Bajo este contexto, encontramos que en el ámbito de la administración pública el control constituye un poder que el orden jurídico asigna a órganos del Estado. Este instrumento puede ser utilizado apropiada o inapropiadamente por los entes que personifican al poder público, por lo que su ejercicio no está exento de problemas. Uno de los más comunes es el amplio margen de discrecionalidad con el que se conducen las autoridades encargadas de la función de control.

Esta situación se complica porque las diversas profesiones que actúan en la materia, si bien cuentan con conocimientos técnicos en auditoría, no se encuentran capacitadas para entender la trascendencia normativa de las conductas observadas, porque, en última instancia, la materia del control tiene que ver con actos de servidores públicos, con normas técnicas, administrativas y por supuesto jurídicas.

Para complicar la situación, existen diversos órganos especializados en la fiscalización de las actividades administrativas como son: los órganos externos de fiscalización, los órganos internos de fiscalización, contralorías internas, consejos de la judicatura, etc., a los que se les encarga la vigilancia, evaluación, control e inspección de las operaciones que realizan los entes que conforman las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Esta diversidad de órganos encargados de una misma función, aunque en diferentes competencias, produce un exceso de regulación por la enorme carga normativa que imponen a los encargados de las funciones sustantivas y operativas de la Administración Pública.

Adicionalmente a lo anterior, los órganos de control no sólo realizan actividades formalmente administrativas, sino también funciones materialmente jurisdiccionales, porque determinan las transgresiones a las normas jurídicas y excitan la actuación de

otros órganos competentes para aplicar sanciones o administran justicia al individualizar las responsabilidades que se derivan de la inobservancia de las normas jurídicas e imponen las sanciones que en derecho procedan.

Además, actúan en los diversos momentos de aplicación del control, crean situaciones jurídicas que vinculan a los servidores públicos sujetos al marco de su competencia y, en algunos casos, a los particulares que contratan con la Administración Pública.

Aunado a lo anterior, no se puede soslayar el significado político que se ha dado a la actividad de control, puesto que algunos actores públicos utilizan los resultados de los órganos controladores para justificar su actividad o para descalificar al adversario.

En este contexto la administración pública del Distrito Federal, no ha sido ajena a la vorágine de problemas que enfrentan los órganos internos de control; ya que como lo veremos a lo largo de la presente investigación, éstos órganos son de enorme importancia en el ámbito administrativo, ya que con el desempeño de sus funciones controladoras, pretenden lograr resultados que reflejen eficiencia, eficacia y economía dentro del amplio universo de actividades que tienen los entes administrativos.

Sin embargo, a pesar de tan significativa importancia que tales órganos internos de control tienen, podemos constatar que en el Distrito Federal, administrativamente acontece un aspecto *sui géneris* que no sucede en ninguna otra entidad del país, esto es, que por reformas acontecidas en los meses de enero y marzo de 2000, se les suprimieron facultades y atribuciones en razón de la modificación que se hizo al artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, estos cambios normativos han determinado que a final de cuentas los órganos internos de control, al ya no tener facultades de naturaleza fiscalizadora, prácticamente se han convertido en unidades administrativas de asesoría para otros organismos del Gobierno del Distrito Federal, siendo lógico considerar entonces que han perdido su esencia de trabajo, ya que si dentro de su denominación son órganos de control, esto hace considerar que deben tener a su cargo el desempeño de actividades relativas a la programación, el establecimiento, la organización y la coordinación de sistemas de control, evaluación y

fiscalización de las diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal, aspectos de los cuales y con las modificaciones referidas, se ha venido hacer cargo la Dirección General de Auditoría, desapareciendo su razón fundamental de ser.

No obstante con la mencionada reforma, se intentaron actualizar las funciones que desempeñaban los órganos internos de control, tal situación lo que vino a ocasionar en la práctica fue quitar muchas de las atribuciones que estos órganos tenían, siendo la más importante, la fiscalización, situación que provocó que se quedaran sin su atribución principal; y sabiendo la trascendencia e impacto que tales cambios han provocado, no sólo en el ámbito jurídico sino también en el administrativo, es la razón por la cual se decidió realizar la siguiente investigación.

Para fines de presentación el presente trabajo se divide en 2 apartados. En el primero se analizan, el concepto y componentes del Control Interno.

En el segundo, se analiza la importancia y se efectúa una semblanza general de los Órganos Internos de Control en el gobierno del Distrito Federal, objeto de estudio de la presente investigación.

En la última parte, se presentan las propuestas de mejora y las conclusiones.

## **APARTADO 1**

### **CONCEPTO Y COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO**

Los controles internos se diseñan y se aplican con la finalidad de detectar cualquier desviación en la consecución de los objetivos establecidos por cualquier organización pública o privada y prevenir cualquier evento que pudiera interrumpir o evitar la obtención de información confiable y oportuna y el cumplimiento del marco normativo que rige la actuación de la empresa.

En un sentido amplio se define como un proceso efectuado por la alta dirección y el resto del personal de una entidad de organización diseñado con la finalidad de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto al logro de los objetivos trazados.

Con la finalidad de sustentar teóricamente la presente investigación es pertinente definir los siguientes conceptos:

#### **Estado**

Andrés Serra Rojas define al Estado como “un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada con una población, asentada en un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se tiene a su cargo.”<sup>1</sup>

Para Miguel Acosta Romero, el Estado “es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.”<sup>2</sup>

Un Estado debe estar en un sistema inmerso en la sociedad, encargado de dirigir y controlar las actividades del conjunto social, normador de la vida colectiva bajo un poder establecido sobre una población que habita una determinada circunscripción geográfica. El Estado no es sino parte de la sociedad, que la conduce y regula constituyendo un

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, p. 19.

<sup>2</sup> Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo, p 60.



sistema de relaciones específicas en su interior. Debe ser un sistema regulador, conductor de la vida social que interactúe con el resto de los sistemas sociales.

Por su parte, el Diccionario de Política y Administración Pública, considera que el Estado, debe considerarse como un fenómeno específico de la realidad política, definido por 4 características:

“1) Está basado en un grupo social establemente asentado en un territorio determinado, cuya unidad se funda en datos anteriores a la específica vinculación política que el Estado representa: esta vinculación esta referida a los nexos sociales que resultan unas veces de la idea nacional, otras en la institución monárquica, otras en los vínculos derivados de intereses económicos o de defensa militar que tienen a la nacionalización.”<sup>3</sup>

“2) La organización de esa unidad social la realiza a través de un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental, la constitución que contiene el equilibrio y los principios de orden y cuya actuación está servida por un cuerpo de funcionarios.”<sup>4</sup>

“3) En esa unidad existe un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado”.<sup>5</sup>

“4) Por último, ese orden tiende a realizar el bien común del grupo”.<sup>6</sup>

Para Rosendo Bolívar Meza, el Gobierno es “...el aparato administrativo del Estado y su personificación... además es quien realiza la gestión política-administrativa de la comunidad. El Gobierno es la encarnación de las altas funciones de dirección política del Estado en determinados individuos u organizaciones contextualizado en un periodo”.<sup>7</sup>

---

<sup>3 4 5 6</sup> Martínez Silva, Mario; (coord.), Diccionario de Política y Administración Pública. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública 1988.

<sup>7</sup> Bolívar Meza, Rosendo, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, No. 134, octubre-diciembre, 1988, Año XXXIV, Nueva época, p.157.

## **Gobierno**

El Gobierno concretiza funciones del Estado a través de diversos actos, tanto en materia jurídica como administrativa (política de coacción, protección y mantenimiento del Estado, de la seguridad, la salubridad y el orden público, regular actividades económicas, crear servicios públicos, así como atribuciones para intervenir en la vida social económica, cultural y asistencial del país), esto con el fin de dar cumplimiento a objetivos que se trazan para responder a necesidades sociales.

Juan Bonnin define al gobierno “como la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes”<sup>8</sup>.

Omar Guerrero describe al Gobierno como el “grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder”<sup>9</sup>

Gobierno en significado amplio será entonces: “El conjunto de órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines”.<sup>10</sup> Es decir, el Gobierno tiene el encargo de ejercer el poder público ante la sociedad a través de los órganos públicos, por lo tanto, las políticas que de éste emanen serán con el tiempo benéficas si los problemas que aquejan a la sociedad son solucionados.

## **Administración Pública**

Para Andrés Serra Rojas, la Administración Pública “tiene la finalidad de realizar tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación”.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Bonnin, Carlos Juan, “Principios de Administración Pública”, artículo citado en la Revista de Administración Pública, Edición Especial en Memoria de Maestro y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga

<sup>9</sup> Guerrero, Omar, La Teoría de la Administración Pública. p. 71. Mario Martínez Silva. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. P. 61.

<sup>10</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México, 1989, p. 406.

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. p. 75

El Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, define a la administración pública como “el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir la política pública, voluntad de un gobierno, tal y como es expresada por las autoridades competentes”.

Gabino Fraga, la define como “la actividad que el Estado realiza a través del Poder Ejecutivo, y como estructura a los órganos encargados de realizar dicha función”.<sup>12</sup>

Para Miguel Acosta Romero, la administración pública , “Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Ejecutivo, tiene a su cargo toda actividad estatal que no desarrollan otros poderes, su acción es continua y permanente siempre persigue el interés público, adopta la forma de organización jerarquizada y cuenta con:

1. Elementos personales.
2. Elementos patrimoniales.
3. Estructura jurídica.
4. Procedimientos técnicos.”<sup>13</sup>

En suma las definiciones que sobre administración pública realizan diversos autores, la sitúan como el gobierno en acción a través del Poder Ejecutivo.

La administración pública moderna surge a raíz del pacto social entre los hombres, ocasionado por el instinto de conservación y la voluntad de los individuos de vivir en sociedad.

Al respecto, los orígenes de la Administración Pública se identifican en la policía, que es la ciencia que se fomenta y desarrolla en el seno del cameralismo.

Mediante esta doctrina, se procura la racionalización del trabajo administrativo para lograr objetivos específicos como satisfacer la felicidad de los súbditos y el bienestar de Estado.

---

<sup>12</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1995. p. 53

<sup>13</sup> Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo. México, Porrúa, .1995, p. 143

De forma paralela, sus esfuerzos también se dirigen a potenciar el poder del monarca como eje económico, político y social del Estado Absolutista y en consecuencia, consolidar y desarrollar la presencia e influencia decisoria del sistema en la estructura del Estado.

Por lo tanto, con la concepción, interpretación e instrumentación de esta doctrina se busca definir, concretar y consolidar procesos e instrumentos efectivos que socaven todos aquellos actos que puedan poner en peligro el orden del Estado, mediante el fomento de actividades encaminadas a la conciliación, a la obtención de una paz duradera y al otorgamiento de justicia en el seno de un sistema con intereses identificados e inamovibles de la nobleza (permanencia en el poder, concentración de la posesión de la tierra, etc.).

Así, es con Carlos Juan Bonnín y con la publicación de su obra "Principios de Administración Pública" en 1808, que la Ciencia de la Policía es asimilada a la Ciencia de Administración Pública y de ahí se promueve su difusión y aplicación.

Dicha Ciencia es cultivada en Alemania por Lorenzo Von Justi con su obra "Teoría de la Administración Pública", con la que resulta ser un autor de enlace entre la antigua ciencia de la policía y la nueva ciencia administración pública.

Sin embargo, es Bonnín a quien se considera el fundador de la misma, puesto que la conversión más radical y completa él la lleva a cabo en territorio francés, al fundir viejos elementos de la ciencia de la policía con los de la recién formada administración pública, la cual es el centro de la actividad del Estado, y no sólo a diferencia de su antecesora la encargada de la organización y el funcionamiento administrativo de éste.

Para Bonnin, la administración pública es "... Una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a la cosas".<sup>14</sup>

En este sentido, justifica su existencia a partir de los siguientes principios fundamentales:

- 1.- La administración nace con la asociación o comunidad.
- 2.- La conservación de ésta es el principio de la administración.
- 3.- La administración es el gobierno de la comunidad.
- 4.- La acción social es su carácter y su atribución es la ejecución de las leyes de interés general.<sup>15</sup>

La Administración Pública nace como una Ciencia esencialmente social que busca la conservación y mejora de la sociedad, le incumben las tareas dirigidas a la protección y fomento de la misma, promoviendo el desarrollo de las capacidades y facultades creativas de los individuos que repercuten en bien de la sociedad y del propio Estado.

Se ocupa al igual que la policía de todo lo que en la sociedad ocurre, desde lo indispensable y útil hasta lo superfluo "...de lo más grande hasta lo más pequeño"<sup>16</sup>. De tal suerte que el hombre es acompañado por la administración pública desde el momento que nace hasta su muerte.

De esta manera, el carácter social de la Administración Pública se lo imprime su propia esencia que es la de salvaguardar la tranquilidad pública, asegurar la salud de los individuos, su acceso a la educación, y desarrollo social: hospicios, asilos, centros de desarrollo familiar, de la infancia, centros recreativos, culturales, de promoción, entre otros. En pocas palabras, en su acción, la administración pública asume como responsabilidad la vida humana.

---

<sup>14</sup> <sup>15</sup> Bonnin, Carlos Juan. "Principios de Administración Pública", artículo citado en la Revista de Administración Pública, Edición Especial en Memoria de Maestro y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, p.97.

<sup>16</sup> Colmeiro, Manuel. Citado por Omar Guerrero en Introducción a la Administración Pública, p. 189.

La Administración pública como garante del orden, la estabilidad y el desarrollo de la sociedad, le corresponde el perfeccionamiento de la estructura estatal; y como vehículo de la acción gubernativa que es, se le exige certeza, eficacia, prontitud y energía.

Llevar a buen fin tales programas y en consecuencia la atención de necesidades de interés general implica la existencia de una infraestructura administrativa eficiente, capaz de instrumentar acciones en ámbitos tan diversos como son, la salud, la educación, la cultura, las bellas artes, la economía, el desarrollo físico, y psíquico del individuo, el cuidado del medio ambiente, el fomento comercial e industrial, el transporte, etc.

Las instituciones públicas creadas con el Estado moderno al cumplir con sus objetivos y metas originalmente encomendadas, legitiman su función al hacer que la sociedad prospere y, en esa medida, aseguran la existencia y desarrollo del propio Estado.

La administración pública al encaminarse a la satisfacción de necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos (de lo cual se hablará más adelante) o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado, se desarrollan las fuerzas y capacidades individuales de los hombres en la medida en que se les permite ser más activos y útiles.

La administración pública posee una visión general y sensibilidad que le permite percibir cuales pueden ser las causas que llevan a una sociedad al desarrollo o a la decadencia y postración, así como los medios con que cuenta, para lograr el progreso evitando hasta donde sea posible los males que obstaculicen su desarrollo; además, consolida instrumentos efectivos que fortalecen el poder y la presencia del Estado.

El sistema de control interno en la Administración Pública, debe orientarse por la adopción de objetivos únicos: administraciones descentralizadas, que faciliten y gestionen el cambio aprendiendo a innovar y que se soporten en la clara asignación de responsabilidades en todos los niveles organizacionales, con acciones concretas que faciliten y permitan la motivación de todos los servidores públicos.

La administración pública debe ser una organización inteligente, capaz de aprender lo que debe hacer, adelantándose al futuro, en el cual los cambios se contemplan como una oportunidad de evolución.

El control interno debe procurar entonces el logro de los fines teleológicos de la visión y la misión; actuar más en su filosofía que en los procesos que lo integran, creando escenarios propicios para el logro de los objetivos organizacionales y el desempeño eficiente de los servidores públicos, en función de su responsabilidad, integrándolos a equipos de alto rendimiento, con motivación suficiente, facilitando el liderazgo colegiado para la toma de decisiones. Ellos agilizan la construcción de un ambiente de control, soportado en la confianza, la lealtad, la participación, el compromiso y la responsabilidad de todos y cada uno de los integrantes de la organización.

El avance científico y tecnológico ha caracterizado el desarrollo exponencial alcanzado por el ser humano en el Siglo XX y se constituye inexorablemente en la base sobre la cual esperamos afrontar los retos de supervivencia para el próximo milenio. El análisis organizacional no escapa a esta dinámica. Es así, como la sociedad ha entregado a las organizaciones, tanto públicas como privadas, nuevas responsabilidades, las cuales deben afrontarse con el fin de garantizar la misma supervivencia de éstas.

En este contexto, el sistema de control interno se constituye entonces en la herramienta de gestión necesaria, sobre la cual las administraciones públicas o privadas podrán verificar que los recursos necesarios para su funcionamiento, se utilicen para los fines que fueron creados.

El control interno se integra por diversos componentes que pueden ser implementados en todas las entidades de acuerdo a las características administrativas, operacionales y de tamaño; generalmente los componentes son: un ambiente ó entorno de control, una valoración ó evaluación de riesgos, las actividades de control (políticas y procedimientos), información y comunicación y finalmente el monitoreo o supervisión.

La implementación del control interno implica que cada uno de sus componentes estén aplicados a cada categoría organizacional de la administración convirtiéndose en un proceso integrado y dinámico permanente. Como condición previa cada entidad debe establecer los objetivos, políticas y estrategias relacionadas entre sí con el fin de garantizar el desarrollo organizacional y el cumplimiento de las metas; aunque el sistema de control interno debe ser intrínseco a la administración de la entidad y busca que esta sea más flexible y competitiva, en el ambiente organizacional se producen ciertas limitaciones inherentes que impiden que el sistema como tal sea totalmente confiable y donde cabe un pequeño porcentaje de incertidumbre, por esta razón se hace necesario un estudio adecuado de los riesgos internos y externos con el fin de que el control interno provea una seguridad razonable. Estos riesgos pueden ser atribuidos a fallas humanas como la toma de decisiones erróneas, simples equivocaciones o confabulaciones de varias personas, o bien a fallas técnicas provocadas por la inexistencia, insuficiencia o deficiencia de adecuados sistemas informáticos que apoyen el desarrollo organizacional; es por esto que es muy importante la contratación de personal con gran capacidad profesional, integridad y valores éticos, así como la correcta asignación de responsabilidades bien delimitadas donde se interrelacionan unas con otras, con el fin de que no se rompa la cadena de control fortaleciendo el ambiente de aplicación del mismo, ya que cada persona es un eslabón que garantiza la eficiencia y efectividad de la cadena; cabe destacar que la responsabilidad principal en la aplicación del control interno en la organización debe estar siempre en la cabeza de la administración o alta gerencia, con el fin de que exista un compromiso real hacia abajo de todos los niveles de la organización, siendo función del área de auditoría interna, la adecuada evaluación o supervisión independiente del sistema con el fin de garantizar la actualización, eficiencia y existencia a través del tiempo, de la Organización. Estas evaluaciones pueden ser continuas o puntuales sin tener una frecuencia predeterminada o fija; asimismo es conveniente mantener una correcta documentación con el fin de analizar los alcances de la evaluación, niveles de autorización, indicadores de desempeño e impactos de las deficiencias encontradas, estos análisis deben detectar en un momento oportuno como los cambios internos o externos del contexto administrativo pueden afectar el desarrollo o aplicación de las políticas en función de la consecución de los objetivos para su correcta evaluación.



Así pues, el control no es posible si no existen estándares de alguna manera prefijados, y será tanto mejor cuanto más precisos y cualitativos sean tales estándares. Así, el control sólo debe usarse si el trabajo que se realiza, justifica el costo de inversión, en relación con los beneficios esperados de él. La comprensión del control interno puede así ayudar a cualquier entidad pública o privada a obtener logros significativos en su desempeño con eficiencia, eficacia y economía, indicadores indispensables para el análisis, toma de decisiones y cumplimiento de metas.

### **1. 1 Naturaleza del Control.**

La administración moderna se encuentra basada en el proceso administrativo, que adopta generalmente los pasos de previsión, planeación, integración, dirección y control. De los anteriores cinco pasos destaca el control que es una etapa de suma importancia, porque su principal objetivo es mantener las actividades de la organización alineadas y en curso, para que éstas se desarrollen de manera efectiva y eficiente para la consecución de los objetivos de la organización.

El control es considerado como una fuerza normal y positiva, que con herramientas formales que ya hemos revisado, logra los resultados deseados. La administración puede mantener y realizar las actividades de la organización de acuerdo a objetivos predeterminados y adoptar acciones correctivas en caso necesario, mediante un control efectivo de sistemas que desempeñen una función importante de localización de problemas, utilizando mediciones tempranas y regulares. Además, un sistema de control exitoso es aquel que tiende a enfrentarse mejor a la incertidumbre, obteniendo resultados eficientes.

No olvidemos que el control interno de cada dependencia o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados y estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas, los métodos y procedimientos efectivamente implantados y los recursos humanos, financieros y materiales, cuyo funcionamiento coordinado debe orientarse al cumplimiento de los objetivos siguientes:

- Salvaguardar el patrimonio público.
- Garantizar, la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica.
- Procurar la eficiencia, eficacia, economía y legalidad de los procesos y operaciones institucionales y el acatamiento de las políticas establecidas por las máximas autoridades del organismo o entidad.

Ahora bien, para establecer la naturaleza del control, es necesario primeramente referirnos a su significado, aspecto en el que encontramos una extensa variedad de conceptos, de los cuales citaremos algunos de ellos, a saber:

Primeramente, es menester ocuparse del aspecto léxico de la palabra control y de las cuestiones relacionadas con ésta. Etimológicamente la palabra control se identifica con las voces latinas *inspectio*, *inquisitio*, *espectatio*, *onus* y *judicium*. Con ellas se alude a diversas cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio y supremacía.

“Esta palabra tiene sus raíces en el término latino fiscal medieval contra *rotulum*; de ahí pasó al francés *contre-rolle* (*controle*), que quiere decir contra libro, esto es “libro registro”, cuya utilidad consiste en constatar la veracidad de los asientos realizados en otros libros. El término se popularizó hasta adquirir las connotaciones actuales de fiscalizar, someter, dominar, etc.”<sup>17</sup> Es un vocablo recientemente aceptado por la Real Academia Española.

Se considera que en nuestro idioma existe un amplísimo repertorio de palabras que según el caso denotan mejor los contenidos que se asignen al término, como son: comprobación, fiscalización, inspección, intervención, registro, vigilancia, mando, gobierno, dominio, predominio, hegemonía, supremacía, dirección, guía, freno, contención, regulador, factor, causa, etc.

---

<sup>17</sup> Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1995, p. 69.

Para Juan René Bach es una:

“Voz considerada como un barbarismo en nuestro idioma que se ha vulgarizado en tal forma, que obliga a considerarlo en los distintos conceptos en que la aplica en el lenguaje corriente y técnico. Tal es la acepción que va adquiriendo, que está eliminando paulatinamente la voz contralor, a la que se tiene por más castiza”.<sup>18</sup>

Para el autor Gustavo Cepeda Alonso el control “es el conjunto de planes, métodos y procedimientos adoptados por una organización, para asegurar los activos y que estén debidamente protegidos, que los registros contables son verdaderos y que la actividad de la compañía se desarrolle eficazmente de acuerdo a políticas trazadas”.<sup>19</sup>

La voz control reconoce varias acepciones, siendo las principales:

- a)** Como sinónimo de inspección, cuando se refiere a la verificación de actos administrativos y registros contables, como puede serlo una auditoría.
- b)** Tiene relación con intervención, cuando se trata de revisión *a priori* de actos que han de ser luego registrados, como en el caso de Control de Tesorería.
- c)** Es equivalente a supervisión, cuando se trata de normas con relación a una materia cualquiera, como control de cambios, control de personal.
- d)** Se relaciona con registro, cuando tiene que ver con la verificación de operaciones con fines contables, como control de existencias, control contable.

A su vez, Víctor M. Rubio Ragazzoni y Jorge Hernández Fuentes consideran que:

“La palabra control tiene dos sentidos diferentes:

---

<sup>18</sup> Bach, Juan René, *Enciclopedia Omeba de Contabilidad, Finanzas-Economía y Dirección de Empresas*, Tomo I, Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1967, p. 121.

<sup>19</sup> Cepeda Alonso, Gustavo, *Auditoría y Control Interno*, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999, p. 1.

- a) En sentido castellano, es sinónimo de verificación, inspección crítica, comprobación. En este enfoque permite verificar la desviación entre lo previsto y lo realizado o sea es un control *a posteriori*.
  
- b) En segundo término, implica una guía y acción correctiva mediata. La última acción es denominada noción anglosajona y por ser más completa y activa, generalmente en el medio administrativo es la más aceptada; en ésta se encuentran además términos como *budgetary control* (control presupuestal), *quality control* (control de calidad), *process under control* (proceso de control), etc.<sup>20</sup>

Una definición más compleja de control en este sentido sería: “Guiar los hechos para que los resultados reales coincidan o superen a los deseados. Por lo anterior se afirma que una actividad está bajo control, cuando se orienta y se ajusta constantemente para alcanzar un objetivo previsto, con un margen de error predeterminado. De otra forma, una actividad esta fuera de control, cuando ninguna disposición puede asegurar que su desarrollo y determinación quedará dentro de un marco preestablecido”.<sup>21</sup>

Por su parte, Juan Ramón Santillán González menciona que: “el control interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma son adoptados por una institución para salvaguardar sus activos, verificar la razonabilidad y confiabilidad de su información financiera y la complementaria administrativa y operacional, promover la eficiencia operativa y estimular la adhesión a las políticas prescritas por la administración”.<sup>22</sup>

Una vez que se han transcrito los anteriores conceptos, considero estar en aptitud de verter una opinión personal al respecto, por lo que debo señalar que entiendo por control, el proceso efectuado por la alta dirección y todas las personas que integran una

---

<sup>20 21</sup> Rubio Ragazzoni, Víctor M. y Hernández Fuentes, Jorge, *Guía práctica de Auditoría Administrativa*, 3ª edición, Editorial Pac, México, 2006, p. 93.

<sup>22</sup> Santillán González, Juan Ramón, *Establecimientos de control interno*, Imprenta Thompson Learning, México, 2001, p. 2.

institución, con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad sobre el logro de los objetivos de la organización, por lo que todos los miembros son responsables del control interno.

Ahora bien, una vez que se ha expuesto lo que es el control en general, pasaremos a definir el tema que nos ocupa en esta investigación, es decir, el control interno.

Para el autor Miguel Acosta Romero el control es:

“La fase de la administración de la cual se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución. En cuanto comprende la evaluación, quiénes lo llevan a cabo emiten opiniones tendentes a la eliminación de las desviaciones y los errores”.<sup>23</sup>

El llamado control interno o autocontrol se puede entender como el conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se ha propuesto.

En el Glosario de Términos Programáticos Presupuestales de la administración pública del Distrito Federal, editado por la Secretaría de Finanzas, se le define como el:

“Conjunto de métodos y procedimientos coordinados que adoptan las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal para salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información financiera y promover la eficiencia de operación y el cumplimiento de las políticas establecidas”.<sup>24</sup>

Por su parte, la Contraloría General del Distrito Federal en un cuadernillo denominado “El control interno en el Gobierno del Distrito Federal”. “Conceptos generales”, lo conceptualiza como:

---

<sup>23</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*, 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 617.

<sup>24</sup> Carrancó Zúñiga, Joel, *Régimen jurídico del Distrito Federal*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 41.

“Un proceso llevado a cabo por todo el personal de la administración pública según sus responsabilidades normativas, para diseñar e implantar las medidas que proporcionen un grado de seguridad razonable en el logro de los objetivos en los siguientes campos: eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos de gobierno y en el uso de los recursos; confiabilidad de los reportes financieros y operacionales; cumplimiento de las disposiciones legales; protección de los bienes gubernamentales; y lucha anticorrupción”.<sup>25</sup>

De lo anterior se advierte que en lo sustancial ambas definiciones coinciden, aunque la segunda es más amplia que la primera; sin embargo, la primera está más enfocada a lo que tradicionalmente la disciplina contable estima que es el control.

A su vez, en la disciplina contable se entiende por control interno:

“Las políticas y procedimientos establecidos para proporcionar una seguridad razonable de lograr los objetivos específicos de la entidad. Consta de tres elementos: el ambiente de control, que representa la combinación de factores que afectan a las políticas y procedimientos de entidad que fortalecen o debilitan a los controles; el sistema contable, que son los métodos y registros establecidos para identificar, reunir, analizar, clasificar, registrar y producir información cuantitativa de las operaciones de una entidad; y los procedimientos de control, que son procedimientos y políticas adicionales al ambiente de control del sistema contable, que establece la administración para proporcionar una seguridad razonable de que la entidad logrará sus objetivos”.<sup>26</sup>

Las actividades relacionadas con el control interno, las realizan órganos de la propia entidad administrativa. En el ámbito de la administración pública federal, estatal o

---

<sup>25</sup> Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, *El control interno en el Gobierno del Distrito Federal, conceptos generales*, México, 2003, p. 6.

<sup>26</sup> Garreta Duch, José María, *Introducción al Derecho Contable*, Editorial Marcial Pons, Madrid, España, p. 10.

municipal, esta clase de control se encomienda a unos órganos especializados que pueden tener el nivel funcional de secretaría o de unidades administrativas, denominadas contralorías internas.

La doctrina lo encuadra dentro de los criterios de clasificación del sujeto activo u órgano que realiza el control, según la posición del órgano o sujeto activo del control o según el ángulo del sujeto activo que realiza el control; y lo conceptualiza como el que efectúan órganos o autoridades de la propia administración pública como autocontrol, o por instrucciones y designación de sus propios miembros, como es el caso de las auditorías que realizan entes contratados para tal efecto.

Mediante este control interno, la administración pública conserva la posibilidad de corregir sus errores y revocar sus decisiones ilegales o inoportunas, antes de que éstas sean sometidas al control externo. A esta forma de control se le critica por no ser suficientemente eficaz para prevenir o eliminar las desviaciones o irregularidades en razón de la solidaridad desde lo alto de la jerarquía administrativa; esto es la práctica desafortunadamente común de encubrir las irregularidades por “amistad ó conveniencia política”.

Así entonces, el control interno incluye controles que se pueden considerar como contables, administrativos y operativos. Los controles administrativos se relacionan con normas y procedimientos relativos a la eficiencia operativa y a la adhesión a las políticas determinadas por una institución.

Además de que comprende en un sentido amplio, el plan de organización, política, procedimientos y prácticas utilizadas para administrar las operaciones en una organización y asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas; incluye también las actividades de planeación, organización, dirección y control de las operaciones de la organización.

Una vez especificada la definición de lo que es el control, es momento de establecer la naturaleza de dicha figura, a saber:

**a) Naturaleza fiscalizadora.** El término de control tiene una naturaleza de fiscalización. Así tenemos que: “Todos los medios de control, en el estado constitucional, están orientados en un solo sentido y todos responden, objetivamente, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos”.<sup>27</sup>

Por consiguiente, se considera a la fiscalización como la “inspección a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros, por lo que uno de los significados de la palabra fiscalización es control. Además, este concepto es regular, pues ‘fiscalización’ equivale a control”.<sup>28</sup> Por lo anterior, para usar un lenguaje adecuado, en la presente investigación nos referiremos al control interno de la administración pública como fiscalización, sin perjuicio de la palabra control cuando el estudio lo requiera. Esta tendencia se confirma con el contenido del artículo 79 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se utiliza la palabra fiscalización para referirse a la función de control externo, en los siguientes términos: “La entidad de fiscalización superior de la Federación... Esta entidad... tendrá a su cargo: I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos...”.

Sabemos que la palabra control ha sido sancionada por la costumbre en la materia y se utiliza en diversos ámbitos de esta actividad, tanto por las profesiones contable, jurídica y económica, como en la literatura de la materia, por lo que esperamos con estas líneas abrir el debate sobre el uso de la palabra control.

Además, para las corrientes que identifican la actividad de los órganos encargados de la vigilancia y fiscalización de la administración con el control, éste es el género que comprende a las diversas áreas específicas, tales como: la política, legislativa, jurídica y administrativa. Tampoco soslayan el carácter instrumental de la actividad de control. Por lo que nada impide que en materia de control interno-externo se hable mejor de fiscalización.

---

<sup>27</sup> Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina *Op. cit.*, pp. 71 y 72.

<sup>28</sup> Cfr. Bach, Juan René, *Enciclopedia Omeba de Contabilidad, Finanzas-Economía y Dirección de Empresas*, Tomo I, Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina *Op. cit.*, p. 23.



**b) Naturaleza de igualdad.** Consiste en que el control debe vigilar que las actividades de la organización, se encuentren orientadas efectivamente hacia el interés general, sin otorgar privilegios. La idea de igualdad ha sido, una exigencia ética fundamental que ha preocupado profundamente a la ciencia política, a la filosofía política, así como a la dogmática jurídica y a la filosofía del derecho.

La igualdad es considerada elemento fundamental de la justicia. En efecto, la justicia únicamente puede existir entre personas que son tratadas de la misma manera en las mismas circunstancias y cuyas relaciones, son gobernadas por reglas fijas. Este tipo de situaciones, como veremos, se encuentran más vinculados con el funcionamiento del orden jurídico.

El requerimiento de igualdad no significa: “lo mismo para todos”. El requerimiento igualitario de la justicia significa que, por un lado, los iguales deben ser tratados igual, y otro, los desiguales deben ser tratados tomando en cuenta sus diferencias relevantes. Los corolarios de la igualdad son la imparcialidad y la existencia de reglas fijas. La justicia requiere imparcialidad en el sentido de que la discriminación o el favor en el trato de individuos es hecho sólo en virtud de circunstancias relevantes. Si un padre favorece a un hijo por encima del otro, sin fundamentos relevantes para tal discriminación, el trato es *desigual* y, por tanto, injusto. Si un hombre, por el contrario, en cuestiones de hospitalidad, favorece a sus amigos por encima de los desconocidos, su conducta justa, toda vez que no está realizando una función en que se requiere que sea imparcial. La igualdad requiere de reglas fijas, porque su modificación, durante el proceso de valoración de las circunstancias, altera, precisamente, las circunstancias en perjuicio o en beneficio de alguien.

**c) Naturaleza de moralidad.** Que se refiere a que todas las operaciones se deben realizar no solo acatando las normas aplicables de la organización, sino los principios éticos y morales que rigen la sociedad. Es necesario tener presente que la naturaleza de moralidad se determina con base en principios o pautas de la conducta humana. La moralidad se ocupa de las normas de la conducta humana.

Ahora bien, las normas de comportamiento reflejan la integridad de la dirección y su compromiso con los valores éticos, debido a que la buena reputación de una unidad administrativa es sumamente valiosa. La integridad y los valores éticos son elementos esenciales del entorno de control y afectan el diseño, administración y supervisión de los demás elementos del sistema de control interno.

Cabe agregar que el comportamiento ético, así como la integridad de la dirección, son producto de la cultura organizacional, esta se materializa en las normas éticas y de comportamiento y en la forma en que se comunican y refuerzan en la práctica. Por una parte, las políticas oficiales especifican lo que la dirección desea que ocurra, mientras que la cultura organizacional determina lo que en realidad ocurre y las reglas que se obedecen, modifican o ignoran.

**d) Naturaleza económica.** En donde se vigila que la asignación de los recursos sea la más adecuada en función del objetivo de la organización. “Aquí se conocen las finanzas de la entidad administrativa para captar la relación entre diversos departamentos y tomar las oportunas decisiones dentro del amplio marco del análisis de riesgos, la evaluación de inversiones y la inflación. Dada su importancia para cualquier organización, la vigilancia de los recursos sirve como medio de control para diversas secciones, tales como: el estado de origen y aplicación de fondos; el análisis financiero; los estados financieros; sistemas de contabilidad de costos, etc.”<sup>29</sup>

Asimismo, para que esa vigilancia sea óptima, es necesario que se implemente un programa financiero, estimado para las operaciones de un periodo futuro, lo anterior para que se pueda obtener la coordinación de los proyectos de las diferentes dependencias.

**e) Naturaleza de celeridad.** Que es la respuesta oportuna, por parte de la organización a las necesidades que atañen a su ámbito de competencia. El control administrativo es mucho más rápido y eficaz si se concentra en casos donde no pudo lograr lo previsto, o bien los resultados no se obtuvieron como se habían planeado. La función del control es asegurar que los planes tengan éxito, mediante la detección de las desviaciones con

---

<sup>29</sup> Díaz de Santos, J., *Nuevos conceptos del control interno*, Editorial Universal, México, 1997, p. 48.

respecto a los mismos y el suministro de una base, para tomar la acción necesaria y corregir las desviaciones reales o potenciales.

**f) Naturaleza de imparcialidad y publicidad.** Consisten en obtener la mayor transparencia en las actuaciones de la organización, tanto en oportunidades como acceso a la información. Debido a las múltiples atribuciones conferidas actualmente a la Contraloría General, consideramos importante que estén bien determinadas las facultades de cada órgano que forma parte de la Contraloría; lo anterior, con el fin de evitar duplicidad de funciones y para un mejor desempeño de sus atribuciones.

## **1.2 Control Preventivo.**

El control puede ayudar a la administración a alcanzar sus objetivos y metas de desempeño y, en su caso, de productividad, así como a prevenir la pérdida de recursos, puede ayudar a asegurar la confiabilidad de los informes financieros y operaciones, y asegurar que se cumplan las disposiciones legales, evitando daño a su reputación y otras consecuencias.

El deterioro del patrimonio, público o privado, no proviene solo de la ilegalidad de la inversión; también se deriva de inconveniencia. Así, la falta de planeación o programación, en muchos casos, puede producir gastos inútiles, aunque sean legales.

Los conceptos anteriores modifican el enfoque del control: este no se debe limitar a vigilar la legalidad y la exactitud de las operaciones, sino que debe buscar un fin más amplio y adecuado a los cambios administrativos, presupuestales y operativos. En tal sentido, también se debe analizar la utilidad de la inversión y la obtención del resultado previsto, es decir, la bondad de la gestión.

El control interno forma parte de una filosofía administrativa que otorga especial importancia a las acciones de carácter preventivo, al establecer sistemas que brinden apoyo a los servidores públicos, en el control de los procesos bajo su responsabilidad, lo que contribuye a un mejor desempeño de su trabajo, a incrementar su eficiencia y

productividad social, en un marco de transparencia, honestidad, responsabilidad y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Un control interno se podrá implementar debidamente y se mantendrá si las demás funciones del proceso administrativo se encuentran operando de manera correcta, en especial en lo referente a los siguientes factores:

**a) La estructura organizacional.** Todas las organizaciones públicas tienen un objeto social claramente establecido, misión y visión, lo cual significa que ellas existen para cumplir una o varias funciones. “En el desarrollo de su misión, las organizaciones deben ejecutar uno o varios procesos operativos, cuyos resultados determinan el éxito o fracaso de la organización en cuanto al cumplimiento de sus objetivos fundamentales”<sup>30</sup>.

**b) Formalización y documentación de los procesos y procedimientos.** El control interno requiere de la existencia de objetivos y metas organizacionales que sean consistentes con el objeto social, las funciones de la organización y estén claramente formulados; así como de la formalización y documentación de procesos y procedimientos en los cuales se basa la organización, ya depurados desde el punto de vista de trámite.

Uno de los mayores problemas que tradicionalmente enfrentan las organizaciones, es la ausencia de métodos y procedimientos documentados y actualizados. “Al no existir documentación, la memoria organizacional se concentra en la cabeza de individuos aislados y se abre la posibilidad de que el desarrollo de un proceso cualquiera sea susceptible de interpretaciones diversas”.<sup>31</sup> En otros casos es muy difícil definir parámetros de rendimiento, establecer normas de manejo o definir metas de resultados. Por lo tanto, el control interno no es eficiente, pues carece de un marco de referencia operativo y la administración debe aceptar hechos cumplidos para los cuales naturalmente siempre hay una explicación o disculpa.

Así entonces, el control preventivo debería ser la regla y no la excepción en la administración pública, pues es aquel que procura evitar que el acto lesivo al interés

---

<sup>30</sup> Perdomo Moreno, Abraham, *Fundamentos de control interno*, Editorial Thompson, México, 1999, p. 61.

<sup>31</sup> García, Manuel, *Guía de control interno y objeto de cada control*, 2ª edición, Editorial Trillas, México, 2001, p. 86.

patrimonial del Estado, o antijurídico, llegue a realizarse, o sea, consiste en una fiscalización previa que se realiza para la plena eficacia del acto.

Esta clase de control forma parte de los controles administrativos y se encuadra en la clasificación denominada por el tiempo o momento en el que se realiza la función de control. El control preventivo o *a priori* tiene lugar con anterioridad a la realización de la actividad administrativa. Esta forma de control, como se señaló en el párrafo anterior, debería ser la regla y no la excepción, porque en la práctica los órganos de control se transforman, en algunos casos, en auténticos depredadores de la actividad administrativa.

Este tipo de control no se sirve necesariamente de la auditoria, puesto que comprende al llamado entorno de control. Sin embargo, cuando se relaciona con más técnicas, administrativas o jurídicas, también da lugar a la puesta en marcha de ciertas medidas que racionalizan la operación del ente auditado o que inciden en la buena marcha de los controles.

Esas medidas preventivas se imponen a los administradores, a través de una serie de medidas denominadas "control interno", lo que contribuye al caos léxico existente en la materia. A través del control preventivo o, mejor dicho, autocontrol, se establecen una serie de procedimientos para controlar almacenes, inventarios, fondos revolventes, etc.; implicando la toma de decisiones administrativas y la aplicación de normas jurídicas.

Por otra parte, no se debería soslayar que la buena marcha de un ente económico o administrativo, exige necesariamente la colaboración entre el control y la administración, puesto que éste es coadyuvante de aquélla, por lo que es aquí donde adquiere trascendental importancia el control preventivo, pues a la administración pública le interesa más evitar desviaciones que sancionarlas.

## **APARTADO 2**

### **LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

Para contextualizar este apartado, se mencionan de manera general los antecedentes de la creación del gobierno del Distrito Federal:

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 50, fracción 28, determinó que era facultad del Congreso de la Unión: " Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado".

De tal forma, después de fuertes discusiones, el Congreso de la Unión decretó, el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8 380 metros; el día 20 de noviembre, por instrucciones del primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, se publicó el decreto.

En diciembre de 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nuevas bases para la organización política y administrativa y suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República: "... quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva."

El órgano de gobierno creado por la ley orgánica (aprobada en diciembre de 1928 y entró en vigor en enero de 1929), recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal. Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

En el artículo segundo de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales se manifestó que: "El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones". El artículo tercero indicó que: " El Departamento Central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac". El artículo

cuarto estableció que: " Las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac".

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, derogándose la Ley Orgánica anterior, de 1928.

En 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal - reformando el Artículo 73 fracción VI de la Constitución- por decreto del 10 de agosto de ese año, como un órgano de representación ciudadana, integrado por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. (Artículo tercero del decreto del 10 de agosto de 1987).

La Asamblea de Representantes "se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal". (Cuadernos de la Reforma Política, D.D.F., 1992, páginas 62 - 63).

El 21 de octubre de 1993 se aprobó por la Cámara de Diputados un decreto sobre reformas constitucionales que fue publicado en Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y que entró en vigor el 25 de noviembre de ese año.

El artículo 122 es sin duda el más amplio en este proceso de cambio para mejorar la estructura del Distrito Federal y sigue vigente; determina que:

"El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución".

La fracción VI, del artículo de referencia determina que: "El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los

términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables...". El inciso (a) de la fracción manifiesta que: " El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

Posteriormente, el Congreso de la Unión aprobó y expidió un ordenamiento para regular todos aquellos aspectos del nuevo esquema de gobierno. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 / VII / 1994). El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con perfiles muy propios es, en términos singulares, una constitución local para que la sede conjunta del gobierno federal y del nuevo gobierno local impliquen la supervivencia y el mejor funcionamiento del Distrito Federal.

El Estatuto del Distrito Federal es en nuestro país un documento inédito, novedoso y complejo, tanto en su naturaleza jurídica como en su contenido.

La adecuada distribución de las competencias más importantes del gobierno del Distrito Federal, entre los ámbitos local y federal, así como regular las complejas relaciones entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno, han sido motivos esenciales para la elaboración del Estatuto del Distrito Federal, y hoy mismo siguen siendo motivos importantes para la gran reforma política que se está planteando a escala del Estado Mexicano y a nivel del Distrito Federal.



## 2.1 Antecedentes.

Por otra parte y una vez que en el apartado anterior se han expuesto las generalidades relativas al control interno, en este apartado dos haremos mención de diversos aspectos concernientes a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, como indicar sus antecedentes, la naturaleza que le atañe a sus funciones, la competencia que por ley tiene asignada, así como la normatividad que le es aplicable a su ámbito de acción.

Es importante mencionar que este apartado tiene un significado mayúsculo, ya que nos permitirá conocer particularmente aspectos muy importantes sobre la Contraloría en mención, lo cual a la postre nos servirá para comprender la temática central de la presente investigación: el control interno.

Sobre los aspectos que este apartado contiene, podemos sucintamente resumirlos para su mejor comprensión, bajo los siguientes términos:

- Por lo que toca a los antecedentes que la existencia de la Contraloría ha tenido en el devenir del tiempo, podemos mencionar que ésta no fue de reciente creación, ya que desde tiempos prehispánicos había instituciones encargadas de vigilar la hacienda pública, aunque no fue sino hasta 1928, cuando formalmente se estableció un órgano auditor en el Distrito Federal.
- Por lo que se refiere a su naturaleza, podemos decir que alude a un tipo de organización sistemática o metódica, que tiende a salvaguardar los intereses de una institución o dependencia, con la finalidad de que ésta sea eficiente. Ahora bien, para que esta naturaleza pueda darse de manera óptima, la misma debe referirse a una pluralidad de aspectos que tiene encomendados verificar y hacer cumplir, tales como: la fiscalización, la igualdad, la moralidad, la salvaguarda económica, y la imparcialidad, entre otros más.
- En relación con la temática del control preventivo, se observa que el control interno mediante una planeación adecuada, aparte de que buscará que la Administración Pública alcance sus objetivos y metas, también hará que los recursos económicos, financieros, humanos y materiales se manejen de manera óptima y responsable.

- En relación con la competencia que tiene asignada la Contraloría General del Distrito Federal, podemos adelantar que la misma se deriva de lo que al respecto menciona la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que entre otros aspectos establece que se trata de un órgano centralizado perteneciente al Gobierno del Distrito Federal, y que le concierne lo relativo al control y evaluación de la gestión pública, tanto de las dependencias, como los órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.
- Por último, en lo que atañe al marco normativo que rige a las actividades que tiene la Contraloría, encontramos que quizás pocos temas o ámbitos del Derecho tienen un régimen legal vasto, ya que tanto a nivel federal, local o municipal encontraremos referencias normativas al respecto, entre las cuales podemos citar las siguientes, mismas que serán mencionadas con mayor amplitud en el cuerpo de este trabajo de investigación, a saber:

**a) Ámbito federal:**

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ❖ Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- ❖ Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- ❖ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

**b) Ámbito local (tomando en cuenta al Distrito Federal):**

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 122, incisos B), fracciones III y IV, y C), base primera, fracción V, diversos subincisos, y Base Segunda, fracción II, inciso a).
- ❖ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- ❖ Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal.
- ❖ Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- ❖ Código Financiero del Distrito Federal.

Una vez hecha la anterior introducción sobre lo que contendrá el presente apartado, pasamos a abundar sobre los temas que lo integran.

Toda investigación requiere de un enfoque histórico, pues permite advertir la evolución de una institución específica. El tema de control no es la excepción. En esta parte de nuestro estudio sólo abordaremos los antecedentes nacionales.

“En la época prehispánica el Cihuacóatl, como autoridad fiscal, auxiliado por otros funcionarios, cuidaba del buen uso de los tributos que integraban la hacienda pública”.<sup>32</sup>

Posteriormente durante la época colonial, hasta 1562, el Consejo de Hacienda se encargó de lo relacionado con los recursos públicos de la Nueva España; después, éste fue sustituido por el Consejo de Indias. En esta etapa de nuestra historia, los oficiales reales (el contador, el tesorero, el factor y el veedor) eran responsables de las cuentas.

En el siglo XVII se crean los Tribunales de Cuentas a través de las Ordenanzas del 24 de agosto de 1605, emitidas por Felipe III. Dentro de las atribuciones de este tribunal se encontraba la de tomar cuentas y extender finiquitos a los oficios reales, tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de cuentas. Para el autor Trinidad Lanz Cárdenas “...el apoyo a la burocracia novohispana requería de un control de sus actos para corregir los abusos de poder. Entre las medidas de control engloba a las instrucciones, el equilibrio de ‘poderes’ entre la Audiencia y los virreyes, la ‘Real Confirmación’, el deber de informar a la Corona española sobre los actos verificados en la Colonia y, por supuesto, las instituciones de la visita y el juicio de residencia”.<sup>33</sup>

Por su parte, Ernesto Villar de la Torre señala que “...la residencia y la visita eran órganos y sistemas de control político entre las auditorías virreinales que tendían a mantener un

---

<sup>32</sup>Ortíz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 116.

<sup>33</sup>Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 55 y 56.

gobierno honesto y eficiente”.<sup>34</sup> Nosotros no podemos obviar que estas instituciones también constituían controles jurídicos, porque estaban previstos en normas.

Inspirada en el juicio de residencia la Constitución de Cádiz de 1812 en su artículo 261, facultad sexta, instituyó el juicio de responsabilidad. Con base en esa facultad se emitieron las “Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos” del 24 de marzo de 1813, en las que se trata el tema de la prevaricación de jueces y servidores públicos.

Con la Independencia de México, en mayor o menor grado, se reconoció la responsabilidad de los servidores públicos. En materia de hacienda pública, se expidió, en 1824, la ley para el “Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”, con la que se creó un Departamento de Cuenta y Razón, la Tesorería General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público. En 1830 se amplían las atribuciones de la Tesorería y en 1831 se establecen la Dirección General de Rentas y las Comisarías Generales de Hacienda y Crédito Público y Guerra. Durante el régimen centralista se reestructuró la hacienda pública.

En 1851 de nueva cuenta se reorganizó la hacienda pública y se ordenó llevar la contabilidad por partida doble. En 1853, durante el gobierno dictatorial de Antonio López de Santa Anna, se centralizó la materia hacendaría, creando la Dirección General de Impuestos, y se erigió a la Contaduría Mayor en Tribunal de Cuentas. En 1855, la Secretaría de Hacienda reasume las atribuciones que tenía la Dirección General de Impuestos y se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda.

Después de promulgarse la Constitución de 1857, existe un largo periodo de incertidumbre en materia hacendaría, que se resuelve en 1861 cuando se reestructura la Tesorería General de la Nación. En 1867 se distribuyen las atribuciones de la Tesorería entre la Secretaría de Hacienda y la propia Tesorería. El 12 de diciembre de 1869 se reorganizan las Oficinas Generales de Hacienda. En 1870 se emitió una ley de responsabilidades de los altos funcionarios, mejor conocida como “Ley Juárez”.

---

<sup>34</sup> Cfr. Villar de la Torre, Ernesto, *Estudios de Historia Jurídica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 102.

En 1881 se dan atribuciones de fiscalización a la Tesorería. En 1896 se emite otra responsabilidad reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857. La Revolución Mexicana de 1910 fue un parteaguas jurídico al incorporar los derechos sociales al régimen constitucional, en este año, por enésima vez, se reorganiza la Tesorería y se crea la Dirección de Contabilidad y Glosa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el México reciente, el presidente Carranza estableció en 1917 el Departamento de Contraloría General de la Federación, que contaba con un órgano de auditoría general. En 1926 se expidieron las Leyes Orgánicas del Departamento de Contraloría de la Federación y Orgánica de la Tesorería de la Federación, la primera institución tenía la encomienda de encargarse del llamado control previo.

Por lo que respecta al órgano de control en el Distrito Federal, su antecedente lo encontramos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1928, la cual creó un organismo denominado "Auditoría" misma que dependía del Jefe del Departamento del Distrito Federal, teniendo como principales funciones revisar y supervisar los contratos de obra pública y los movimientos hacendarios del Distrito Federal.

En 1936 se creó el Tribunal Fiscal de la Federación.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941 con la publicación de una Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se establece la Contraloría.

Durante el período que comprende los años e 1947 a 1958 corresponde a las Secretarías de Hacienda y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

En 1932 se suprimió el Departamento de Auditoría. Entre 1933 y 1947 correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercer las funciones de control; entre otras, se encargó de la contabilidad general de la Federación y de la impugnación y registro de las responsabilidades administrativas detectadas al glosar de las cuentas.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941 la publicación de una Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece la Contraloría.

Para el espacio temporal que abarca de 1959 a 1976 las tareas de control se dividen entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional. En 1976, al expedirse diversas leyes, entre ellas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el control de la administración pública se encomienda a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto.

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal donde se definen más ampliamente las facultades de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal en materias de gobierno, jurídica, administrativa, de hacienda de obras y servicios, social y económica. El día 6 de febrero de 1979 se publicó el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, ordenamiento en el cual se fijan las atribuciones de la Contraloría General del Distrito Federal, mismas que se referían principalmente a vigilar que todas las oficinas y dependencias del sector del Distrito Federal cumplieran con las disposiciones en materia administrativa, custodia, registro de valores y bienes a su cargo, así como que se diera cumplimiento a las disposiciones en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

En 1980 se aprobó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Hasta llegar al año de 1982, cuando se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, anterior Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actual secretaría de la Función Pública, como ente globalizador del control interno de la administración pública en el ámbito federal. En este año, después de una amplia reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surge a la vida jurídica la Ley Federal de Responsabilidades Públicas.

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1982, se fortaleció el control de las dependencias y entidades de la administración pública, por lo que se estableció un nuevo esquema de actuación en el sector del Departamento del Distrito Federal, operado a través de la siguientes estructura: Contraloría, Subcontraloría de Normas, Subcontraloría de auditoria, Subcontraloría de Obras y Servicios, Dirección de Responsabilidades y Sanciones y Coordinación Administrativa.

Esta última estructura quedó formalizada al publicarse el segundo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, el 16 de enero de 1984, cabe mencionar que este Reglamento establecía en sus artículos 49, 50 y 51 las atribuciones específicas de cada uno de los órganos que integraban la Contraloría General. Como consecuencia de los ajustes de organización derivados de la expedición del segundo reglamento se crearon en ese mismo año de 1984, otras dos contralorías internas, quedando integrada la Contraloría General por un conjunto de 37 órganos de control que funcionaron hasta julio de 1985.

Para mejorar el desempeño de la función de control dentro del sector del Distrito Federal, en julio de 1985 se llevo a cabo una revisión de la cobertura y estructura de la Contraloría General, así como de las contralorías internas: las modificaciones que se implementaron fueron, entre otras:

- ❖ Cambio de denominación de la Subcontraloría de Normas por Subcontraloría de Control, reordenando sus funciones.
- ❖ Desaparición de la Subcontraloría de Obras, Bienes y Servicios y la supresión de siete contralorías internas.

Se han impulsado diversas medidas jurídicas para enfrentar el ejercicio ilegal del poder público: así, en 1990 se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1995 se aprobó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en 1996 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; en 1999 se creó la auditoria

Superior de la Federación y se ampliaron las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en 2001 hubo una serie de modificaciones al Código Fiscal de la Federación y al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en 2002 destacan las aprobaciones de las Leyes Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

No podemos dejar de mencionar que fue hasta la reforma de 1996 cuando se generó la estructura actual del gobierno del Distrito Federal, "...en virtud de la cual se establece expresamente en el artículo 122 de nuestra carta magna que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local".<sup>35</sup>

Con antelación a dicha reforma, el gobierno del Distrito Federal era responsabilidad directa y exclusiva de los poderes federales, esto quiere decir, que con la reforma de 1996 se incluyeron también órganos de carácter local de tal manera que se crea el sistema inter orgánico para el gobierno del Distrito Federal.

"El proceso electoral de 1997 llevó a la jefatura de Gobierno a Cuauhtémoc Cárdenas, después de dos intentos infructuosos de llegar a la Presidencia de la República en 1988 y 1994. Con él se estableció la mayoría absoluta de su partido, el Partido de la Revolución Democrática, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Uno de sus mayores compromisos fue impulsar el proceso de reforma política y electoral de la capital. La primera medida consistió en consensar en la Asamblea un proyecto de reformas al Estatuto de Gobierno que se constituyera en la plataforma de la nueva Ley de Participación Ciudadana y del nuevo Código Electoral".<sup>36</sup>

El Estatuto reformado desarrolló en detalle algunos de los cambios introducidos por la reforma al artículo 122 constitucional de agosto de 1996:

---

<sup>35</sup> Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional, Segundo Curso*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 537.

<sup>36</sup> Fernández Santillán, José F. y colaboradores, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Gobierno del Distrito Federal, México, 2001, pp. 114 a 116.



- Suprimió la facultad del Presidente de la República para iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Amplió las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El anterior Estatuto detallaba diecinueve facultades; el nuevo, veintisiete, entre las que sobresale la de designar en caso de falta absoluta del jefe de Gobierno, por renuncia o por cualquier otra causa, al sustituto que concluya el encargo.
- Desarrolló el nuevo estatuto jurídico y político del Jefe de Gobierno: requisitos de elegibilidad, sustitución, licencias, remoción, etcétera. Se mantuvo la facultad del Senado para “remover” al Jefe de Gobierno y nombrar a su sustituto a propuesta del Presidente de la República, debido a que su diseño básico permaneció en el texto del artículo 122 constitucional.
- Creó nuevas figuras de participación ciudadana: iniciativa popular y plebiscito, cuyo desarrollo en detalle sería materia de la nueva Ley de Participación Ciudadana. Es importante mencionar que el Estatuto reformado no incluyó las figuras de referéndum y Comités Vecinales, por lo cual su regulación detallada en la referida Ley sería muy limitada. El Estatuto original dedicaba todo su título sexto a los Consejos Ciudadanos y el actual no dedica un solo artículo a los Comités vecinales.
- Creó las figuras del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal, así como los elementos fundamentales para la organización de las elecciones, mismos que deberían ser desarrollados en el Código Electoral. De hecho, el Título Sexto del Estatuto mencionado en el punto anterior, fue dedicado íntegramente al tema electoral.

Con la reforma de 1996, se ratifica la existencia de órganos centrales, desconcentrados, descentralizados cuya regulación hace el Estatuto de Gobierno.

De conformidad con lo dispuesto con el artículo 86 de dicho Estatuto, la administración pública del Distrito Federal, se debe integrar con base en un servicio público de carreta, el cual debe atender los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización, y eficacia, de conformidad con la legislación que al efecto expida la Asamblea Legislativa.

De esta manera la administración pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en el propio estatuto y la ley orgánica que expide la Asamblea Legislativa, la cual distribuye asuntos del orden administrativo del Distrito Federal. También destaca el artículo 87 del estatuto que la jefatura de gobierno del Distrito Federal, las secretarías, así como las demás dependencias que determina la ley integran la administración pública descentralizada.

También habíamos referido que la administración pública del Distrito Federal, en términos de lo prescrito por su Estatuto de Gobierno, contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el propio estatuto.

Así entonces, en el ámbito local la producción legislativa ha sido también de enorme relevancia, baste recordar diversas modificaciones que se han realizado a los ordenamientos jurídicos que rigen el marco administrativo del Distrito Federal, a partir de las reformas al artículo 122 constitucional que extinguieron la vida jurídica del entonces Departamento del Distrito Federal, entre ellos, el Código Financiero del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y otras leyes. Tampoco se puede dejar de lado el hecho de que el Distrito Federal propone una reforma política que, en el supuesto de que se apruebe, le otorgaría una constitución local, lo que llevaría a replantear todo el esquema jurídico aplicable a esta demarcación política.

Además, "...el 11 de abril de 2003 se aprobó la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, en la que se prevé otorgar estabilidad y permanencia a los servidores públicos en su empleo, cargo o comisión, se discute el proyecto de la Ley Federal de Justicia y Administración de la Función Pública, para privar a la Secretaría de la Función Pública de parte de sus atribuciones judiciales para otorgárselas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, paralelamente, se

proponen reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública)".<sup>37</sup>

## 2.2 Su Ámbito de Competencia.

La Contraloría General del Distrito Federal según lo establece el Título Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1994, es un órgano centralizado del gobierno de la ciudad de México, al cual le corresponde llevar el control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.

En su obra *Diccionario de Derecho*, los profesores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara señalan que la Contraloría "...es una oficina por medio de la cual se lleva a cabo la función de controlar".<sup>38</sup>

Al frente de dicha dependencia, se encuentra el Contralor General, funcionario que realiza la función administrativa encaminada a formular objeciones y observaciones a los actos administrativos, cuando no están de acuerdo con la ley o con el criterio firmemente asentado por los órganos superiores de la administración pública.

Tomando en cuenta la función que desempeña el Contralor y las atribuciones tan importantes del órgano que representa, consideramos que es de suma trascendencia contar con este tipo de órganos de control disciplinario de la función pública, que velen porque los servidores públicos ajusten su actuación a los imperativos contenidos en las disposiciones jurídicas.

Esta dependencia del Ejecutivo del Distrito Federal, está regulada en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, norma que cuenta con treinta y tres fracciones. En ella se establece que a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal le corresponde el despacho de las materias relativas al control y

---

<sup>37</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 217.

<sup>38</sup> De Pina, Rafael, y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 30ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 187.

evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.

A esta Contraloría, le compete el conocimiento de los siguientes rubros:

- a) Fiscalización:** En esta materia planifica, programa, establece, organiza y coordina el sistema de control y evaluación del Gobierno del Distrito Federal. Fiscaliza los ingresos de la Administración Pública del Distrito Federal y verifica su congruencia con el Código Fiscal del Distrito Federal, si existen inconsistencias, procede a imputar responsabilidad administrativa.

Fiscaliza e inspecciona el ejercicio del gasto público de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, si detecta inconsistencias procede a imputar responsabilidad administrativa.

Expide las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública del Distrito Federal. Discrecionalmente, puede requerir que se pongan en operación normas complementarias de control.

Coordina a las contralorías internas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal y emite los lineamientos para su actuación.

Vigila y supervisa el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesora y apoya a los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que le están adscritos jerárquicas, técnica y funcionalmente. Establece las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales.

Verifica el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda,

patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, y procede, en su caso, a imputar responsabilidades administrativas.

Realiza auditorias y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales para promover la eficiencia en las operaciones y verifica el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Formula las observaciones y recomendaciones necesarias, establece un seguimiento sistemático de esas recomendaciones. Inspecciona y vigila que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales cumplan con las normas y disposiciones en las siguientes materias: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la Administración Pública del Distrito Federal, y en su caso imputa responsabilidades administrativas.

Verifica que se efectúe la aplicación en entidades paraestatales de los subsidios que otorgue el Gobierno del Distrito Federal.

Opina sobre la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, y en materia de contratación de deuda, manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas.

Informa semestralmente al jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, e informa a las autoridades competentes el resultado de intervenciones. Lleva el registro de los servidores públicos sancionados en el ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal y celebra convenios de colaboración en la materia, previa autorización del jefe de gobierno.

Interviene en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales, para verificar que se cumpla con la normatividad y, en caso de incumplimiento, procede a imputar responsabilidades administrativas. Además, interviene en los procesos de licitación para la adquisición de bienes y servicios y para la contratación de obra pública, para vigilar que se cumpla con las normas y disposiciones aplicables.

A través de su órgano de control interno vigila el cumplimiento de sus normas internas e imputa las responsabilidades administrativas a su personal, aplicándoles las sanciones que correspondan y formulando las denuncias a que hubiese lugar.

**b) Nombramiento:** En este rubro, determina los requisitos que debe reunir el personal de los órganos internos de control y designa a sus titulares y al demás personal que los integren.

Norma, controla y contrata los servicios de auditores externos que resulten necesarios para cumplir las funciones de revisión y fiscalización. Designa a los comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades paraestatales.

Aprueba la contratación de profesionistas independientes, personas físicas o morales, para realizar trabajos en materia de control y evaluación de la gestión pública en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal.

**c) De coordinación:** planifica, establece y coordina, en conjunto con la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, los sistemas de auto evaluación integral de la información y de seguimiento de la gestión pública.

Fiscaliza el ejercicio de los recursos federales derivados de los acuerdos y convenios ejercidos por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, en coordinación con las autoridades federales competentes. Además, fiscaliza el ejercicio de

los recursos del Distrito Federal comprometidos en los acuerdos y convenios con entidades federativas en coordinación con los órganos de control competentes.

En materia de coordinación para la fiscalización, celebra convenios de coordinación, previa autorización del jefe de gobierno, con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para establecer los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus funciones.

Verifica y da seguimiento al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y la Auditoría Superior de la Federación, derivadas de la revisión a la cuenta pública del Gobierno del Distrito Federal y en su caso, imputa las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

La Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal establece en coordinación con la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas, políticas o lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la administración pública local.

Interviene directamente o como coadyuvante, en las auditorías administrativas o judiciales, en todos los asuntos en que la Contraloría General sea parte, cuando tenga interés jurídico o se afecte el patrimonio del Gobierno del Distrito Federal y se encuentren relacionados con las facultades que tienen encomendadas.

**d) Justicia administrativa.** En este ámbito tramita y resuelve las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

“Una importante facultad le permite conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión,

derivados de las quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para imputar responsabilidades administrativas y determina las sanciones que correspondan. También formula las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público. Emite, formula y notifica los pliegos de responsabilidades a los servidores públicos presuntos responsables para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente y sobre aquellos expedientes que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.<sup>39</sup>

Además, existe un precepto “puente” que le permite ejercer las demás facultades que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

Por otra parte, el artículo 28 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, faculta al titular de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal a expedir el manual administrativo de la dependencia; establecer los supuestos de responsabilidades mayores en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y conducir el ejercicio del presupuesto autorizado.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que sucintamente el ámbito de competencia de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, se establece en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en el se indica, que le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración pública del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Contralorías Internas, quien tiene la responsabilidad de integrar el Programa de implantación y Seguimiento del Control Interno, para coordinar a las Contralorías Internas durante los procesos de evaluación, implantación y seguimiento de los Sistemas de Control Interno en las Unidades en las que se encuentran adscritas, y con ello, dar cumplimiento a las atribuciones señaladas en los artículos 112 y 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

---

<sup>39</sup> Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la Administración Pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, Número 242, México, 2005, pp. 92 y 93.



También es de subrayar que el control interno se inscribe en el marco de las políticas, objetivos y metas que establece el Programa General de desarrollo del Distrito Federal, como un instrumento para contribuir a la búsqueda de un nuevo funcionario, que actúe bajo los principios de honestidad, profesionalismo, transparencia, eficacia y austeridad, es el eje rector de la reestructuración de las funciones de legalidad, auditoría, evaluación, diagnóstico y del funcionamiento de las Contralorías Internas, para reforzar la concepción de un nuevo modelo de intervención que privilegie las actividades de coadyuvar, prevenir y asesorar a los titulares de las instancias administrativas en la toma de decisiones; también forma parte de una filosofía administrativa, que otorga especial importancia a las acciones de carácter preventivo, al establecer sistemas que brindan apoyo a los servidores públicos, en el control de los procesos bajo su responsabilidad, lo que contribuye a un mejor desempeño de su trabajo, a incrementar su eficiencia y productividad, en un marco de transparencia, honestidad, responsabilidad y eficacia en el uso de los recursos asignados.

En este contexto, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, como parte de su reestructuración, está orientando sus esfuerzos a desarrollar Sistemas de Control Interno preponderantemente preventivo; a efecto de evitar que las deficiencias ocurran, a partir de controlar las situaciones del riesgo.

### **2.3 Marco Normativo.**

Existe una enorme variedad de normas en materia de control. Esto se explica porque en nuestro país contamos con administración pública federal, estatal y municipal. Cada nivel de gobierno establece sus propias normas en la materia, por lo que, tenemos normas de control aplicables a la Federación, a los estados y a cada municipio, además, la dinámica de la administración permite que continuamente se generen preceptos aplicables al control.

Además, las normas relacionadas con el control se ubican a lo largo de La pirámide jurídica. “Existen normas de control de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes reglamentarias, en las orgánicas, en las constituciones estatales,

en las leyes locales, en normas reglamentarias, en circulares, manuales e, incluso, en documentos no justificados como son los boletines que emiten colegios de profesionales de la contaduría<sup>40</sup>. En este trabajo no se pretende agotar el marco regulatorio, puesto que se enfoca a los controles administrativos de naturaleza jurídica. No obstante, intentaremos dar un panorama de las leyes más importantes para la materia.

Del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal importan los artículos 12, fracción XII, 15, 67, fracciones II, III, XIV, XV, XVI, XXIV, 115. El primero se refiere a los principios estratégicos que uniforman la administración local, entre ellos: “la juricidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización, la programación de su gasto y el control de su ejercicio”, el segundo refiere que las responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal se sujetarán a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; el tercero se relaciona con facultades del jefe de gobierno en materia administrativa y el último se refiere a las facultades de control de los órganos centrales del Distrito Federal.

Por otra parte, el Código Financiero del Distrito Federal es trascendente en materia de control de la administración pública local, puesto que sus normas regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos de la entidad, la elaboración de los programas, base del presupuesto de egresos, la contabilidad de los ingresos, fondos, valores y egresos para la formulación de la cuenta pública, las infracciones y delitos, así como la hacienda local, las sanciones correspondientes y el procedimiento para interponer los medios de impugnación; en sus artículos 4 al 18 se ocupa de la presupuestación, de la ley y del control y evaluación de los ingresos; del 39 al 61 regulan los créditos fiscales; el 289 permite que al órgano interno de control local vigile los servicios de tesorería; del 313 al 318 se refieren a las entregas de fondos y a los pagos, destacan los artículos del 328 al 331 que se relacionan con el pago de la llamada responsabilidad patrimonial del Estado.

---

<sup>40</sup> Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo, Tomo I*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 82.

### **APARTADO 3**

#### **IMPORTANCIA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

Como ha quedado establecido en los apartados anteriores, es innegable la necesaria existencia de unidades administrativas, áreas, órganos, contralorías o como quiera que se les denomine, que sean responsables de la implementación y seguimiento del que concluiré en llamar sistema de herramientas técnicas administrativas denominado: control interno.

Por su tamaño y complejidad, la administración del Distrito Federal como toda estructura organizacional similar, requiere de la función fiscalizadora para poder contar con la certeza razonable de que las actividades propias de la administración pública local se desarrollen en un marco de eficiencia, transparencia y honestidad necesarias en el manejo de recursos humanos, materiales y financieros.

Como responsables de evaluar la existencia, conveniencia y en su caso implantación de los sistemas de control interno en las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como formular recomendaciones y dar seguimiento a su adecuado funcionamiento, se encuentran los órganos internos de control ó contralorías internas como se les denomina en la estructura orgánica autorizada a la Contraloría General del Distrito Federal.<sup>41</sup>

Para su funcionamiento, las contralorías internas cuentan en su estructura orgánica con un Contralor Interno, una Subdirección de Control y Evaluación; 3 Jefaturas de Unidad Departamental: una de quejas, denuncias y responsabilidades, una de control operativo y otra de control administrativo; así mismo cuenta con un enlace "A" que depende en línea directa del titular de la contraloría interna.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> <sup>42</sup> Manual Administrativo de la Contraloría General del Distrito Federal (G.O. del D. F. 05-11-2007).

### **3.1 Estructura Orgánica y Funcional de los Órganos Internos de Control en Delegaciones.**

De conformidad con el artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 2 de mayo de 2002, y la última reforma del 26 de septiembre de 2007, corresponde a las Contralorías Internas de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, adscritas a la Contraloría General, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

Proponer, para la aprobación del Titular de la Dirección General de Contralorías Internas, el Programa de Evaluación y Seguimiento de Control Interno para cada ejercicio presupuestal, manteniendo un seguimiento sistemático de su ejecución.

Evaluar y dar seguimiento al control interno implantado por las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como verificar que los procesos, procedimientos, actividades, prestación de servicios públicos, cumplimiento de programas y metas institucionales que sean objeto del control interno, se ajusten a las disposiciones jurídicas y/o administrativas aplicables.

Formular recomendaciones y dar seguimiento a los compromisos asumidos para la solución de las deficiencias detectadas en la evaluación y seguimiento de los sistemas de control interno de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados, Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; así como informar el avance de atención de dichas recomendaciones y compromisos a la Dirección de Contralorías Internas correspondiente; asistir a las sesiones de los comités y subcomités instalados en las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, y preparar los informes correspondientes.

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 desarrollo de sus actividades; realizar verificaciones, revisiones, inspecciones, visitas a las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político-Administrativos y Entidades de la Administración Pública e intervenir en todos los procesos administrativos, en materia de adquisiciones, arrendamiento, prestación de servicios, obra pública, enajenación de bienes muebles y almacenes e inventarios, a efecto de vigilar que cumplan con las normas y disposiciones jurídicas administrativas aplicables.

Atender los requerimientos que formule la Contraloría General, por conducto de su titular o, a través de sus direcciones generales, ejecutivas o de área.

Requerir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, información y documentación a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, así como a proveedores, contratistas y prestadores de servicios cuando lo estime conveniente.

Intervenir en las actas de entrega-recepción que realicen los titulares y servidores públicos de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que correspondan, a fin de vigilar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento, determinar las responsabilidades y sanciones administrativas correspondientes.

Conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que corresponda, que pudiera afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión de los cuales tengan conocimiento por cualquier medio, para determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de la ley de la materia.

Substanciar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Acordar, cuando proceda, 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.

Verificar, a través del Sistema de Seguimiento que para tal efecto se establezca, que las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, atiendan hasta su conclusión las observaciones y recomendaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así como las de la Auditoría Superior de la Federación.

Verificar la aplicación de los indicadores de gestión, así como normas y lineamientos que emita cualquier Unidad Administrativa de la Contraloría General para lograr el cumplimiento por parte de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado de éstas, así como en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y demás que señalen las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Conocer, desahogar y resolver, a través de la unidad correspondiente, el procedimiento de Aclaración de los Actos, en términos de la ley de Obras Públicas del Distrito Federal.

Recibir, analizar y tramitar las solicitudes de Certificación de Afirmativa Ficta, y vigilar que se desahogue correctamente el procedimiento por parte del superior jerárquico de la autoridad omisa, en los términos y plazos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, debiendo informar a la Contraloría General sobre las solicitudes y trámites realizados, así como de las responsabilidades y sanciones que se determinen.

Elaborar y remitir a la Dirección General de Contralorías Internas los informes periódicos derivados de la aplicación del Programa Operativo Anual correspondiente, así como proporcionar la información que se le solicite con motivo del mismo.

Supervisar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Participar con la representación que corresponda, en los Comités de Control y Auditoría y demás sistemas de evaluación y diagnóstico que establezca la Dirección General de Evaluación y Comisariado para verificar el cumplimiento de la implantación de Sistemas de Control y Prevención específicos por parte de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Asistir a las sesiones de los Órganos de Gobierno de las Entidades Paraestatales y Órganos Desconcentrados.

Formular propuestas de mejoras regulatorias y administrativas tendientes a hacer más eficiente la operación y prevención de cualquier posible desviación en la operación de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública.

Coadyuvar con las Unidades Administrativas de la Contraloría General en las visitas, verificaciones, inspecciones, revisiones que se realicen en cualquiera de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Comisionar a través de su Titular, al personal a su cargo, para coadyuvar al cumplimiento de las funciones y atribuciones conferidas a las Unidades Administrativas y a las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo de la Contraloría General.

Dar contestación a las opiniones y propuestas de los Contralores Ciudadanos que sean remitidas por la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana.

Realizar visitas e inspecciones a las instalaciones de los proveedores y contratistas que intervengan en las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, y obra pública, a efecto de vigilar que cumplan con lo establecido en los contratos y en las normas y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Suspender temporal o definitivamente, declarar la nulidad y reposición, en su caso, de los procedimientos de licitación pública, invitación restringida a cuando menos tres proveedores o contratistas, adjudicaciones directas o cualquier otro procedimiento previsto en los ordenamientos aplicables vigentes, en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública y enajenación de bienes muebles, así como de todas las consecuencias legales que de éstos resulten, cuando se detecten irregularidades y existan elementos suficientes que a juicio del contralor interno deriven en daño al erario público.

Instruir a las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político-Administrativos, y Entidades de la Administración Pública a las que estén adscritas, a suspender temporal o definitivamente, rescindir o terminar anticipadamente los contratos y/o convenios, pagos y, demás instrumentos jurídicos y administrativos, en materia de adquisiciones, arrendamientos prestación de servicios, obra pública y enajenación de bienes muebles, cuando se detecten irregularidades y existan elementos suficientes que a juicio del contralor interno deriven en daño al erario público.

Realizar las investigaciones y solicitar toda clase de información y documentación que resulten necesarios, para la debida integración de los expedientes relacionados con las quejas y denuncias presentadas por particulares o servidores públicos o que se deriven de los procedimientos administrativos disciplinarios que substancien.

Vigilar que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político-Administrativos, y Entidades de la Administración Pública a las que estén adscritas,



cumplan con las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, su Reglamento y demás disposiciones aplicables en la materia.

Conocer, investigar, iniciar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos disciplinarios y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, de expedientes derivados de dictámenes técnicos correctivos realizados por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de solicitudes de fincamiento de responsabilidades administrativas emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, que les remita la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades o la Dirección de Cuenta Pública ambas de la Contraloría General del Distrito Federal, así como conocer, substanciar y resolver el recurso de revocación que se interponga en contra de dichas resoluciones.

Atender con oportunidad los requerimientos de información que le haga la Dirección de Cuenta Pública, respecto del estado que guarden las investigaciones y procedimientos administrativos disciplinarios iniciados con motivo de la remisión de expedientes derivados de dictámenes técnicos correctivos realizados por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de solicitudes de fincamiento de responsabilidades administrativas emitidas por la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, atender con oportunidad los requerimientos de información que le haga la Dirección de Situación Patrimonial, respecto del estado que guarden las investigaciones y procedimientos administrativos disciplinarios iniciados con motivo de la remisión de expedientes derivados de la de la omisión o de la presentación fuera de los plazos establecidos en las disposiciones normativas aplicables, de las declaraciones de situación patrimonial.

Conocer, investigar, indicar, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos disciplinarios y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, de expedientes derivados de la omisión en la presentación de la declaración de situación Patrimonial o de la presentación de la declaración de situación patrimonial fuera de los plazos establecidos

en las disposiciones normativas aplicables, que les remita la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades o la Dirección de Situación Patrimonial ambas de la Contraloría General del Distrito Federal, así como substanciar y resolver el recurso de revocación que se interponga en contra de dichas resoluciones.

Presentar demandas, querellas, quejas y denuncias, contestar demandas, rendir informes, realizar promociones e interponer recursos ante toda clase de autoridades administrativas, judiciales y jurisdiccionales, locales o federales, en representación de los intereses de su Unidad Administrativa, en todos los asuntos en los que sea parte, o cuando tenga interés jurídico y estos asuntos se encuentren relacionados con las facultades que tiene encomendadas, para lo cual la dependencia otorgará el apoyo necesario.

En el apartado de ANEXOS, se incorporan los organigramas de la Contraloría General del Distrito Federal, así como la estructura tipo de las Contralorías Internas.

### **3.2 Diagnóstico del Control Interno en los Órganos Internos de Control.**

En incisos anteriores, mencionamos que el control interno puede ser conceptualizado como el conjunto de principios, fundamentos, reglas, acciones, mecanismos, instrumentos y procedimientos que ordenados, relacionados, entre sí, y unidos a las personas que conforman una organización pública, se constituye en un medio para lograr el cumplimiento de su función administrativa, sus objetivos y la finalidad que persigue, generándole capacidad de respuesta ante los diferentes públicos o grupos de interés que debe atender.

Asimismo, debemos tener en cuenta que resulta ser responsabilidad de los titulares de las dependencias, entidades, así como de los órganos de gobierno de las entidades, establecer y mantener el control interno institucional necesario para conducir las actividades hacia el logro de sus objetivos y metas, evaluar y supervisar su funcionamiento y ordenar las acciones para su mejora continua.

De lo anterior se puede desprender que, el control interno no es un evento aislado, toda vez que es una serie de acciones que ocurren de manera constante a través del funcionamiento y operación de una entidad pública, debiendo reconocerse como un componente integral de cada sistema o parte inherente a la estructura administrativa y operación existente en la organización pública, asistiendo a la dirección de manera constante, en el manejo de la calidad y alcance de sus metas se refiere.

Así pues, la administración pública local, tiene bajo su responsabilidad el cuidado, manejo y utilización de los bienes públicos, en procuración del bien común de todas las personas que habitan en la ciudad de México o Distrito Federal, dentro del régimen normativo enunciado en páginas anteriores. Bajo este contexto, las entidades públicas de nuestro país están orientadas a prestar un servicio público y su legitimidad se sustenta en la eficacia y calidad con que se presten estos servicios y satisfacen las demandas de la comunidad, dentro de un marco de valores compartidos que promuevan los Derechos Humanos, el bien común y la dignidad de las personas. La entidad pública, por lo tanto necesita una gestión eficaz y responsable que le permita sostenerse en las mejores condiciones posibles, y lograr un equilibrio óptimo entre su administración y sus fines.

Por ello, el sistema normativo de cualquier dependencia o entidad, debe incorporar el control interno como un soporte administrativo esencial orientándolo a garantizar el logro de los objetivos de cada institución pública y del Estado en su conjunto, fundamentando el cumplimiento de los principios que rigen la Administración Pública, en especial los de eficiencia y transparencia, en la coordinación de las actuaciones entre las diferentes entidades que lo conforman, preparándolo adicionalmente para responder a los controles de orden externo que le son inherentes.

Conceptuar la base principal del control interno, hace imperativo conocer sus formas de organización y las competencias que dentro de él corresponde a cada nivel, sector o entidad que la conforman, constituyéndose en una fuente imprescindible de orientación metodológica y aplicativa para establecer la importancia del control interno, como soporte al cumplimiento de los objetivos de cada institución u organización pública y de los fines esenciales del Estado.

Establecido lo anterior y para poder elaborar un diagnóstico del control interno responsabilidad de las contralorías internas que existen en el Gobierno del Distrito Federal, resulta necesario señalar que es en el artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en el que se contemplan las atribuciones de las Contralorías Internas en el Gobierno del Distrito Federal, el cual fue modificado para suprimirles a las referidas Contralorías las atribuciones esenciales de fiscalización con la finalidad de clasificar lo expuesto, a continuación se presenta el análisis comparativo del contenido de dicho artículo 113:

PRECEPTO ANTERIOR	PRECEPTO ACUAL
<p><b>Artículo 113.</b> “Corresponde a las Contralorías Internas en las Dependencias y Órganos Desconcentrados, Delegaciones, y Entidades, de la Administración Pública del Distrito Federal, adscritas a la Contraloría General, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Proponer al Titular de la Dirección General de Contralorías Internas, <b>el Programa de Auditoría para cada ejercicio presupuestal</b>, sus modificaciones y mantener el seguimiento sistemático de su ejecución.</p> <p>III.- Ejecutar verificaciones, revisiones, inspecciones, visitas e intervenir en todos los procesos administrativos que efectúen las Dependencias y Órganos Desconcentrados, Delegaciones , y Entidades, de la Administración Pública del Distrito Federal, en las materias relativas a: información, estadística, organización, procedimientos, ingresos, egresos, programación, presupuestación, ejercicio presupuestal, inversión, financiamiento, fondos, valores, recursos económicos en general, deuda pública, subsidios, ayudas, donaciones, aportaciones y transferencias federales, sistemas de registro, contabilidad y presupuesto, recursos humanos, adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación, adquisición y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, inventarios, activos, pasivos y demás que correspondan; en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; así como en todos aquellos previstos en el marco normativo, a efecto de vigilar que cumplan con las normas y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;</p>	<p><b>Artículo 113.</b> “Corresponde a las Contralorías Internas en las Dependencias y Órganos Desconcentrados, Delegaciones, y Entidades, de la Administración Pública del Distrito Federal, adscritas a la Contraloría General, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Proponer, para la aprobación del Titular de la Dirección General de Contralorías Internas, el Programa de Implantación y seguimiento de Control Interno para cada ejercicio presupuestal, manteniendo un seguimiento sistemático de su ejecución.</p> <p>III. Se elimino esta atribución.</p>

<p>IV. Formular y emitir observaciones y recomendaciones preventivas y correctivas que se deriven de las auditorías ordinarias y extraordinarias, revisiones, verificaciones, visitas e inspecciones; dar seguimiento sistemático a las mismas; determinar su solventación; así como dejar insubsistente aquellas observaciones que en su solventación o seguimiento sobrevenga un impedimento legal o material para su atención;</p>	<p>IV. Se elimino esta atribución.</p>
<p>XIII. Dar seguimiento hasta su solventación, a las observaciones y recomendaciones generadas a las Dependencias y Órganos Desconcentrados, Delegaciones, y Entidades, de la Administración Pública, por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Auditoría Superior de la Federación, y otros órganos de fiscalización. Asimismo, dar seguimiento a la Carta de Recomendaciones de los Auditores Externos, en su caso.</p>	<p>XIII. Se elimino esta atribución.</p>
<p>XIX. Coadyuvar con las Unidades Administrativas de la Contraloría General en las visitas, verificaciones, inspecciones y revisiones que se realicen en cualesquiera de las Dependencias y Órganos desconcentrados, Delegaciones, y Entidades, de la Administración Pública del Distrito Federal;</p>	<p>XIX. Se elimino esta atribución.</p>
<p>XXI. Ordenar y realizar visitas e inspecciones a las instalaciones de los proveedores, arrendadores, prestadores de servicios, contratistas, supervisores externos, concesionarios, permisionarios, o cualesquiera otros que intervengan en los procesos administrativos que efectúan las Dependencias y Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, de la Administración Pública del Distrito Federal, las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública, concesiones, permisos y demás previstos en el marco jurídico del Gobierno del Distrito Federal, para vigilar que cumplan con lo establecido en los contratos, convenios, títulos concesión, acuerdos, permisos, cualquier otro instrumento jurídico, así como en las normas y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;</p>	<p>XXI. Se elimino esta atribución.</p>
<p>XXII. Suspender temporal o definitivamente, declarar la nulidad y reposición, en su caso, de los procedimientos de licitación pública, invitación restringida a cuando menos tres proveedores o contratistas, adjudicaciones directas, así como cualesquiera otros procesos y procedimientos administrativos previstos en los ordenamientos aplicables vigentes, en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública, enajenación, adquisición, transferencia y baja de bienes muebles e inmuebles, concesiones,</p>	<p>XXII. Se elimino esta atribución.</p>

<p>permisos, almacenes e inventarios, así como en todos aquellos previstos en el marco normativo, incluyendo todas las consecuencias administrativas o legales que de éstos resulten, cuando deriven de irregularidades o inconsistencias detectadas en las revisiones, auditorias, verificaciones, visitas, inspecciones, quejas, denuncias, intervenciones, participaciones, o que por cualquier otro medio tengan conocimiento; No procederá la suspensión cuando se acredite que ésta afectaría de manera importante la continuidad de los programas sociales o prioritarios, o bien, la prestación de servicios públicos.</p>	
<p>XXIII. Instruir a las Dependencias y Órganos Desconcentrados, Delegaciones, y Entidades, de la Administración Pública del Distrito Federal, a suspender temporal o definitivamente, revocar, rescindir o terminar anticipadamente los contratos, convenios, títulos concesión, acuerdos, actas, pagos, y demás instrumentos jurídicos y administrativos, en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública, concesiones, permisos, enajenación y adquisición de bienes muebles e inmuebles, así como todos aquellos previstos en el marco normativo, incluyendo todas las consecuencias administrativas o legales que de éstos resulten, derivado de las irregularidades o inconsistencias detectadas en las revisiones, auditorias, verificaciones, visitas, inspecciones, quejas, denuncias, intervenciones, participaciones o que por cualquier medio se tenga conocimiento; No procederá la suspensión, revocación, rescisión o terminación anticipada cuando se acredite que ésta afectaría de manera importante la continuidad de los programas sociales o prioritarios, o bien, la prestación de servicios públicos.</p>	<p>XXIII. Se elimino esta atribución.</p>
<p>XXIV. Realizar las investigaciones, disponer de las diligencias y actuaciones pertinentes, y solicitar toda clase de información y documentación que resulten necesarios, para la debida integración de los expedientes relacionados con las quejas y denuncias presentadas por particulares o servidores públicos o que se deriven de los procedimientos administrativos disciplinarios que substancien, revisiones, auditorias, verificaciones, visitas, inspecciones, intervenciones, participaciones, o que por cualquier otro medio se tenga conocimiento, auxiliándose para tales efectos del personal adscrito a la contraloría interna que corresponda;</p>	<p>XXIV. Se elimino esta atribución.</p>

<p>XXV. Vigilar que las Dependencias y Órganos Desconcentrados, Delegaciones, y Entidades, de la Administración Pública del Distrito Federal, que les correspondan por competencia, cumplan con las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, su Reglamento y demás disposiciones aplicables en la materia;</p>	<p>XXV. Se elimino esta atribución.</p>
<p>XXVI.- Presentar demandas, querellas, quejas y denuncias, contestar demandas, rendir informes, realizar promociones e interponer recursos ante toda clase de autoridades administrativas, judiciales y jurisdiccionales, locales o federales, en representación de los intereses de su Unidad Administrativa, en todos los asuntos en los que sea parte, o cuando tenga interés jurídico y estos asuntos se encuentren relacionados con las facultades que tiene encomendadas, para lo cual la dependencia otorgará el apoyo necesario; y</p>	<p>XXVI. Se elimino esta atribución.</p>

De la lectura y análisis de estos preceptos normativos, podemos constatar que las facultades y atribuciones fiscalizadoras que de antaño tenían los órganos internos de control les fueron suprimidas con la reforma a este artículo. Conviene advertir que el citado artículo 113 del Reglamento en mención el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 11 de agosto de 1999, reformado por decretos del 14 de enero y 13 de marzo de 2000, advertía textualmente que correspondía a las Contralorías Internas atribuciones para ordenar y ejecutar auditorías ordinarias y extraordinarias que se hubieran establecido en el Programa Anual de Auditoría que también tenían la atribución de elaborar; así mismo podían ejecutar verificaciones, revisiones, inspecciones, visitas e intervenir en todos los procesos administrativos que efectuaran las Dependencias y Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en prácticamente todas las ramas de las actividades propias a su función; podían formular y emitir observaciones y recomendaciones preventivas y correctivas derivadas de las auditorías realizadas, asistir y participar en los órganos de gobierno, comités, subcomités y demás cuerpos colegiados existentes.

Todas estas importantes y necesarias atribuciones se encontraban contempladas en las fracciones I a V del artículo 113 referido y que a mi juicio debe poseer cualquier ente fiscalizador que presuma de serlo, le fueron suprimidas a las Contralorías Internas del Gobierno del Distrito Federal con las modificaciones antes enunciadas.

Estas modificaciones vinieron a restarle autoridad jurídica y moral al personal integrante de las contralorías internas, lo que provocó desmoralización y apatía hacia el trabajo realizado. Puedo aseverar esto, debido a que colaboré como Contralor Interno en varias Delegaciones Políticas del Distrito Federal y viví en experiencia personal y de mis compañeros de trabajo de la propia y de otras Contralorías Internas estos cambios y los testimonios de compañeros contralores se sumaban a los míos en el sentido “de que nos querían desaparecer o por lo menos relegar a un estado de nulidad fiscalizadora”. La pregunta obligada sería: ¿y todo esto porque?, la respuesta: la mayoría de los contralores en esos tiempos (años 2000, 2001 y 2003) no pertenecíamos a la corriente política del partido en el poder en el Gobierno de Distrito Federal y nuestra labor fiscalizadora con la aplicación de auditorías constantes, molestaba y “estorbaba” el “trabajo”, por cierto deficiente de los titulares de la mayoría de los órganos Político - Administrativos o Delegaciones Políticas, que se la pasaban quejándose ante el titular de la Contraloría General por nuestras intervenciones y vigilancia de sus actos como servidores públicos, y en muchos de los casos solicitando nuestra remoción, para que pudieran arribar a estos puestos personas que le fueran afines. Se necesitaba despejar el camino para que pudieran transitar libremente por el camino de la ineficiencia y la deshonestidad que daría paso al mal que nació y morirá (desgraciadamente) con el hombre: la corrupción.

Como podrá observarse, con la modificación de que fueron objeto las atribuciones de los órganos internos de control, pasaron de ser la autoridad fiscalizadora por excelencia a simples comparsas de los titulares de las Dependencias y Entidades a los que se encuentran adscritos.

No digo que las atribuciones que ahora tienen las contralorías internas en cuestión no sean adecuadas o necesarias; por el contrario, considero que privilegiar el control preventivo evita disfunciones en los procesos administrativos de cualquier organización; lo que señalo y critico es el hecho de haber castrado a estos órganos fiscalizadores quitándoles su esencia y razón de ser: la facultad de auditar, revisar y fiscalizar. Esto es, que ambas atribuciones (las de la anterior y del actual artículo 113), pueden y deben coexistir y complementarse, por que recordemos que los procesos administrativos



cualesquiera que estos sean, son elaborados, ejecutados y supervisados por el recurso humano, con todas sus virtudes, pero también sujeto a las debilidades que le son propias.

En relación con lo manifestado en el párrafo anterior, se considera importante recordar que la misma definición del término fiscalizador, se refiere a revisar, inspeccionar, cuidar, estar al tanto y seguir de cerca; lo que nos hace concluir que los órganos internos de control necesariamente deben revisar e inspeccionar la manera en cómo se están desempeñando los órganos administrativos que conforman la administración pública local.

Ante tales circunstancias, no nos queda la menor duda de que la reforma al artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, no previó (o tal vez si), los alcances jurídico-administrativos que tienen los citados órganos internos de control, lo que lleva a concluir tales modificaciones se debieron a razones de carácter político, para con ello, centralizar en la Dirección General de Auditoría las facultades fiscalizadoras, antes asignadas a los órganos internos de control, lo cual le permitirá a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, centralizar la información relativa a posibles irregularidades que se detecten por el deficiente desarrollo del quehacer institucional, y poder “manejar” esta información políticamente a favor de intereses creados por los grupos políticos existentes dentro del partido en el poder en el Distrito Federal.

Así entonces, resulta insuficiente el actual contenido del artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, toda vez que de un “plumazo” se eliminaron las atribuciones fiscalizadoras que todo órgano de control interno debe tener, y que las podemos enunciar de manera reiterada, para comprobar su esencia plenamente fiscalizadora:

- Actos de planeación, programación, organización y coordinación, entre los que se incluyen los de fiscalización e inspección.
- Los actos de expedición de normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control.

- La vigilancia y supervisión de las normas de control y fiscalización, y la asesoría y apoyo a los órganos de control.
- El verificar que se cumplan las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal.
- Realizar auditorias y evaluaciones para promover la eficiencia en las operaciones y verificar que se cumplan los objetivos de los programas.
- Formular observaciones y recomendaciones, establecer su seguimiento.
- Inspeccionar y vigilar que se cumplan las normas y disposiciones en materia de información estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación, etc.

Y podríamos seguir exponiendo los cometidos que tienen los órganos internos de control, sin embargo con los antes mencionados, queremos dejar en claro la esencia fiscalizadora que tienen, y que ha sido nulificada por la reforma al artículo 113 de Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por otra parte, el que actualmente los órganos internos de control hayan quedado como simples asesores de consulta, podrá determinar que se ponga en riesgo otra esencia que tenían encomendada, y que el autor Daniel Márquez la detalla a la perfección, cuando nos dice que:

“El llamado control interno se puede entender como el conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se ha propuesto”.<sup>43</sup>

Esa razonable seguridad puede quedar en entredicho, ya que ahora al no tener atribución de fiscalizar, los órganos internos de control no podrán proporcionar dicha seguridad.

A manera de corolario de este punto, señalaré que al suprimir la citada reforma las funciones de vigilancia, auditoria y fiscalización que anteriormente tenían los órganos

---

<sup>43</sup> Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la Administración Pública*, Número 242, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 32.

internos de control, y que en la actualidad son desempeñadas por la Dirección General de Auditoría, entonces el legislador que analizó y aprobó tal modificación incurrió en el error de que una sola área, tenga que abarcar un campo de revisión y análisis sumamente vasto, y que muy difícilmente podrá hacerlo con la atingencia necesaria, ya que en la actualidad tiene delegadas una pluralidad de funciones que mas bien serían propias de los órganos internos de control, los cuales al estar diseminados en cada una de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, conocen a la perfección las necesidades, los alcances y las deficiencias que tienen; en cambio, la Dirección referida únicamente podrá realizar las funciones de vigilancia y control de manera general, lo que seguramente ocasionará problemas de ineficiencia e imparcialidad en la Administración Pública del Distrito Federal.

### **3. 3 Propuestas de mejora.**

Una vez analizada la situación que actualmente enfrentan los órganos de control del Distrito Federal, consideramos pertinente sugerir una serie de propuestas, con la finalidad de intentar mejorar la mala posición que creemos deja la reforma del artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal:

Primeramente, resulta imperioso que a dichos órganos le sean devueltas íntegramente las funciones y atribuciones de carácter fiscalizador que tenían antes de la citada modificación al precepto normativo antes referido, y que se establecían en los primeros cinco fracciones del artículo 113 antes de ser modificado.

Así mismo, se requiere de programas de capacitación del personal asignado a los órganos internos de control, para llevar a cabo las funciones que tienen encomendadas los órganos internos de control, especialmente deben contar con plenos conocimientos de tópicos relativos a la fiscalización, lo anterior para no caer en los consabidas improvisaciones que llegan a existir dentro de cualquier instancia de gobierno.

Para intentar asegurar la independencia de criterio en su actuar, se hace necesario que el titular de la Contraloría General del Distrito Federal sea nombrado por la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal, a través de un proceso democrático de selección de candidatos libres que previo cumplimiento de los requisitos contemplados en el perfil establecido, que entre otros se destacarían los siguientes: ser mexicano y haber radicado en el país por lo menos los últimos quince años; tener nivel de educación superior con título y cedula profesional y tener experiencia en actividades propias de auditoria y fiscalización por lo menos de diez años. Lo anterior para asegurar los principios de imparcialidad, igualdad, equidad y justicia que deben prevalecer en todo régimen democrático, lo que no se asegura si el Contralor General es nombrado, como hasta ahora lo es, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

También resulta menester proponer que los titulares de los órganos internos de control, accedan a dicho cargo, contando con experiencia en actividades de auditoria y fiscalización, por lo menos de cinco años, además de los requisitos señalados en el punto anterior; esto en razón de que existen servidores públicos de este nivel que ocupan el cargo, sin cubrir el perfil mínimo que se requiere, lo que deriva en la improvisación por el desconocimiento de las actividades a desarrollar, y en consecuencia pésimos resultados en el ejercicio de la función.

Asimismo, es necesario impulsar la formación y desarrollo de programas públicos de difusión sobre las acciones de auditoria que involucran las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal, con el propósito de afianzar la transparencia en la información y en las acciones del Gobierno dirigidas al cumplimiento de sus metas y objetivos.

Se propone que exista un programa de rotación de los contralores internos, por lo menos cada dos años, lo que podría evitar la posible creación de intereses, ya sea del orden político o administrativo.

Por ultimo y derivado de la importancia insustituible de la disciplina fiscalizadora, se propone la creación a nivel superior de la licenciatura en auditoria pública.

A manera de corolario, señalaremos que debido a la reforma al artículo 113 de la normatividad multicitada en esta investigación, se hace necesario el reestablecimiento de la atribución fiscalizadora a las contralorías internas, para fortalecer y transparentar el proceso de rendición de cuentas en la Administración Pública del Distrito Federal, y se propicie la verificación de la información que sirva de base para tal propósito, haciendo menester que se proporcione mayor certeza y claridad al desempeño del servidor público, permitiendo su evaluación en términos de productividad y efectividad.

## CONCLUSIONES

En este trabajo de investigación se ha podido constatar que el control se clasifica en interno y externo. Los órganos internos de control son unidades administrativas que en el ámbito de la administración pública se ocupan de las funciones de inspección vigilancia y control de las operaciones de las diversas dependencias y entidades que la conforman. Por su trascendencia adquiere particular importancia la función sancionatoria que ejercen como titulares de la potestad disciplinaria, puesto que los obliga a tutelar la legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia en el desempeño del servicio público.

Sin embargo, con la reforma acontecida en el año 2000 del artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, las atribuciones que tenían los órganos internos de control se han visto reducidas, hasta convertirlos en simples comparsas de los titulares de las Dependencias Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

El hecho de que una sola área, la Dirección General de Auditoría de la Contraloría General, tenga a su cargo a función fiscalizadora del Gobierno del Distrito Federal, determina la monopolización de esta función, lo cual a mi parecer es un error, ya que se debe tener en cuenta que cada uno de los entes administrativos mencionados en el párrafo anterior, tiene particularidades *sui generis*, situación que solamente podrían valorar en su justa dimensión cada uno de los órganos internos de control, si volvieran a contar con las atribuciones fiscalizadoras que les fueron suprimidas.

Recuerdo que en alguna de las comparecencias de la entonces Contralora General del Gobierno del Distrito Federal, se presentaron acaloradas y fundamentadas controversias por parte de los representantes de los partidos de oposición al PRD en la Asamblea Legislativa, en contra de las multitudinarias modificaciones, hechos que se encuentran documentados en el acervo de la propia Asamblea, pero sin resultado alguno, obviamente por la mayoría legislativa del partido político referido; además de que la citada Contralora no esgrimió razones de peso (y tampoco sin peso), para justificar estas modificaciones.

Es importante señalar, que lo contemplado en este trabajo de investigación es de conocimiento personal, toda vez que mi experiencia laboral de muchos años dentro del ámbito de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, y en razón de los diferentes puestos que ocupé y las actividades desarrolladas, he constatado fehacientemente que los órganos internos de control fueron relegados de la importancia que en antaño tenían, no por razones de incompetencia o ineficiencia, sino por razones, de carácter político, esto es, las autoridades de Gobierno del Distrito Federal, pretendieron con su accionar centralizar las funciones que tenían los órganos internos de control a favor de la Dirección General de Auditoría, dependiente de la Contraloría General, provocando a mi parecer un daño, que a corto o mediano plazo traerá consecuencias, ya que no se previó (o quizá sí), que cada dependencia o entidad de Gobierno, tiene características peculiares, en cambio la Dirección referida analizará la problemática del control como un todo, y no particularizando.

En este contexto, considero que surge como necesario que el Jefe de Gobierno en turno reconsidere las modificaciones que mutilaron a las contralorías internas al servicio de su gobierno, pero que deben velar por los intereses de la ciudadanía en el Distrito Federal, y les devuelva las atribuciones fiscalizadoras que puedan lograr un sano equilibrio en la administración de los recursos asignados entre otros a los Órganos Político Administrativos ó Delegaciones Políticas. Claro que lo anterior por el momento es solo un utópico deseo, ya que en tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continúe siendo unipartidista esto no podrá llevarse a cabo.

Debo decir que como casi siempre ocurre en nuestro país y en la mayoría de los países globalizados, las decisiones políticas que obedecen a intereses distintos de aquellos que representan los intereses de la ciudadanía en su conjunto, quedan por encima de los objetivos imparciales, legítimos y necesarios que debe perseguir la administración pública como quehacer del Estado.

Por lo tanto, se presenta como necesario legislar sobre la materia para que exista la obligación de establecer en cada dependencia y entidad de la administración pública en sus distintos niveles de gobierno, estos órganos fiscalizadores que se integren por

individuos de la sociedad que cubriendo un perfil riguroso previamente establecido, incluyendo exámenes psicométricos y psicológicos que serían aplicados por grupos especializados pertenecientes a las Universidades públicas o privadas con reconocimientos de excelencia, sean votados por la ciudadanía y elegidos por ella misma. Estos órganos deberán ser descentralizados y sus integrantes, no podrán permanecer en el cargo más de tres años.

Confío en que con este trabajo de investigación, haya quedado más que claro la necesidad de la existencia de los Órganos Internos de Control, como unidades administrativas responsables del eficaz y eficiente funcionamiento de cualquier organización ya sea pública o privada, pero como el ámbito en el cual he desarrollado mi quehacer profesional ha sido la administración pública, es en esta pues que he observado, analizado, registrado y vivido los eventos políticos y administrativos que me dan la experiencia y autoridad para exponer, partiendo de un marco teórico referencial y concluyendo con el marco vivencial personal, como en nuestro país y específicamente en la ciudad de México, se privilegian los intereses de grupos económicos y políticos, sobre el interés social que debería traducirse en la elevación del nivel de vida sobre todo de los marginados, con relación los servicios de salud, seguridad, educación, servicios públicos y ya ni digamos de fuentes de empleos dignos y con una remuneración decorosa que les permita allegarse de los satisfactores mínimos que les puedan brindar una vida digna.

Las herramientas para poder prevenir y controlar la adecuada administración de los dineros de nosotros el pueblo, existen más que sobradamente como hemos podido dar cuenta en esta investigación, sólo faltan los componentes necesarios sin los cuales la administración pública no ha funcionado y a mi saber son los: VALORES Y PRINCIPIOS éticos y morales.

Partamos del hecho de que a la administración pública la integran personas con virtudes y defectos, lástima que en el ámbito institucional del Gobierno del Distrito Federal en el que laboré durante 18 años, hayan predominando en la mayoría de los casos, los defectos sobre las virtudes y una clase política gobernante mayoritariamente pobre o carente de



principios y valores, que no garantizaba la eficaz y eficiente administración de los recursos que son depositados en sus manos por la ciudadanía, para su adecuada administración.

Por supuesto que se presenta como necesaria la existencia de los órganos internos de Control o contralorías que gozando de autonomía política, económica y administrativa, se conviertan en los entes administrativos fiscalizadores, supervisores y sancionadores de las conductas ilícitas de los responsables de la adecuada administración de nuestros dineros.

¿Por qué todo esto?, la historia política, económica y social de nuestro país y la parte que me ha tocado vivir así lo exige. La deshonestidad, la “transa”, la corrupción, el tráfico de influencias, la impunidad y la incapacidad e inexperiencia, han desacreditado a nuestra ciencia administrativa, la administración pública y la han convertido en un medio para alcanzar poder económico y político y no como un medio para lograr el fin supremo de servir a los habitantes de este país.

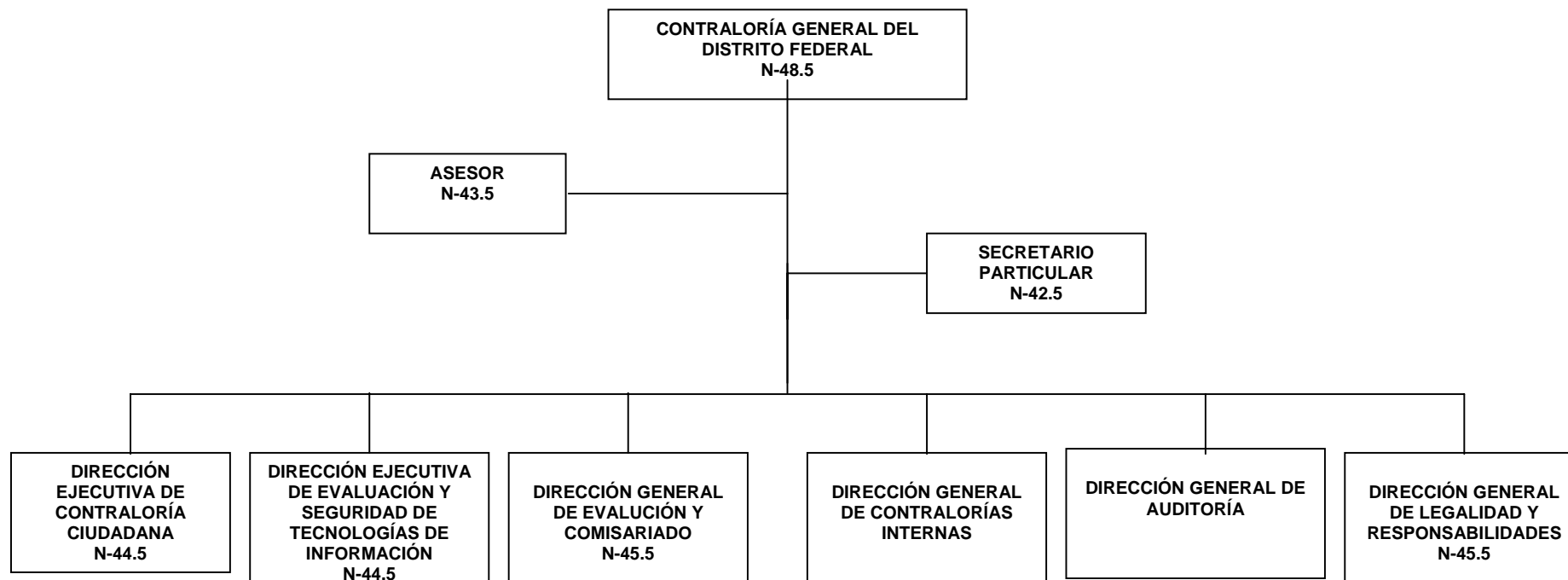
**ANEXOS**

# ORGANIGRAMAS

## Estructura Orgánica Dictaminada<sup>44</sup>

### DEPENDENCIA

### Contraloría General del Distrito Federal



1 ADICIONALMENTE CUENTA CON PUESTOS DE ENLACE "C" ADSCRITOS A:  
OFICINA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL N-22.5

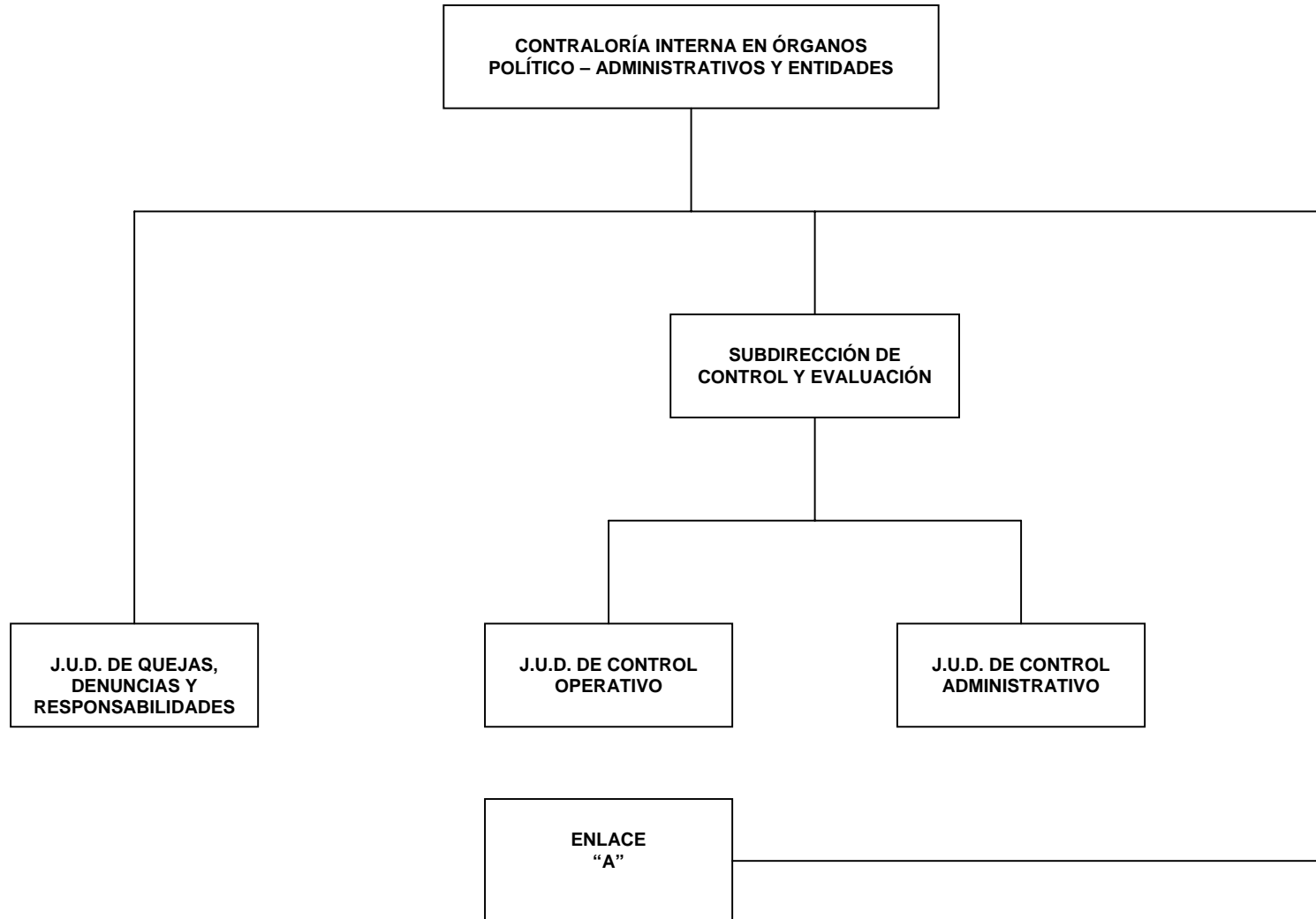
1 ADICIONALMENTE CUENTA CON PUESTOS DE ENLACE "B" ADSCRITOS A:  
OFICINA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL N-21.5

<sup>44</sup> Manual Administrativo de la Contraloría General del Distrito Federal (G.O. del D. F. 05-11-2007).

## Estructura Orgánica Dictaminada<sup>45</sup>

### DEPENDENCIA

## Contraloría General del Distrito Federal Estructura Tipo de Contralorías Internas



<sup>45</sup> Manual Administrativo de la Contraloría General del Distrito Federal (G.O. del D. F. 05-11-2007).

**Estructura Tipo de Contraloría Interna se aplica en las siguientes Áreas:**

- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Dirección General de la Central de Abasto
- Secretaría del Medio Ambiente
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Cultura
- Oficialía Mayor

**Estructura Tipo de Contraloría Interna se aplica en los siguientes Órganos Político - Administrativos:**

- Álvaro Obregón
- Azcapotzalco
- Benito Juárez
- Coyoacán
- Cuajimalpa de Morelos
- Cuauhtémoc
- Gustavo A. Madero
- Iztacalco
- Iztapalapa
- La Magdalena Contreras
- Miguel Hidalgo
- Milpa Alta
- Tláhuac
- Tlalpan
- Venustiano Carranza
- Xochimilco

## FUENTES DE CONSULTA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

ARAGÓN, Manuel, Constitución y control del poder, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1995.

BACH, Juan René, Enciclopedia Omeba de Contabilidad, Finanzas-Economía y Dirección de Empresas, Tomo I, Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1967.

BOLIVAR MEZA, Rosendo, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, No. 134, octubre-diciembre, 1998, AÑO XXXIV, Nueva época.

BONNIN, Carlos Juan. "Principios de Administración Pública", artículo citado en la Revista de Administración Pública, Edición Especial en Memoria de Maestro y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, p.97.

CARRANCÓ ZÚÑIGA, Joel, Régimen jurídico del Distrito Federal, Editorial Porrúa, México, 2000.

CEPEDA ALONSO, Gustavo, Auditoria y Control Interno, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999.

COLMEIRO, Manuel. Citado por Omar Guerrero en Introducción a la Administración Pública, p.189.

CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, El control interno en el Gobierno del Distrito Federal, conceptos generales, México, 2003.

DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1989.

DÍAZ DE SANTOS, J. Nuevos conceptos de Control Interno, Editorial Universal, México, 1997.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1995.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F. y colaboradores, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Gobierno del Distrito Federal, México, 2001.

GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo, Tomo I*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

GARCÍA, Manuel, Guía de control interno y objeto de cada control, 2ª edición, Editorial Trillas, México, 2001.

GARRETA DUCH, José María, Introducción al Derecho Contable, Editorial Marcial Pons, Madrid, España, 2000.

GUERRERO OROZCO, Omar, La Teoría de la Administración Pública, 1986 por HARLA S.A. de C.V.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Manual Administrativo de la Contraloría General del Distrito Federal (G. O. del D. F 05-11-2007).

MARTÍNEZ SILVA, Mario, (Coord), Diccionario de Política y Administración Pública. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública 1988.

MÁRQUEZ, Daniel, Función jurídica de control de la Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, Número 242, México, 2005.

ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

PERDOMO MORENO, Abraham, Fundamentos de control interno, Editorial Thompson, México, 1999.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional, Segundo Curso*, Editorial Porrúa, México, 2002.

RUBIO RAGAZZONI, Víctor M. y Hernández Fuentes, Jorge, Guía práctica de Auditoría Administrativa, 3ª edición, Editorial Pac, México, 2006.

SANTILLÁN GONZÁLEZ, Juan Ramón, Establecimientos de control interno, Imprenta Thompson Learning, México, 2001.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1981.

VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

VILLAR DE LA TORRE, Ernesto, *Estudios de Historia Jurídica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.