

466
25j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

" ARAGON "

"LA IMPORTANCIA DE LA AUDITORIA DE LEGALIDAD QUE REALIZA LA CONTRALORIA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL COMO UN MEDIO DE CONTROL Y SUS PRINCIPALES CONSECUENCIAS"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

VERONICA ZARATE LOPEZ

ASESOR: LIC. RAUL ESPINOZA

ENEP



ARAGON

SAN JUAN DE ARAGON, MEXICO. MARZO DE 1996.



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.

A quien debo todo lo que soy
admitiendo que lo que he
gozado durante mi vida es un
regalo inmerecido de su
bondad.

Dios mio, te ruego me
des la oportunidad de
abonarte algo de lo mucho
que te debo.

A mis padres

L. Antonio Zárate Pérez
Irma López Rodríguez

Con el objeto de hacerles patente el más encarecido agradecimiento por su invaluable herencia que en vida me han dado: Educación, Principios, Buenos Ejemplos y Consejos.

Por estar siempre a mi lado y haberme enseñado a ver la vida de una manera bella y positiva.

Gracias por su amor, dedicación, desvelos, preocupaciones, oraciones y por estar juntos.

A mis hermanos

Guadalupe, Nubia y Ramón Alberto

Que son, en unión de nuestros padres, la máxima riqueza que tengo, ya que compartieron conmigo el esfuerzo y deseo de ver concluída mi carrera.

Por haberme dado la oportunidad de aprender en sus aulas, gracias a la **Universidad Nacional Autónoma de México** y a la **Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón**, y a todos y cada uno de los profesores que con su sapiencia, tolerancia y constancia contribuyeron en mi formación profesional.

Gracias al **Lic. Raúl Espinoza** y a los miembros del Jurado por su valiosa ayuda en la revisión, corrección y sugerencias durante el desarrollo del presente trabajo.

Con profundo cariño y respeto a la **Lic. Edna Marta San Juan V.**, por sus consejos y linda amistad.

A todos y cada uno de mis familiares, especialmente a mi tío **Rubén López R.**

Gracias por su apoyo.

Por su gran calidad humana a mis amigas de siempre

Lic. Teresa Segura T.

Lic. Laura Gasca M.

A quienes me aceptaron tal y como soy, brindándome su amistad y ayuda incondicional

Cristina Martínez Z. Susana Medina G.
Isabel Segura A. Aideé Rodríguez O.
Homero López A. Rafael Ortiz S.
Ignacio Ortega R.

Gracias.

**"LA IMPORTANCIA DE LA AUDITORIA DE LEGALIDAD QUE REALIZA LA
CONTRALORIA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL, COMO UN MEDIO DE
CONTROL Y SUS PRINCIPALES CONSECUENCIAS"**

INDICE

Introducción I

CAPITULO PRIMERO

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL

A. Concepto de Derecho Administrativo 1
B. Breve Reseña Histórica de la Administración Pública 5
C. Concepto de Administración Pública y Formas de Organización
Administrativa 8

CAPITULO SEGUNDO

**LA NUEVA ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO
FEDERAL**

A. Antecedentes 30
B. El Nuevo Régimen Jurídico del Distrito Federal 32
C. Contenido de los Ordenamientos Jurídicos que Rigen al Distrito
Federal 35
C.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 35
C.2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 43
C.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal 55
C.4 Otros Ordenamientos 66

CAPITULO TERCERO

DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL

A. Antecedentes	68
B. Organización	72
C. Facultades	74
D. De la Auditoría en General	83

CAPITULO CUARTO

IMPORTANCIA DE LA AUDITORIA DE LEGALIDAD

A. Definición y Aspectos Generales	94
B. Procedimiento para Realizar la Auditoría de Legalidad	97
C. La auditoría como un medio de Control en la Administración	
Pública del Distrito Federal.	109
D. Consecuencias	114
Conclusiones	129
Bibliografía	134

INTRODUCCION

Inicio este trabajo con diversas apreciaciones que me parecen básicas al tema de la auditoría de legalidad que pretendo desarrollar.

No se pueden concebir el desarrollo, la eficiencia y la honestidad en el servicio público sin una adecuada planeación; dentro de ésta, el control de las actividades administrativas ocupa especial relevancia; por ello es que en la actualidad se han fortalecido los sistemas de control y vigilancia en los órganos de la administración pública.

Considero que las actividades que realizan los llamados órganos de control, dentro de los que se encuentran la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contraloría General del Distrito Federal, son actividades importantes e indispensables y han alcanzado gran reconocimiento y aceptación como auxiliares de inestimable valor en las tareas administrativas; sin embargo, hasta hace algún tiempo estas funciones no habían sido plenamente reconocidas y existían polémicas y discusiones respecto a ellas, ya que se consideraba que constituyen una instancia más de control que duplica las actividades de la Contaduría Mayor de Hacienda y que con dichos órganos únicamente se aumenta el aparato gubernamental, criterios con los que me permito disentir ya que, como veremos en el presente trabajo, la competencia de los mencionados órganos de control es muy amplia y variada.

En los últimos meses la administración pública del Distrito Federal ha

experimentado una reestructuración tendiente a sistematizar las funciones administrativas de regulación, planeación, programación, prestación de servicios, presupuestación, control y evaluación; por lo que respecta a las actividades de control y evaluación en las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, éstas son llevadas a cabo por la Contraloría General del Distrito Federal, sin que esto releve a las mismas de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas.

Las actividades realizadas por la mencionada Contraloría General del Distrito Federal no se deben considerar de un modo aislado, sino como parte integrante de un programa cabal de desarrollo administrativo, toda vez que realiza funciones de autocontrol en la administración pública, conjuntando en sus actividades las tres fases del proceso de control, es decir, preventivo, fiscalizador y sancionatorio.

Por lo anterior surgió la inquietud de desarrollar un trabajo que tuviera como finalidad destacar la labor realizada por la Contraloría General del Distrito Federal respecto de las auditorías de legalidad, como un medio para controlar y evaluar los actos de los órganos de la administración pública de la capital de la República, para que los mismos incrementen su eficacia, imparcialidad y apego a la ley, ya que no basta la instrumentación de medidas de control a través de leyes, decretos o acuerdos, sino que es necesario verificar su fiel cumplimiento.

Con el fin de desarrollar el tema referente a las auditorías de legalidad que realiza la Contraloría General del Distrito Federal, se estructuró un trabajo que consta de cuatro capítulos: en el primero se hace referencia principalmente al derecho administrativo y a la administración pública en general, estudiando

dentro de ésta las formas en que se organiza.

Dentro del capítulo segundo se analizan aspectos referentes a la nueva organización política y administrativa del Distrito Federal, ya que el presente trabajo se refiere principalmente a la labor realizada por uno de sus órganos.

En el tercer capítulo se estudian los antecedentes, organización y facultades del órgano de control del Distrito Federal, analizando también aspectos referentes a la auditoría en general.

Por lo que hace al último capítulo, en él se define la auditoría de legalidad, luego se establece el procedimiento para realizarla, encuadrándola como un medio de control, para después tratar lo referente a su principal consecuencia.

CAPITULO PRIMERO

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL

- A. Concepto de Derecho Administrativo.

- B. Breve Reseña Histórica de la Administración Pública.

- C. Concepto de Administración Pública y Formas de Organización Administrativa.

CAPITULO PRIMERO

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL

A.- CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

En una sociedad tan compleja como la nuestra, es indispensable la existencia de normas jurídicas que regulen las actividades de los individuos; por ello, la sociedad se organiza principalmente para proteger sus intereses y realiza una serie de actividades tendientes a satisfacerlos.

Una de las formas de organización del Estado es la administración pública, la cual es estudiada por el Derecho Administrativo; de ahí la importancia de conocer el contenido de dicha materia.

Dar una sola definición del Derecho Administrativo representa un gran problema del que se han ocupado a lo largo de la historia los estudiosos de la materia, sin que éstos hayan podido llegar a un concepto unánime, que contenga la verdadera esencia de la materia administrativa; algunos autores, al tratar de definir el Derecho Administrativo, utilizan un solo criterio, lo que trae como consecuencia que su concepto sea erróneo o incompleto, ya que la materia administrativa, como más adelante lo veremos, tiene un gran campo de acción.

El criterio legalista es utilizado para definir el Derecho Administrativo como el conjunto de leyes que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración; algunos autores consideran que este concepto

debe ser desechado ya que no define lo que es la materia propia de la administración.

"En segundo grupo nos encontramos con la concepción del Derecho Administrativo referido a la regulación de los servicios públicos, conocida como teoría de los servicios, la cual también es rechazada en virtud de que no obstante que la idea originaria del término administración se identifica con la de servicio, el objeto de estudio rebasa esa concepción, ya que como veremos, la actividad administrativa del Estado, además de proporcionar servicios públicos, se manifiesta en materia de policía y fomento. Restringir el estudio del Derecho Administrativo sólo a los servicios públicos, es darle un enfoque demasiado reducido."(1)

El criterio de las relaciones jurídicas es adoptado por aquellos autores que piensan que el Derecho Administrativo regula las relaciones existentes entre el Estado y los particulares, pero en este trabajo veremos que el Derecho Administrativo regula también las relaciones del Estado con otros entes de derecho público.

"Criterio del Poder Ejecutivo. La mayoría de los autores consideran que es el derecho referente a la organización, funciones y procedimiento del Poder Ejecutivo."(2)

Contra poniéndose a los autores que utilizan un solo criterio para definir

(1) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. México: Noriega Editores, 1991; pp. 47 y 48.

(2) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. 19a. ed.; México: Edit. Porrúa, S.A., 1990; p. 12.

el Derecho Administrativo, existen otros que tratan de dar un concepto completo, lo cual resulta complicado la mayoría de las veces, toda vez que el contenido de la materia administrativa es muy amplio; algunos tratadistas consideran que el Derecho Administrativo puede apreciarse por medio de dos puntos de vista: amplio o genérico y restringido o formal.

El profesor Rafael Martínez Morales, define el Derecho Administrativo como: "... el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones".(3) Esta definición contiene aspectos importantes ya que hace mención de la actividad, estructura y relación de los entes del Poder Ejecutivo; puede ser criticable en el sentido de que no establece si las relaciones son con otros entes de derecho público o si bien, sus relaciones son con los particulares. El maestro Andrés Serra Rojas define de una manera más amplia el Derecho Administrativo y dice: "El Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales."(4)

Por su parte, Acosta Romero define el Derecho Administrativo como: "El

(3) Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo, primer curso; 2a. ed.; México: Edit. Porrúa, S.A. 1990; p. 12.

(4) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, doctrina, práctica y jurisprudencia, primer curso; 16a. ed.; corregida y aumentada por Andrés Serra Beltrí; México: Edit. Porrúa, S.A., 1994; p. 132.

conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividades de la parte del Estado que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares."⁽⁵⁾

Tomando en cuenta los conceptos antes mencionados y los criterios que se pueden utilizar para definir el Derecho Administrativo, hemos elaborado un concepto, que desde nuestro particular punto de vista consideramos completo por las razones que más adelante expondremos; así, para nosotros, Derecho Administrativo es la rama del derecho público que regula la organización, estructura y actividades directas o indirectas del Poder Ejecutivo o la administración pública, su relación con otros entes del derecho público, internos o externos y con los particulares.

Es importante que la definición de Derecho Administrativo establezca en su contenido a qué rama del derecho pertenece, así como la finalidad que tiene, que es regular la estructura y actividad que realizan el Poder Ejecutivo o la administración pública, ya sea de manera directa o indirecta.

El profesor Eduardo García Maynez define el Derecho Administrativo como: "..... la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública."⁽⁶⁾ Según el autor, esta definición constituye el concepto más moderno de Derecho Administrativo, mismo que consideramos

(5) Ob. cit.; p. 13.

(6) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 40a. ed.; México: Edit. Porrúa, S.A., 1989; p. 139.

muy genérico si tomamos en cuenta lo expuesto anteriormente respecto al contenido de la materia; por otra parte, existen autores que consideran que el Derecho Administrativo no puede ser entendido si no se explica lo referente a la administración pública; coincidimos con los autores que sostienen este punto de vista, pues consideramos que la administración pública es el principal objeto de estudio del Derecho Administrativo.

B.- BREVE RESEÑA HISTORICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Para efectos de estudio es importante conocer la historia de la administración pública, ya que la misma ha acompañado al hombre desde el inicio de la humanidad.

Desde las más remotas sociedades ha existido la administración: primero, para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos y después para fines tributarios.

Al principio la palabra "administración" se utilizó para designar una actividad o actividades relativas a la prestación de servicios públicos; posteriormente fue utilizada también para designar a los órganos encargados de la prestación de los servicios públicos; tomando en cuenta lo anterior, podemos decir que la administración pública tuvo un doble objeto: como órgano y como actuación de ese órgano, dándosele el calificativo de pública cuando se le relaciona con el Estado.

"Vista como organización y como actuación, la administración pública existe desde el surgimiento de la sociedad; sin embargo, como disciplina científica es relativamente nueva, ya que sus principios se han derivado de los estudios que se realizaron a partir del siglo XIX."(7)

La mayoría de los autores sostiene la idea de que la ciencia del Derecho Administrativo se desarrolla plenamente después del advenimiento del Estado moderno y que su objeto lo constituyen las instituciones jurídicas y fenómenos sociales vinculados a la administración pública o Poder Ejecutivo, toda vez que la ciencia del Derecho Administrativo estudia una parte del Estado que es la administración pública; se dice que fue el francés Carlos Jean Bonnin, quien fundó la ciencia de la administración, ya que antes nadie se había propuesto establecer los principios universales de la administración; sin embargo, fue importante la labor desarrollada por los Cameralistas en los siglos XVI, XVII y XVIII, ya que este grupo de profesores y administradores constituyeron la primera escuela en el desarrollo moderno de la ciencia de la administración pública.

La administración pública de Prusia, en el siglo XVIII, se caracterizó por el mejoramiento en la capacitación y honestidad de los servidores públicos; en esta época se comenzó a reglamentar el procedimiento para la selección de funcionarios. Estos acontecimientos influyeron notablemente en el pensamiento de los Cameralistas; algunos otros autores sostienen la idea de que fue Inglaterra y no Prusia quien comenzó a desarrollar la ciencia de la

(7) Delgadillo Gutiérrez, Ob. Cit.; p. 44.

administración pública; según ellos, fueron los ingleses quienes en los siglos XII, XIII y XIV desarrollaron instituciones de superación y control comenzando entonces a reglamentar los requisitos para obtener un cargo público.

El desarrollo de la sociedad y la administración pública van juntas, ya que al irse desarrollando la primera se hizo necesario que la segunda ampliara su campo de acción, por lo que las transformaciones culturales, demográficas y científicas de los siglos XIX y XX son las principales causas del auge alcanzado por la administración pública. Se dice que dichas transformaciones han sido originadas a raíz del apogeo de la ciencia, la revolución industrial y la revolución democrática.

El éxito de las ciencias naturales influyó, debido a que la actitud científica triunfó sobre la escuela del Derecho Natural, prevaleciendo la idea de analizar la realidad, tal y como es y así descubrir la relación de causa y efecto.

La revolución industrial tiene gran influencia, ya que el progreso tecnológico, y las formas de organización del trabajo llegaron a penetrar en las actividades del gobierno.

La revolución democrática ha orientado la trayectoria actual de la administración pública, ya que a través de una verdadera democracia, como la que han experimentado algunos países en los siglos XIX y XX, se logra establecer el control del pueblo sobre el gobierno y sobre la administración pública.

C.- CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA Y FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

El estudio referente a la administración pública, lo iniciaremos con algunos aspectos generales: el vocablo "administración" proviene del latín y se forma con las palabras **ad** que significa A y **ministrare** que significa SERVIR; administrar equivale a ejecutar o servir y podemos considerarla como una actividad encaminada al cumplimiento de determinados fines; si a la palabra administración le agregamos el término pública o privada, se establece una importante diferencia respecto de los sujetos que realizan la acción y los sujetos u objetos a los que se dirige.

Respecto a las diferencias existentes entre administración pública y privada, César Tinoco Richter comenta: "Con frecuencia se ha sostenido que la administración pública y la privada son idénticas, lo cual trae como consecuencia la postura crítica de considerar a la primera deficiente cuando no sigue los valores y obtiene los resultados de la administración privada. Otros, también radicales en su concepción, han venido afirmando que existe una total separación... En efecto existen diferencias de funciones, de campo de actividad, en cierta manera de objetivos y de valores. Pero ambos campos están hoy íntimamente influidos y sus proyecciones mutuas son evidentes. ¿Podría un administrador privado desconocer la trascendencia, efectos e importancia de la aplicación de las leyes fiscales? ¿Podría a su vez, desconocer el servidor público las normas, técnicas y propósitos de las relaciones industriales, de las públicas y de las efectivas que hoy se tienen sobre la dirección y manejo de

personal?..."(8)

Respecto de la administración pública mexicana es preciso señalar, como bien manifiesta Jacinto Faya Viesca: "La administración pública Federal mexicana no ha permanecido estática a través del tiempo; ha experimentado cambios no sólo de tipo accidental sino modificaciones en su estructura".(9) La simplificada estructura de la administración pública en las últimas décadas del siglo pasado, dista mucho de parecerse a la complejidad burocrática que el Estado Federal fue asumiendo a partir de 1920; sustentado en las bases del Estado intervencionista, el 25 de diciembre de 1917 don Venustiano Carranza expidió la primera Ley de Secretarías, a la que le sucedieron las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, misma que fue derogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976.

Antes de analizar el concepto de administración pública es preciso tener presente que en México el Poder Ejecutivo es unipersonal y que se deposita en un individuo al que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" conforme a lo que establece el artículo 80 Constitucional; el Presidente de la República, al ejercer sus funciones, es al mismo tiempo jefe del Estado Mexicano, jefe de gobierno y jefe de la administración pública; basado en ello, el titular del Poder Ejecutivo realiza funciones administrativas, de gobierno y de Estado, para el ejercicio de la función administrativa se auxilia de diversos

(8) Tinoco Richter, César. Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo, Caracas, Venezuela: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1970; p. 17.

(9) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, 2a. ed. actualizada; México: Edit. Porrúa S.A. p. 31.

órganos que dependen directa o indirectamente de él, con el fin de hacer frente a las necesidades de interés colectivo.

Una vez hechas las anteriores manifestaciones, a continuación trataremos lo relativo a la administración pública, no sin antes señalar que no existe un solo concepto de administración pública; el Diccionario Jurídico Mexicano define a la administración pública como aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.

Por su parte, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual define a la administración pública como el Poder Ejecutivo en acción con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos.

La mayoría de los tratadistas, entre ellos el maestro Gabino Fraga, sostienen la idea de que la administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Orgánica o formalmente la administración pública se identifica con el Poder Ejecutivo y con los órganos o unidades administrativas que dependen directa o indirectamente de él y que han recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

Según el punto de vista dinámico, funcional o material, la administración pública está constituida por las actividades que realizan los órganos que forman

parte de la misma, para alcanzar un fin generalmente en beneficio de la colectividad.

Apoyando el doble sentido en el que es estudiada la administración pública, Georges Vedel opina: "... la administración en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica ..."(10)

Sobre el concepto que nos ocupa, Santi Romano comenta: "... la administración pública puede ser definida como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos ..."(11) Por su parte, Delgadillo Gutiérrez manifiesta: "... cuando nos referimos al conjunto de órganos que conforman la estructura del Estado la denominamos administración pública; con el mismo nombre designamos a la acción que estos órganos realizan en el cumplimiento de sus tareas, y también lo utilizamos cuando nos referimos a la ciencia que estudia los principios que rigen ese funcionamiento. Esto nos lleva a considerar tres diferentes sentidos del concepto administración pública: como conjunto de órganos del Estado, como acción de esos órganos y como ciencia que estudia esos órganos y su actuación ..."(12)

Ambos conceptos coinciden en la idea de que la administración pública se integra por diversos órganos del Estado y que los mismos realizan

(10) Citado en Diccionario Jurídico Mexicano; 6a. ed.; México, D.F.: UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas.

(11) Citado por García Maynez; Ob. Cit.; p. 139.

(12) Ob. Cit.; p. 43.

actividades tendientes a satisfacer los intereses de la colectividad; el concepto dado por el profesor Delgadillo Gutiérrez cambia, ya que él considera a la administración pública también como una ciencia que estudia a esos órganos y su actuación.

Una vez que han sido expuestos diversos conceptos de administración pública y tomando en cuenta el aspecto orgánico y funcional de la misma, consideramos que la administración pública es una estructura administrativa a través de la cual el Poder Ejecutivo y los órganos auxiliares de éste, (directos o indirectos) tienden a satisfacer los intereses colectivos partiendo de disposiciones legales.

Doctrinariamente la administración pública se clasifica en:

"Activa y Contenciosa: Este criterio se sustenta en la escuela francesa y considera que en la primera se encuentran los entes que dependen del Poder Ejecutivo y que producen los actos administrativos y que en la contenciosa se encuentran los órganos facultados para resolver controversias.

Directa o Indirecta: La primera la ejercen los órganos que dependen directamente del Poder Ejecutivo y la indirecta la ejercen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Federal, Local y Municipal: Criterio que atiende a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro país.

De acuerdo a la competencia de cada órgano: Según este criterio puede

existir administración pública, política, agropecuaria, industrial y educativa, entre otras.

Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada: El criterio mencionado se refiere a la forma en que se relacionan los órganos administrativos con el titular del Poder Ejecutivo."(13)

En el desarrollo de este capítulo estudiaremos la administración pública conforme a lo que establece el artículo 90 constitucional, es decir, administración pública centralizada y paraestatal.

La administración pública, como todo elemento del Estado, tiene la necesidad de ordenarse de manera adecuada, coordinando para ello los entes que la conforman, ya que sólo así logrará un adecuado funcionamiento tanto en sus fines como en su ejercicio; la necesidad de ordenarse es también para realizar de manera rápida y eficaz sus actividades.

La organización administrativa se integra por lo menos en México, por los órganos del Poder Ejecutivo que realizan las tareas que les han sido asignadas conforme a las leyes respectivas; la organización administrativa la podemos conceptualizar como la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades que dependen del Poder Ejecutivo, en forma directa o indirecta, basándose su estructura en relaciones de jerarquía y ejecución para realizar las actividades que les son propias a la administración pública.

(13) Cfr. Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit.; p. 111. y Martínez Morales, Rafael I. Ob. Cit.; p. 49.

Por lo que hace a las formas de organización administrativa, es importante mencionar que existen diversos criterios de clasificación; algunos, como el profesor Martínez Morales, consideran que la ciencia del derecho administrativo estudia tres formas de organización administrativa que son: Centralización, Desconcentración y Descentralización.

Otros autores consideran que tradicionalmente han sido cuatro las formas de organización administrativa: Centralización, Desconcentración, Descentralización, Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado, y que son las propias necesidades de cada país las que obligan a que existan distintas formas de organización.

En México, de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal; la estructura de cada una de ellas se integra conforme a lo establecido en los párrafos segundo y tercero del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Centralización Administrativa: El Poder Ejecutivo, como ya lo mencionamos, se deposita en una sola persona que es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, es imposible que un solo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de su función implica; es por ello que para el despacho de los asuntos de orden administrativo cuenta con entes que estructuralmente están bajo su mando inmediato y que forman la administración pública centralizada, la cual podemos definir como una forma de organización administrativa donde los órganos o unidades de la administración pública se estructuran bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la

República, con la finalidad de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución de los actos administrativos.

Del concepto mencionado se desprende un elemento importante que es la relación jerárquica que existe entre los órganos o unidades administrativas y el Presidente de la República; son las relaciones jerárquicas las que permiten llevar las decisiones desde la planeación hasta la ejecución.

De la relación de jerarquía derivan diversos poderes que permiten mantener la unidad entre los órganos o unidades administrativas y el titular de la administración pública.

"Poder de nombramiento: El Presidente de la República tiene la facultad de designar a sus colaboradores para lo cual valorará a cada candidato y seleccionará al que a su juicio considere más apto; con el nombramiento inicia la relación laboral entre el Estado y el servidor público.

Poder de decisión: Es la facultad o potestad que tiene el órgano superior para indicar en qué sentido habrá de actuar un órgano inferior.

Poder de mando: Es la potestad que posee el superior para ordenar al inferior la realización de ciertos actos o bien indicar en qué sentido debe conducirse.

Poder de revisión: Constituye un derecho y una obligación del superior jerárquico, revisar los actos de sus subalternos, ya sea para aprobarlos, suspenderlos, modificarlos o revocarlos; algunos autores consideran que este poder es un instrumento de sana y eficaz administración, punto de vista con el que estamos de acuerdo, ya que es importante saber las posibles deficiencias que tengan las áreas a su cargo.

Poder de vigilancia: Es la facultad que tiene el superior para verificar o fiscalizar la actuación de los inferiores. A través del ejercicio de este poder se pretende verificar que los actos sean conforme a derecho, ya que de no ser así se podrá incurrir en responsabilidad civil, penal o administrativa.

Poder disciplinario: Es la consecuencia del poder de vigilancia y del de revisión; de este poder deriva la posibilidad de sancionar el incumplimiento de las tareas que tiene asignadas un servidor público. En México es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el ordenamiento jurídico que establece el poder disciplinario.

Poder para resolver conflictos de competencia: Este tipo de poder se aplica cuando existen conflictos entre los inferiores respecto de quién tiene la facultad para atender un asunto, ya sea porque dos o más órganos se consideren facultados para conocerlo, o bien porque ningún órgano considere tener la facultad para conocerlo y resolverlo."⁽¹⁴⁾

La realización de los fines del Estado se logra a través de los ya mencionados poderes, toda vez que los mismos dan unidad de acción, de mando y de coordinación entre los propios órganos de la administración pública.

Como hemos mencionado anteriormente, la centralización administrativa se integra por los entes que dependen directamente del titular del Poder Ejecutivo, cuyo número puede variar, dependiendo de cada país.

(14) Cfr. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 29a. ed. revisada y actualizada por Manuel Fraga; México: Edit. Pomúa, S.A.; 1990; pp. 167 y 168.

Conforme lo establece el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, mismos que a continuación analizaremos:

Presidencia de la República: Hasta el año de 1976 existió en nuestro país la Secretaría de la Presidencia, misma que tenía a su cargo el control y seguimiento de los acuerdos presidenciales, registro de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones; al desaparecer la mencionada Secretaría, sólo quedó la estructura administrativa de apoyo al Presidente, misma que actualmente se integra por diversas unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación; estas unidades, aun cuando no constituyen una Secretaría, cuentan con una estructura y organización que se ha integrado por acuerdos del Presidente conforme a las necesidades; las principales unidades administrativas con las que cuenta la Presidencia de la República son:

- Estado Mayor Presidencial;
- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Comunicación Social;
- Secretaría Particular;
- Secretaría Privada; y
- Conservaduría de Palacio Nacional, entre otras.

Secretarías de Estado: Estas forman parte de la administración pública centralizada y tienen facultades para atender los asuntos de su competencia según la ley; al frente de cada Secretaría encontramos al Secretario de Estado, que es quien ocupa el máximo nivel jerárquico dentro de la dependencia; siendo

colaborador directo del Presidente de la República es nombrado y puede ser removido por el titular del Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89, fracción II, constitucional.

Por lo que respecta a la estructura interna de las Secretarías, diremos que para que éstas funcionen eficazmente es necesario que los órganos que componen cada dependencia se estructuren en forma adecuada; la estructura básica de las Secretarías de Estado se encuentra contemplada en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece:

"Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales".

Es importante mencionar que las facultades de cada Secretaría se encuentran establecidas en la mencionada Ley Orgánica; a continuación enumeraremos las Secretarías que forman parte de la administración pública centralizada tomando en cuenta las reformas hechas a la ley de la materia, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1994, actualmente en vigor:

- Secretaría de Gobernación (Art. 27)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (Art. 28)
- Secretaría de la Defensa Nacional (Art. 29)
- Secretaría de Marina (Art. 30)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 31)

- Secretaría de Desarrollo Social (Art. 32)
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Art. 32 bis)
(Esta Secretaría adquiere este nombre a partir de la reforma del 28 de diciembre de 1994)
- Secretaría de Energía (Art. 33)
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Art. 34)
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Art. 35)
(Anteriormente llamada únicamente Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos)
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Art. 36)
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Art. 37)
(antes llamada Secretaría de la Contraloría General de la Federación)
- Secretaría de Educación Pública (Art. 38)
- Secretaría de Salud (Art. 39)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Art. 40)
- Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 41)
- Secretaría de Turismo (Art. 42)

Departamentos Administrativos: Forman parte de la administración pública centralizada conforme lo dispone el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que establece:

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, integran la Administración Pública Centralizada".

Algunos autores consideran que es inadecuado llamarlos Departamentos

Administrativos, toda vez que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen el mismo rango que las Secretarías de Estado, por lo cual sería mejor denominarlos Departamentos de Estado.

Los Departamentos Administrativos, como los denomina actualmente la mencionada Ley Orgánica, tienen su antecedente histórico en el Constituyente de 1917, el cual planteó la necesidad de que el titular del Poder Ejecutivo contara, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, no sólo con Secretarías sino también con Departamentos, los cuales serían órganos de naturaleza técnica encargados de asuntos relativos a los servicios públicos especializados.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, sus diversas leyes orgánicas han establecido varios Departamentos Administrativos, algunos de los cuales se han convertido en Secretarías de Estado, con lo que se eliminó prácticamente a los Departamentos Administrativos, ya que los mismos habían dejado de tener su razón de ser, toda vez que la idea de que los Departamentos Administrativos conocieran de cuestiones puramente administrativas no se daba en la realidad; actualmente existe únicamente como Departamento Administrativo el Departamento del Distrito Federal, el cual es un caso especial, ya que su competencia es local y no federal, además de que se trata de la administración pública de la entidad federativa llamada Distrito Federal; por lo que respecta a su composición, atribuciones y demás aspectos referentes al Departamento del Distrito Federal, los trataremos en el segundo capítulo de este trabajo.

Jurídicamente existe la posibilidad de que existan Departamentos

Administrativos que operen como órganos centralizados de la Administración Pública Federal aparte del Departamento del Distrito Federal.

Los Departamentos Administrativos, al igual que las Secretarías, tienen una organización interna fundamentada en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece:

"Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección o mesa conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables ... "

Por otro lado, es importante hacer mención que dentro de los órganos centralizados existen entes desconcentrados, los cuales tienen su fundamento jurídico en el artículo 17 de la mencionada Ley Orgánica, mismo que dispone:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Los mencionados órganos tendrán como principal finalidad descongestionar la carga en los asuntos administrativos del órgano superior, en beneficio de la colectividad; tomando en cuenta lo anterior, podemos decir que la desconcentración es una forma de organización administrativa por la cual el ente central transfiere, con base en una ley, acuerdo o decreto, parte de su

competencia al órgano desconcentrado, al cual se le otorgarán facultades de decisión y manejo autónomo de su presupuesto, sin que esto implique que deje de existir una relación jerárquica con el órgano superior.

Las principales características de los órganos desconcentrados son:

- Forman parte de la centralización administrativa.
- Existencia de relación jerárquica con algún órgano central.
- Debe ser un instrumento de derecho público, ya que su creación, modificación o extinción debe tener su fundamento en una ley, acuerdo o decreto.
- Su competencia es limitada.

Administración Pública Paraestatal: Esta forma de organización administrativa fue creada como un instrumento para la promoción del desarrollo económico y social del Estado Mexicano, ya que éste necesitaba crear entidades que realizaran actividades que, aunque no son propias de la función administrativa, su desempeño sí es de interés público, o que tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica para facilitar sus actividades, mismas que se dificultarían si existiera un vínculo jerárquico con el órgano central, ya que esto les impediría libertad de acción y flexibilidad. Por lo que respecta a la evolución de las entidades paraestatales en México, ésta comienza a partir de los años veintes y su desarrollo es paralelo al del país; en 1947, con la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se dio el primer paso para definir legalmente los organismos descentralizados y empresas de

participación estatal.

El término paraestatal significa "al lado de", es decir, que aunque se trata de una forma de organización de la administración pública, no se integra en la forma centralizada, por lo que tiene su estructura, funcionamiento y reglamentación propios.

El maestro Jacinto Faya Viesca, al referirse a esta forma de organización administrativa llamada "paraestatal", comenta: "En México, las entidades de la Administración Pública Paraestatal corresponden, de acuerdo al derecho administrativo, a una típica descentralización administrativa. Esta descentralización es una forma de organización por la cual se constituyen legalmente entes de derecho público no territoriales, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los organismos paraestatales tienen como fin administrar los asuntos de su estricta competencia, insertando su actividad dentro de las grandes políticas del Ejecutivo Federal. La ley o la disposición del Ejecutivo Federal otorga a las entidades paraestatales autonomía orgánica y financiera y les facilita los elementos necesarios para su pleno desarrollo..... Los órganos paraestatales poseen un patrimonio constituido con bienes de la Federación, destinado a la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés social. Las entidades que comentamos escapan de la rígida jerarquía propia de la administración centralizada."(15)

Podemos definir la administración pública paraestatal como una forma de organización administrativa que conforme a la ley se ubica junto a la

(15) Ob. Cit. Administración Pública Federal..... pp. 576 y 577.

administración centralizada, que está compuesta por entes que cuentan con personalidad, estructura, funciones y patrimonio propios, siendo su finalidad la realización de actividades de interés público y cuyo vínculo con el titular del Poder Ejecutivo es en forma indirecta.

Conforme a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública paraestatal está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

A continuación analizaremos las principales características de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y los fideicomisos, los cuales forman parte de la administración pública paraestatal, según lo establecido en el artículo 1 párrafo tercero y capítulo tercero Título único de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no nos ocuparemos de las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales éstas quedan sujetas a su legislación específica.

Descentralización Administrativa: Se creó para imprimir dinamismo a algunas acciones gubernamentales; en su surgimiento influyó la incursión del Estado dentro de actividades industriales, financieras y comerciales; algunos autores consideran que la descentralización equivale a lo que la ley denomina

administración pública paraestatal, la cual comprende organismos descentralizados: en estricto sentido, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Tomando en cuenta lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podemos definir la descentralización administrativa como una forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados para ello con personalidad, patrimonio y régimen jurídico propios.

Los organismos descentralizados son creados por una Ley del Congreso o por un decreto del Poder Ejecutivo, según el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Deben contener:

- Denominación y domicilio legal;
- Objeto: mismo que puede ser realización de actividades en áreas estratégicas o prioritarias; prestación de un servicio público o social y obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social;
- Aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como el régimen laboral al que se sujetarán las relaciones de trabajo;
- La manera de integrar el órgano de gobierno y la designación del Director General y de los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste, así como las facultades y obligaciones del órgano de gobierno, Director General y del órgano de vigilancia.

Respecto a la constitución, organización, funcionamiento, control, registro y extinción de los organismos descentralizados, todo ello se encuentra regulado en los artículos 14 al 27 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como en el Reglamento de la ley antes mencionada.

Fideicomiso: Legalmente es definido en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 346, como sigue:

"En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendado la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

El Estado ha utilizado la figura mencionada para fines administrativos, dándosele entonces el nombre de fideicomiso público, gubernamental o del Estado, y es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales el ordenamiento que en sus artículos 40 al 45 regula lo relativo.

Según el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los fideicomisos públicos son aquéllos que el Gobierno Federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo.

Los fideicomisos públicos cuentan con una estructura orgánica semejante a la de otras entidades y contiene además comités técnicos.

Los elementos del fideicomiso público son:

- El fideicomitente, mismo que puede ser el Gobierno Federal, alguna entidad federativa o los ayuntamientos en los municipios.

- Patrimonio fiduciario, que está constituido por el conjunto de bienes y derechos que el Estado trasmite a la institución fiduciaria para el cumplimiento de sus labores.

- El fiduciario puede ser cualquier sociedad nacional de crédito.

- El objeto puede ser muy variado; existen fideicomisos de inversión, prestación de servicios y producción de bienes, entre otros.

- Los fines de los fideicomisos deben ser delimitados por el interés público para satisfacer necesidades colectivas u obtener mejores rendimientos de los elementos de la administración pública; el fin específico de cada fideicomiso se encuentra establecido en el contrato correspondiente, el cual contendrá también la duración del fideicomiso.

El capítulo IV de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales regula lo relativo a los fideicomisos públicos, estableciendo lo conducente también el reglamento de la ley en mención.

Empresas de Participación Estatal: En México, a partir de la segunda guerra mundial, se presentó el auge en las empresas públicas, primeramente porque el Estado fue administrador de aquéllas que adquiría ante un inminente cierre o por rescatar negocios que dejaban de interesar a los particulares.

Se le da el nombre de empresa pública cuando el Estado proporciona una parte o la totalidad de los medios; mediante este tipo de empresas el Estado lleva a cabo diversas tareas administrativas para cumplir con sus cometidos en beneficio de la comunidad.

Las principales características de las empresas públicas son:

- Las empresas públicas son creadas por acuerdo del Presidente y excepcionalmente por una ley del Congreso.
- Cuentan con patrimonio propio.
- Su personalidad jurídica es distinta a la del Estado.
- Su finalidad es satisfacer necesidades colectivas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales son, junto con el reglamento de esta última, las que regulan lo relativo a las empresas públicas y establecen los principios básicos para la existencia de las mismas.

El artículo 46 de la Ley Orgánica mencionada establece cuáles son las empresas de participación estatal mayoritaria:

"Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes: I.- Las sociedades nacionales de crédito, constituidas en los términos de su legislación específica; II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social; b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial, que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal, o c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. Se asimilan a

las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

Las empresas públicas deberán regirse por lo señalado en su estatuto, observando siempre lo establecido en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en su reglamento, ya que como hemos venido mencionado son éstos los ordenamientos que establecen los principios básicos para su estructura, constitución, organización, funcionamiento, control y extinción.

CAPITULO SEGUNDO

LA NUEVA ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

- A. Antecedentes.
- B. El Nuevo Régimen Jurídico del Distrito Federal.
- C. Contenido de los Ordenamientos Jurídicos que Rigen el Distrito Federal.
 - C.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - C.2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
 - C.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
 - C.4 Otros Ordenamientos.

CAPITULO SEGUNDO

LA NUEVA ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

A.- ANTECEDENTES

Antes de abordar el estudio de la nueva forma de organización política y administrativa del Distrito Federal, es importante saber el porqué de la existencia del mismo; en este orden de ideas diremos primeramente que al organizarse el Estado Mexicano en Federación aparece el Distrito Federal como el lugar donde se asentarán los poderes federales; al establecerse el Distrito Federal como sede de los poderes de la Unión surge el problema de la convivencia entre éstos y los órganos locales.

Por decreto del 20 de noviembre de 1824, se designa a la ciudad de México como residencia de los poderes y se le denomina Distrito Federal. Debido a la inestabilidad política motivada por la lucha entre centralistas y federalistas, el 20 de febrero de 1837 el Distrito Federal es incorporado al Departamento de México, hasta que al triunfo nuevamente federalista se restaura la Constitución de 1824 designándose de nuevo a la ciudad de México como residencia de los poderes de la Unión.

En el Congreso Constituyente de 1856 se originaron diversos debates para fijar la residencia de los supremos poderes. En el Congreso en cita se discutió también lo relativo a los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México, aprobando entonces el Congreso que se dejara subsistente

el Distrito Federal en la ciudad de México; la Constitución de 1857 previó la creación del Estado del Valle de México con el mismo territorio del Distrito Federal para el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar.

El 20 de marzo de 1903 se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, la cual dividió a la entidad en 13 municipalidades; por su parte, la Constitución del 5 de febrero de 1917 otorgó al Congreso de la Unión la facultad para legislar lo relativo al Distrito Federal. Dicha Constitución fijó las bases para la organización de la capital de la República, dividiéndola en municipios; por lo que respecta al gobierno de la ciudad de México, éste fue encomendado al Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En diciembre de 1928 se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal, misma que fue abrogada por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941, a la que sucedieron las leyes de 1970 y 1978; algunos autores consideran que a esas leyes se les debió denominar Ley Orgánica del Distrito Federal y no del Departamento, toda vez que su contenido se refería a los tres poderes y a la administración pública que integra la entidad denominada Distrito Federal.

Actualmente está en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, misma que comentaremos más adelante.

B.- EL NUEVO REGIMEN JURIDICO DEL DISTRITO FEDERAL

En los años recientes, la ciudad de México, ha experimentado una serie de transformaciones con la finalidad de alcanzar una democratización en su vida política.

Dadas las características del Distrito Federal como capital de la República Mexicana y sede de los poderes federales, se ha buscado abrir espacios para la participación de los habitantes en las decisiones políticas de la ciudad de México; dicha búsqueda ha motivado una serie de transformaciones que tiene como finalidad armonizar los reclamos de la ciudadanía respecto de su participación en la vida política del Distrito Federal y la forma de gobierno del mismo.

Como producto de diversas aportaciones de las fuerzas políticas de nuestro país, ha surgido la idea de dotar al Distrito Federal de órganos locales de gobierno, representativos y democráticos, con lo que se pretende resolver el debate que a lo largo de la historia ha existido respecto de la democratización de la capital de la República Mexicana; con las reformas se busca también reestructurar la administración pública del Distrito Federal, con la finalidad de resolver en la medida de lo posible los grandes y múltiples problemas que presenta la capital de la República.

El nuevo régimen de gobierno de la ciudad de México ha encontrado su principal impulso en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993, por medio del cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dichas reformas

tienen como principal finalidad sentar las bases para la democratización y la nueva organización administrativa del Distrito Federal.

Antes de hacer mención de los ordenamientos jurídicos que rigen actualmente al Distrito Federal, es importante que tomemos en cuenta que desde la creación del Estado Federal Mexicano en 1824 y la decisión de que la ciudad de México fuera la sede de los poderes de la Unión, se han discutido aspectos como el de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad y el carácter de ésta como sede de los poderes y capital de la República; se ha discutido también el hecho de que el Distrito Federal no tuviera un gobierno propio, que cuente con órganos encargados de cumplir las funciones legislativas y ejecutivas.

Debemos tomar en cuenta también que después de 1928 la ciudad de México comenzó a desarrollarse, ya que en ella se constituyó una nueva infraestructura urbana; a partir de la década de los sesentas, en la capital de la República se han generado grandes cambios, tanto sociales como económicos, dando los mismos las bases para las transformaciones en la forma de gobierno de la capital de la República Mexicana.

Con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987, se abrieron espacios para la participación ciudadana; desde la aparición de la Asamblea se ha contemplado la posibilidad de establecer un gobierno propio con atribuciones de carácter local para la ciudad de México, mismo que coexista con los poderes federales.

Actualmente la realidad del Distrito Federal ya no corresponde a la organización administrativa que se creó en 1928; las fuerzas políticas del Distrito Federal han coincidido en que la forma de organización política y administrativa del Distrito Federal debe modificarse para dar respuesta a las exigencias que actualmente reclama la ciudad de México y para garantizar los derechos políticos de los ciudadanos; así, en 1992 el Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, convocó a las fuerzas políticas nacionales para iniciar los trabajos de adecuación de las instituciones del Distrito Federal con el fin de transformar al Departamento del Distrito Federal, dependiente de la Administración Pública Federal, en una estructura de gobierno propio, representativo y democrático de la ciudad de México; antes de que el Presidente enviara el proyecto de reformas se dio un amplio proceso de discusión y análisis sobre el desarrollo y los problemas que actualmente aquejan a la capital de la República.

Entre los cambios propuestos para el Distrito Federal destacan los encaminados a:

- Consolidar el ejercicio de los derechos de los habitantes del Distrito Federal, preservando el mismo como sede de los poderes de la Unión y capital de la República Mexicana.

- Crear instituciones de gobierno local para el Distrito Federal y reorganizar la administración pública de la ciudad de México.

C.- CONTENIDO DE LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE RIGEN AL DISTRITO FEDERAL.

En este apartado nos referiremos al contenido de aquellas disposiciones que rigen al Distrito Federal, aclarando que las analizadas no son todas, pues son muy diversos los ordenamientos que se refieren al mismo. Trataremos en este capítulo, de manera somera, aquellas disposiciones que han sido modificadas o reformadas, con la finalidad de adecuarlas a la forma de gobierno de la ciudad de México; el nuevo régimen jurídico del Distrito Federal tiene su principal impulso en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de octubre de 1993, por medio del cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante aclarar que las disposiciones a las que nos referiremos han entrado en vigor en distintas fechas y que actualmente el Distrito Federal y su forma de gobierno viven una etapa de transición.

C.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Conforme lo establece el artículo 43 constitucional, el Distrito Federal forma parte integrante de la Federación; algunos autores consideran que el Distrito Federal es una entidad **sui generis**, ya que no constituye un Estado autónomo que pueda tener su Constitución y Congreso propios y donde los gobernados puedan elegir a sus gobernantes por medio del voto; es importante mencionar, que ha existido una serie de reformas, mismas que comentaremos

adelante y que tienen como finalidad, dotar al Distrito Federal de órganos propios de gobierno.

El Decreto del 25 de octubre de 1993, al que hemos hecho alusión anteriormente, reforma los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 105, 107, 122, la denominación del Título Quinto, adiciona la fracción IX al artículo 76, agrega un párrafo al artículo 119 y deroga la fracción XVII del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas mencionadas tienen su principal sustento en el Título Quinto de la Constitución Federal, el cual se refiere a las formas de gobierno estatal y municipal, lo que guarda congruencia con el sistema federal de nuestro país; en ese mismo Título se regula lo concerniente al gobierno de las partes integrantes de la Federación y reconoce al mismo tiempo las características especiales del Distrito Federal; es por ello que se hizo necesario cambiar su denominación llamándose ahora "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal".

El artículo 119 se reforma ya que a este numeral se le adiciona un párrafo, el cual es tomado íntegramente del artículo 122 y es trasladado al primer párrafo del artículo primeramente mencionado, con el fin de que el artículo 122 regule sólo aspectos relativos al gobierno del Distrito Federal.

Actualmente, el texto del artículo 122 establece en su primer párrafo que el gobierno de la capital de la República está a cargo de los Poderes de la Unión, mismos que lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, los cuales deberán ser representativos y democráticos; en su

fracción I el artículo en mención establece que, corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual deberá contener:

- La distribución de las atribuciones de los poderes de la Unión en materia del Distrito Federal y los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como la organización y distribución de las facultades de estos últimos.

- Deberá contener la determinación de los derechos y obligaciones de los habitantes del Distrito Federal y las bases para la integración del Consejo de Ciudadanos.

Por lo que respecta a las facultades del Presidente de la República, el artículo 122, le confiere la de nombrar al Jefe del Distrito Federal, con intervención de la Asamblea de Representantes y mediante un procedimiento que la misma Constitución establece y reproducido en los artículos 52 al 60 del Estatuto de Gobierno; la elección inicia cuando el Presidente, nombra al titular de la administración pública local, entre cualquiera de los Asambleístas, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal; dicho nombramiento será sometido a la ratificación de la Asamblea, la cual contará con cinco días para hacerlo; en caso de que no existiera tal ratificación, el Presidente de la República hará un segundo nombramiento y si en el mismo plazo de cinco días no hubiere tal ratificación, el Senado de la República hará directamente el nombramiento, haciéndolo del conocimiento del Presidente de la República, de los Poderes de la Unión y de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.

El cargo de Jefe del Distrito Federal durará seis años a partir de la fecha

en que rinda protesta ante la Asamblea o el Senado; durante el tiempo que dure su cargo, dicho servidor público deberá residir en el Distrito Federal y en ningún caso podrá volver a ocupar dicho cargo.

Otra de las atribuciones del Presidente, es la de aprobar el nombramiento o remoción que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia de la ciudad de México.

Conforme al mencionado artículo 122, el titular del Ejecutivo Federal podrá enviar al Congreso de la Unión las propuestas de endeudamiento para financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal.

En cuanto a las iniciativas de ley, el Presidente las enviará al Congreso de la Unión o a la Asamblea de Representantes, según el ámbito de sus respectivas competencias.

El órgano local de gobierno denominado Asamblea de Representantes está contemplado en la fracción III del multicitado artículo 122, el cual establece que se compondrá por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria y dieciséis por representación proporcional; para la elección de asambleístas solamente podrán participar los partidos con registro nacional; la duración del cargo será de tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

Respecto de la organización de las elecciones, declaración de validez, otorgamiento de constancia de mayoría y aspectos relativos al contencioso electoral, la Constitución dispone que se sujetarán a lo señalado por

los artículos 41 y 60 del mismo ordenamiento.

El reformado artículo 122 regula lo relativo a los periodos de sesiones de la Asamblea, que serán dos ordinarios; el primero iniciará el 17 de septiembre y concluirá el 31 de diciembre del mismo año; el segundo periodo comenzará el 1 de marzo y podrá prolongarse hasta el 30 de abril; el numeral en cita prevé la posibilidad de que se realicen sesiones extraordinarias.

En el artículo 122 se establece la inviolabilidad de los asambleístas por las opiniones que manifiesten, regula lo relativo al fuero constitucional de sus miembros y la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar; por lo que respecta a la responsabilidad de los asambleístas les será aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las facultades legislativas conferidas a la Asamblea de Representantes se encuentran descritas en la fracción IV del multicitado artículo 122 y destacan:

- Expedir la Ley Orgánica que regule su estructura.
- Expedir, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- Revisar la cuenta pública del año anterior.
- Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal.
- Legislar en las materias más importantes para el funcionamiento eficaz de la ciudad, como: Planeación del desarrollo, desarrollo urbano, uso del suelo, formas de participación ciudadana, organismos protectores de derechos humanos, transporte, vialidad, vía pública, protección al ambiente y equilibrio

ecológico, servicios públicos y bienes del dominio público y privado.

- Presentar ante el Congreso las iniciativas de ley.

Las reformas al numeral 122 prevén, en la fracción V, que en el proceso legislativo local participen los propios miembros de la Asamblea, el Presidente de la República y el Jefe del Distrito Federal, siendo facultad de este último formular las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos y remitirlos a la Asamblea de Representantes; las leyes o decretos que expida la Asamblea según la Constitución, deberán remitirse al Presidente de la República para su promulgación; por su parte, el Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea.

La responsabilidad del titular de la administración pública del Distrito Federal es contemplada en el artículo 122 que establece que dicho servidor público será responsable ante el Congreso de la Unión, de acuerdo con lo establecido en el Título Cuarto constitucional, por las violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos.

El artículo que nos ocupa regula lo relativo al procedimiento de remoción y las causas por las cuales el mismo puede ser aplicado al titular del gobierno de la capital.

Respecto de la función judicial en el Distrito Federal, la Constitución establece que se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados y jueces que la ley señale; estando a cargo del Consejo de la Judicatura la administración, vigilancia y disciplina de

los órganos judiciales.

La fracción VII por su parte establece que el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia.

En la fracción IX del artículo en cita se establece que para solucionar problemas donde intervenga el Distrito Federal y otros Estados, se celebrarán convenios para coordinar acciones en materias comunes, creando comisiones metropolitanas que establecerán las bases para la celebración de convenios.

Las reformas hechas al artículo 122 Constitucional al que hemos hecho mención, de alguna manera recoge las aspiraciones de los habitantes del Distrito Federal respecto a mayor democracia y representación política, armonizándolas con la naturaleza y características propias del Distrito Federal, el cual ha permanecido como sede de los poderes de la Unión y capital de la República Mexicana.

Por su parte, la reforma hecha al artículo 44 constitucional, reconoce que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se compondrá por el territorio que actualmente tiene; conserva la previsión legal de que en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso de la Unión.

Respecto de la participación de los habitantes del Distrito Federal en el gasto público, ésta ha sido referida al carácter local en virtud de que existirá un

gobierno propio para la capital de la República, por lo que la obligación de contribuir al gasto público debe tener un tratamiento eminentemente local y así lo prevé la reforma hecha al artículo 31 constitucional, que establece:

"Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Al integrar todo lo relativo al gobierno del Distrito Federal, en el Título Quinto de la Constitución resultó indispensable reformar también la fracción VI del artículo 73; actualmente el Congreso de la Unión únicamente tiene la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea. Dentro del mismo artículo 73, pero en su fracción VIII destaca la facultad que tiene el Congreso para aprobar los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos que requiera el gobierno de la ciudad de México.

La fracción IV del artículo 74 constitucional también fue reformada como consecuencia de las facultades otorgadas a los órganos locales de la capital de la República; dicha reforma consistió en suprimir la facultad que tenía la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal; actualmente se le faculta para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación.

En cuanto a las facultades de la Cámara de Senadores, en la fracción IX

del artículo 76 se contempla su participación en el nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en el mencionado artículo 122; respecto de las atribuciones de la Comisión Permanente, se suprime la de recibir la protesta de los Magistrados del Distrito Federal, ya que ésta forma parte de un proceso de nombramiento que corresponde a la Asamblea.

Las reformas a los artículos 104 y 105 responden a las características del nuevo gobierno del Distrito Federal, previéndose el control constitucional, ya que en el contenido de estos artículos prevalece la pretensión de hacer factible la coexistencia de poderes federales y órganos locales en un mismo territorio.

Antes de la reforma del 25 de octubre de 1993, se facultaba a los Tribunales de la Federación para conocer las controversias que se suscitaran entre Estados, así como por los Tribunales del Distrito Federal y los de la Federación; actualmente dicha facultad la tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; un Estado y el Distrito Federal y/o el Distrito Federal y un Municipio.

C.2 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El actual artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; con la finalidad de crear el ordenamiento antes mencionado, la Cámara de Diputados suscribió en diciembre de 1993 un acuerdo por medio del cual se resolvió formar una comisión plural cuya tarea era elaborar un proyecto de Estatuto; así, en el mes

de enero de 1994 se creó dicha comisión en la que participaron Asambleístas, Diputados y dirigentes de diversos partidos políticos; los trabajos de análisis para la presentación de este proyecto comenzaron en enero y concluyeron en junio de 1994; a lo largo de estos meses se realizaron varias sesiones de trabajo donde se intercambiaron puntos de vista y se revisaron propuestas de redacción; el 26 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que consta de 6 Títulos y 148 artículos, de los cuales 16 son transitorios.

El Título Primero del Estatuto regula las disposiciones generales, desarrollando aspectos referentes a la validez y finalidad del mismo, la cual es regular la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal; en virtud de que el contenido normativo y las disposiciones que lo integran son de orden público e interés general, dicho ordenamiento reconoce la personalidad, patrimonio y capacidad del Distrito Federal para poseer y adquirir toda clase de bienes; por su parte, el artículo 3 regula lo relativo a los límites geográficos de la ciudad de México

El ordenamiento que nos ocupa determina en 3 artículos diversas calidades que corresponden a las personas que se encuentran vinculadas con la ciudad, distinguiendo las calidades de originario, habitante, vecino y ciudadano.

Los órganos locales de gobierno de la ciudad se contempla dentro del Estatuto y se reconocen como tales a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia; el artículo 9 menciona el órgano jurisdiccional denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo,

que es el encargado de resolver las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares; el citado artículo hace mención de la autonomía del tribunal y aspectos relativos al nombramiento de los magistrados.

El Estatuto regula la actividad del Ministerio Público, al que corresponde la labor de perseguir los delitos y representar los intereses de la sociedad; el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal lo hará el titular de la administración pública local con la aprobación del Presidente de la República.

Según el artículo 11 la organización política y administrativa del Distrito Federal está determinada por la condición de que en el Distrito Federal están los poderes federales y en el mismo está la capital de los Estados Unidos Mexicanos, así como por su unidad geográfica y estructural, su condición y participación como entidad conurbada.

Otro aspecto normado por el Estatuto es el relativo a las relaciones laborales entre el gobierno de la capital de la República y sus trabajadores, las cuales se regirán por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

Finalmente, dentro del Título Primero, se establece lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, mismos que se sancionarán conforme a lo que establece el Título Cuarto de la Constitución y su ley reglamentaria.

Los derechos y obligaciones de carácter público se encuentran

contemplados dentro del Título Segundo, el cual, en su capítulo primero se refiere a los derechos y obligaciones de los habitantes y en el segundo regula los de los ciudadanos del Distrito Federal; por su parte, el artículo 21 reconoce la importancia de que los ciudadanos participen en la elección para los cargos de representación vecinal.

Uno de los más significativos avances de la reforma política del Distrito Federal es el contemplado en el artículo 22 del Estatuto en mención, el cual se refiere a los Consejos de Ciudadanos, ya que a través de los mismos los habitantes de la capital de la República podrán participar en la gestión, supervisión, evaluación, consulta y aprobación de aquellos programas relativos a la administración pública del Distrito Federal.

En su Título Tercero, el Estatuto de Gobierno norma lo referente a las atribuciones de los poderes de la Unión para con el gobierno del Distrito Federal; por lo que respecta al Congreso de la Unión, reproduce las facultades que la Constitución le otorga para legislar en aquellas materias que se relacionan con la ciudad de México y que no son competencia de la Asamblea, así como para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal; en el artículo 25 se faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados para verificar la correcta aplicación de los recursos.

El ordenamiento en cita, en su Título Tercero, capítulo segundo, reproduce lo contemplado en el artículo 105 constitucional, donde se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las controversias que se susciten, entre uno o más Estados y el Distrito Federal o entre órganos

locales del gobierno de la ciudad de México, por inconstitucionalidad de sus actos o controversias suscitadas por invasión de atribuciones; el artículo 31 por su parte establece el procedimiento para acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En lo relativo a las atribuciones del Presidente de la República el Estatuto reproduce las mencionadas en la Constitución respecto de la facultad que tiene para nombrar al Jefe del Distrito Federal, aprobar el nombramiento o remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal; según el ordenamiento en mención, el titular del Poder Ejecutivo Federal podrá instruirlo para que éste adopte políticas en materia de seguridad.

Además de las facultades otorgadas en la Constitución al Presidente, el Estatuto le otorga las de:

- Iniciar leyes ante el Congreso o la Asamblea y solicitar a la Comisión de Gobierno de esta última para que convoque a sesiones extraordinarias.
- Proveer la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Distrito Federal.
- Apoyar al titular de la administración pública de la ciudad de México para hacer frente a situaciones de siniestro.

El Título Cuarto del Estatuto establece las bases para la organización de los órganos locales del Distrito Federal, así como sus principales atribuciones.

Por lo que se refiere a la Asamblea de Representantes, se dispone en el numeral 36 que la función legislativa del Distrito Federal corresponde a la

Asamblea en aquellas materias que le confiere la Constitución; regula lo relativo al fuero constitucional de los asambleístas, la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar y los aspectos relativos a la mesa directiva de la Asamblea; el derecho de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea lo tienen los miembros de la misma, el Presidente de la República y el Jefe del Distrito Federal; la promulgación de las leyes o decretos estará a cargo del Presidente. Por lo que se refiere al periódico oficial que habrá de entenderse para determinar la validez y observancia de las leyes, el Estatuto establece que será la Gaceta Oficial del Distrito Federal y que para su mayor difusión se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Uno de los más significativos avances dentro de la reforma política del Distrito Federal, lo constituye el nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal; sobre este particular los artículos 52 al 60 regulan lo conducente, ya que los mismos establecen el procedimiento para su nombramiento y remoción; por su parte, el artículo 61 regula lo relativo a las faltas temporales del titular de la administración pública. La remoción a la que hemos hecho mención, la podrá realizar el Senado de la República o en su caso la Comisión Permanente por causas graves que afecten las relaciones de éste con los poderes de la Unión o cuando se afecte el orden público; los artículos 64 al 66 del mencionado Estatuto regulan el procedimiento para la remoción del Jefe del Distrito Federal.

Las atribuciones del Jefe del Distrito Federal se encuentran contempladas en el artículo 67, destacando:

- Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades administrativas, órganos y dependencias de la administración pública del

Distrito Federal.

- Nombrar a los magistrados del Tribunal de Justicia.
- Otorgar patentes de notarios.
- Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea para que convoque a sesiones extraordinarias.
- Formular el Programa General de Desarrollo de la ciudad de México.
- Ejercer funciones de dirección en materia de seguridad pública.
- Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios.

El ordenamiento que nos ocupa contempla de manera más amplia lo relativo a la función judicial del Distrito Federal; prevé la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, lo que se garantizará conforme a lo que establezca su Ley Orgánica, misma que fijará las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los órganos de justicia; respecto a los nombramientos de magistrados, el precepto dispone que se hará entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficacia en la impartición de justicia. Por lo que hace al tiempo de duración del cargo de magistrados la ley prevé que será de seis años.

El Título Quinto dispone las bases para la organización y distribución de las atribuciones de los órganos que forman parte de la administración pública del Distrito Federal, los cuales se sujetarán a los principios de coordinación, simplificación, oportunidad, eficiencia, profesionalismo, especialización, transparencia y expeditéz. La administración pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal conforme a lo que establece la Ley Orgánica.

La Hacienda Pública de la capital de la República será manejada por el mismo Distrito Federal conforme a las disposiciones legales aplicables, según lo establecen los artículos 94 y 95 del Estatuto.

Respecto a los órganos que forman parte de la administración pública paraestatal, el artículo 96 enumera los mismos, dentro de los cuales se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos; por lo que hace a estos dos últimos, el ordenamiento en cita establece que serán aquéllos que se constituyan conforme a lo señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

También se contempla, dentro del Estatuto, la posibilidad de modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, para lo cual se constituirá un comité de trabajo integrado por servidores públicos de la capital de la República y por una comisión de asambleístas; dicho comité deberá tomar en cuenta: población, geografía, identidad cultural de sus habitantes, factores históricos y condiciones socioeconómicas; la reordenación territorial deberá perseguir un mejor equilibrio en el desarrollo de la ciudad, mejores funciones de gobierno y de servicios públicos, mayor participación social y contribuir a la estabilidad financiera.

En el capítulo III del Título Quinto se regulan las bases para la distribución de las atribuciones de los órganos centrales y desconcentrados; respecto de los primeros el Estatuto contempla que les corresponden las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, todas ellas referidas a la planeación del desarrollo del Distrito

Federal, así como regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la administración y hacienda públicas; adquisiciones, administración y enajenación de bienes patrimonio de la ciudad, prestación o concesión de servicios públicos, planeación y ejecución de obras de impacto intradelegacional, imposición de sanciones administrativas, dirección y coordinación de las unidades administrativas que tengan adscritas a sus respectivos ramos, así como las demás que señala el artículo 115; dichas atribuciones podrán ser encomendadas a órganos desconcentrados para lograr una administración ágil, eficiente y oportuna.

Respecto del Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se establece en el Estatuto que éste será formulado por el Jefe del Distrito Federal, el cual deberá someterlo a la aprobación de la Asamblea; los programas delegacionales deberán ser congruentes y complementarios al Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El Título Sexto regula lo relativo a los Consejos de Ciudadanos, ya que la participación ciudadana es un aspecto importante que ha sido tomado en cuenta dentro de la reforma política del Distrito Federal; el Consejo de Ciudadanos es un órgano de representación vecinal y participación ciudadana, mismo que se integra en cada Delegación; el artículo 122 del Estatuto dispone que hasta los primeros 100,000 habitantes habrá 15 Consejeros y por cada 50,000 que exceda de la cantidad citada habrá un Consejero adicional, por lo que a cada Delegación le corresponden por lo menos 15 Consejeros; la elección de éstos será por votación libre, directa y personal; la fórmula de los Consejeros se integrará por un propietario y un suplente para cada área vecinal; los consejeros propietarios no podrán ser reelectos para el período siguiente ni como

propietarios ni como suplentes, pero estos últimos sí podrán ser electos en el período siguiente como propietarios; el cargo de consejero durará 3 años.

Los requisitos para ser miembro del Consejo de Ciudadanos se encuentran previstos en el artículo 127 del Estatuto y destacan el ser ciudadano del Distrito Federal en el ejercicio de sus derechos, residir en el área vecinal de la Delegación correspondiente cuando menos dos años antes de la elección, no haber sido condenado por delito intencional y no ser servidor público de confianza que preste servicios en la Delegación. Las facultades de los Consejeros se encuentran previstas en el artículo 124 y dentro de las cuales están aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales en materia de servicios públicos; se les faculta para recibir informes o quejas de los habitantes sobre el comportamiento de los cuerpos de seguridad, Ministerio Público y demás servidores públicos de la Delegación; tienen facultad para solicitar la presencia de los servidores públicos para plantearles el informe o queja y hacerlo del conocimiento de la autoridad competente.

La facultad de gestión es reconocida para los Consejeros, ya que éstos podrán formular propuestas para la atención de problemas prioritarios, introducción y mejora de servicios públicos, así como para el equipamiento urbano y realización de obras públicas; también se les faculta para realizar gestiones ante autoridades delegacionales con el fin de satisfacer los intereses de los habitantes que representan.

Por último, el Estatuto establece que será la Ley de Participación Ciudadana, la que regule la organización y elección de los órganos de

representación vecinal, así como su coordinación con los Consejos de Ciudadanos.

El Estatuto de Gobierno norma, a lo largo de sus 16 artículos transitorios, aquellas disposiciones que se consideran necesarias para la adecuada transición del gobierno de la ciudad de México.

Por lo que respecta a la entrada en vigor del Estatuto, el artículo primero establece que será al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los demás artículos transitorios. El artículo segundo dispone que el titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá de aquellos mecanismos para que los bienes y recursos de la administración pública federal a cargo del Departamento del Distrito Federal se incorporen al Distrito Federal una vez que haya sido nombrado el Jefe del Distrito Federal en 1997; por su parte, el artículo tercero menciona que hasta en tanto es nombrado el primer Jefe del Distrito Federal, el Presidente de la República proveerá en lo administrativo la exacta observancia de las leyes y decretos que expida la Asamblea pudiendo dictar reglamentos gubernativos para la ciudad de México; el numeral cuarto transitorio dispone que hasta antes de 1997 el Jefe del Departamento del Distrito Federal tendrá las facultades que el mismo artículo establece.

El artículo quinto regula las fechas en que se enviarán a la Asamblea las iniciativas de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para los años 1995, 1996 y 1997; el artículo sexto por su parte hace mención de las fechas en que podrá comparecer el servidor público designado para explicar las iniciativas de ley antes mencionadas.

La transición de todo el equipo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes se encuentra regulada en el artículo séptimo, mismo que además establece que se respetarán los derechos laborales del personal.

En los años 1995, 1996 y 1997 el Jefe del Departamento del Distrito Federal comparecerá a la apertura del primer período ordinario de sesiones de la Asamblea, para que presente por escrito el informe sobre el estado que guarda la administración pública del Distrito Federal (artículo octavo transitorio).

Respecto a los nombramientos de los Delegados, éstos se harán en 1994 por el Jefe del Departamento del Distrito Federal previo acuerdo con el Presidente de la República; los cuales deberán sujetarse a la ratificación de la Asamblea; por otro lado establece el artículo décimo transitorio que para que un servidor público pueda comparecer ante la Asamblea será necesaria la petición del titular del gobierno de la capital.

Las atribuciones que las leyes, reglamentos y demás disposiciones otorgan al Jefe del Departamento del Distrito Federal se entenderán conferidas al Jefe del Distrito Federal una vez que éste entre al ejercicio de su cargo. (artículo undécimo).

El artículo decimotercero dispone que los proyectos de presupuesto de la Asamblea y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para los años 1995, 1996 y 1997 se enviarán al titular del Poder Ejecutivo Federal para que éste los incluya en la Ley de Presupuesto de Egresos del Departamento del

Distrito Federal.

El artículo decimocuarto regula el procedimiento para la instalación de la III Asamblea de Representantes, misma que se deberá sujetar a las reglas mencionadas en dicho artículo.

Por último, los artículos decimoquinto y decimosexto establecen que se derogan todas las disposiciones que contravengan lo contenido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y ordenan que el mismo se publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

C.3 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

En la historia del Distrito Federal han existido diversas leyes que regulan la organización administrativa del mismo; dentro de éstas, tenemos la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1928 y las Leyes Orgánicas del Departamento del Distrito Federal de 1941, 1970 y 1978, esta última derogada por decreto publicado el día 30 de diciembre de 1994, entrando en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal a partir del 1º. de enero de 1995; esta nueva ley tiene como finalidad reestructurar el gobierno del Distrito Federal, el cual deja de existir como Departamento Administrativo ya que sus funciones son asumidas por diferentes órganos, los cuales están articulados y estructurados bajo los criterios de unidad, cohesión y organización jerárquica, con la finalidad de que las funciones de estos órganos respondan a la nueva forma de gobierno del Distrito Federal.

La nueva estructura administrativa del gobierno de la capital de la República busca principalmente:

- Redefinir la competencia de las unidades centrales, desconcentradas y paraestatales, con la finalidad de que sea más eficiente la prestación de los servicios públicos.

- Eliminar la duplicidad de funciones entre las unidades administrativas para agrupar mejor sus actividades.

- Dar atención a actividades prioritarias para el desarrollo de la ciudad de México.

- Promover la coordinación entre las unidades administrativas de los ámbitos central, desconcentrado y paraestatal.

La mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal consta de 3 Títulos y 79 artículos, 12 de los cuales son transitorios; el Título Primero se denomina "De la Administración Pública del Distrito Federal"; en el capítulo I regula las disposiciones generales y establece que el objeto de esta ley es organizar la administración pública del Distrito Federal y asignar las facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo; establece que la forma de organización administrativa de la ciudad de México será centralizada, desconcentrada y paraestatal.

La administración pública centralizada se integra por la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, las Delegaciones del Distrito Federal y la Procuraduría General; la ley contempla la posibilidad de que la administración pública centralizada cuente con órganos administrativos desconcentrados.

En el mencionado capítulo I se dispone que el titular de la administración pública será el Jefe del Distrito Federal, al que le corresponden originariamente todas las facultades establecidas en la ley, pudiendo a su vez delegarlas a sus subalternos, previo acuerdo.

En el capítulo II del Título Primero se regula lo relativo al territorio del Distrito Federal, estableciendo en el artículo 6 que:

"La Ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compone del territorio que actualmente tiene.."

El artículo 7 de la ley en cita dispone los límites geográficos de la capital de la República; por su parte el artículo 8 dispone que el Distrito Federal se dividirá en 16 Delegaciones:

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

El artículo 9 establece la demarcación territorial de cada una de ellas.

El Título Segundo, en su capítulo I norma lo relativo a la administración pública centralizada cuyo titular es el Jefe del Distrito Federal, mismo que ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución, Estatuto de Gobierno, Ley Orgánica y demás ordenamientos legales.

La administración pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos, los cuales podrán concesionarse; el artículo 12 señala que el titular de la administración pública refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes y decretos que expida la Asamblea; el mencionado numeral establece también que los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe del Distrito Federal deberán ir firmados por él o los secretarios respectivos para su validez y observancia.

Como mencionamos anteriormente forman parte de la administración centralizada del Distrito Federal, las Secretarías, la Oficialía Mayor y la Contraloría General; por lo que respecta a las primeras, éstas se encuentran enumeradas en el artículo 13 y son:

- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría del Medio Ambiente
- Secretaría de Obras y Servicios
- Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social
- Secretaría de Finanzas

- Secretaría de Transportes y Vialidad
- Secretaría de Seguridad Pública

Las atribuciones generales de los titulares de las mencionadas dependencias se encuentran contempladas en el artículo 14 de la Ley Orgánica mencionada y entre ellas destacan:

- Acordar con el Jefe del Distrito Federal el despacho de los asuntos de su competencia.

- Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos adscritos a su área.

- Comparecer ante la Asamblea de Representantes en los casos previstos en el Estatuto de Gobierno.

Por su parte, el artículo 15 señala la estructura de las Secretarías, disponiendo:

"Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior".

En el artículo 16 se prevé la posibilidad de constituir comisiones intersecretariales para el despacho de los asuntos en que intervengan varias Secretarías.

En el capítulo II del mencionado Título Segundo, se establecen las facultades de los órganos centralizados de la administración pública de la ciudad de México.

A la Secretaría de Gobierno le corresponde principalmente hacer y apoyar los programas en materia de apoyo jurídico, gobierno, relaciones con otros Estados y Municipios, reclusorios, protección civil y registro público de la propiedad.

Por lo que respecta a la Secretaría de Desarrollo Urbano, a ésta le corresponde principalmente hacer frente a las demandas de vivienda, ya que su competencia es en materia de planeación, uso del suelo y fomento a la construcción de viviendas de interés social.

Las facultades de la Secretaría de Desarrollo Económico se encuentran contempladas en las XX fracciones del artículo 22 de la Ley Orgánica, el cual establece que le corresponden prioritariamente el despacho y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios.

La Secretaría del Medio Ambiente es una de las nuevas Secretarías que forma parte de la administración pública del Distrito Federal y es la dependencia encargada de la formulación, ejecución y evaluación de la política ambiental de la ciudad de México.

A la Secretaría de Obras y Servicios se le ha encomendado principalmente la realización de obras públicas y prestación de servicios

públicos de manera efectiva y con calidad, ya que sólo así se podrá hacer frente a las exigencias de la ciudadanía en materia de obras y servicios.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley en mención establece las facultades de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, a la cual corresponde formular y ejecutar las políticas de desarrollo social, educación, cultura y salud.

El artículo 26 de la Ley dispone de alguna manera la autonomía de la hacienda pública del Distrito Federal; es por ello que faculta a la Secretaría de Finanzas para desarrollar las políticas de administración tributaria, así como para regular la programación, presupuesto y evaluación del gasto público en el Distrito Federal.

La Oficialía Mayor, al igual que las mencionadas Secretarías, forma parte de la administración pública centralizada; le corresponden las atribuciones relativas a la administración y desarrollo de personal, recursos materiales, servicios generales y administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad; sus principales atribuciones se encuentran consagradas en las diecisiete fracciones del artículo 28 de la Ley Orgánica.

Por lo que respecta a las facultades de la Contraloría General del Distrito Federal, se encuentran consagradas en el artículo 29 de la Ley Orgánica, pero no serán enumeradas en este apartado, ya que serán objeto de estudio en el capítulo III del presente trabajo.

El capítulo III del Título Segundo de la Ley Orgánica regula lo relativo a las Delegaciones del Distrito Federal, las cuales son contempladas como

órganos desconcentrados que tendrán autonomía funcional en acciones de gobierno; al frente de cada Delegación habrá un Delegado, mismo que se auxiliará para el despacho de los asuntos de su competencia en Subdelegados, Directores, Subdirectores, Jefes de Unidad y demás personal; conforme a esta Ley se les otorgan mayores facultades a las Delegaciones en materia de seguridad pública, justicia cívica y educación; sus principales facultades se encuentran contempladas en el artículo 32 de la Ley en análisis y destacan:

- Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación y conservación de inmuebles.

- Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos.

- Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas; levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones correspondientes.

- Expedir certificados de residencia.

- Formular y ejecutar el Programa de Seguridad Pública.

- Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo.

La administración pública paraestatal del Distrito Federal la conforman los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y los fideicomisos; los mencionados órganos son regulados por lo establecido en el Título Tercero, el cual en su capítulo I se refiere a los organismos descentralizados y según el artículo 33 son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientemente de la estructura legal que adopten, mismos que deben ser creados por Decreto del Jefe del Distrito Federal o por

una ley de la Asamblea a iniciativa del Presidente de la República o del propio Jefe del Distrito Federal.

Por lo que respecta a la constitución, organización y funcionamiento de los órganos descentralizados, éstos se encuentran contemplados en los diversos artículos que forman el capítulo II; por su parte, el artículo 41 de la ley en comento, establece que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo que dispone la ley y que tengan por objeto realizar actividades que sean consideradas como prioritarias o bien presten servicios públicos de esta especialización.

Las empresas de participación estatal mayoritaria también forman parte de la administración pública paraestatal y según la ley son aquellas sociedades en las que el gobierno del Distrito Federal o algunas de sus entidades sean propietarias o aporten más del 50% del capital o les corresponda nombrar a la mayoría de los órganos de gobierno o cuando tengan la facultad para designar al Presidente o Director General; el artículo 35 por su parte dispone que se asimilan a las empresas mencionadas, las sociedades civiles donde la mayoría de los socios sean dependencias o entidades de la administración pública del Distrito Federal o donde participen servidores públicos que por razón de su cargo se obliguen a realizar aportaciones económicas.

Los fideicomisos públicos, como parte de la administración paraestatal, se encuentran regulados en el capítulo IV del Título Tercero de la Ley Orgánica; en el artículo 54 se establece que los fideicomisos públicos tendrán como propósito auxiliar al Jefe del Distrito Federal en actividades prioritarias, sujetándose a las disposiciones legales aplicables.

La operación y control de las entidades paraestatales se encuentran reguladas en los numerales 60 al 67 donde se establece que se sujetarán para su desarrollo y operación a lo que establezca el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, así como a los programas sectoriales e institucionales; respecto de las atribuciones de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, el artículo 63 enumera sus facultades; por lo que respecta a las obligaciones y facultades de los Directores Generales se encuentran contempladas en el artículo 64.

El órgano de vigilancia de las entidades paraestatales se integran por un comisario propietario y un suplente, designados por la Contraloría General, que serán quienes evaluarán las funciones y desempeño general de las entidades.

El artículo 66 por su parte establece que serán los órganos de gobierno los que controlarán que los objetivos sean alcanzados y que las estrategias a seguir sean cumplidas; además, el órgano en mención atenderá los informes en materia de control y auditoría, vigilando que se dé cumplimiento a las medidas correctivas; por lo que respecta a los órganos internos de control, la ley los contempla como parte integral de la entidad paraestatal, siendo su principal objetivo apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de la entidad para lo cual desarrollará los lineamientos de la Contraloría General.

Los artículos transitorios de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establecen que la mencionada ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y que las normas relativas a los servicios públicos, patrimonio y órganos de colaboración vecinal contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,

seguirán vigentes hasta que se expidan los nuevos ordenamientos que regulen esas materias; el artículo tercero transitorio establece que los reglamentos de la nueva Ley Orgánica deberán expedirse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la ley mencionada.

Según el artículo quinto, el personal que pase a otra dependencia, no resultará afectado en los derechos laborales que haya adquirido; por su parte, el artículo sexto establece que el cambio de adscripción de alguna unidad u órgano desconcentrado se hará incluyendo su personal, archivos y todo el equipo que haya utilizado.

Los asuntos que deban pasar de una Secretaría a otra permanecerán en el último trámite, salvo aquellos trámites urgentes o sujetos a plazos improrrogables (Artículo octavo transitorio).

El artículo noveno dispone que hasta en tanto se expide la ley en materia de seguridad pública, la Secretaría de Seguridad Pública ejercerá las atribuciones y funciones que tenía la Secretaría General de Protección y Vialidad; el artículo décimo dispone que las entidades paraestatales en el sector Departamento del Distrito Federal, creadas con anterioridad a la Ley Orgánica en mención, formarán parte de la administración pública paraestatal del Distrito Federal.

El numeral undécimo transitorio establece que hasta en tanto entre en funciones el primer Jefe del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal estará bajo la dependencia directa del Presidente de la República; por su parte, el artículo duodécimo decreta que las menciones que la

Ley Orgánica formule al Jefe del Distrito Federal deberán entenderse referidas al Jefe del Departamento del Distrito Federal, con anterioridad al mes de diciembre de 1997.

C.4 OTROS ORDENAMIENTOS

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad reglamentaria conferida en la fracción I del artículo 89 constitucional, quinto transitorio del decreto de 25 de octubre de 1993, tercero y sexto transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, respectivamente, expidió el día 14 de septiembre de 1995 el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, mismo que tiene por objeto regular la actividad interna y delimitar las facultades de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados que forman parte del gobierno de la ciudad de México y el cual consta de Cuatro Títulos y noventa y dos artículos de los cuales ocho son transitorios.

Dentro del Título Primero denominado "Disposiciones Generales" se establece el ámbito de competencia y organización de la administración pública del Distrito Federal, enumerando dentro del capítulo I las dependencias que forman parte de la misma; por su parte, el capítulo II se refiere a las facultades del Jefe del Distrito Federal; en el Título Segundo, llamado "De la Administración Pública Centralizada", se establecen las facultades de los Secretarios, Oficial Mayor y Contralor General, así como las atribuciones de las

subsecretarías, tesorerías y demás unidades administrativas, dentro de las que se encuentran la Dirección General de Auditoría, Dirección General de Legalidad y Responsabilidades y Dirección de Responsabilidades y Sanciones, cuyas atribuciones analizaremos dentro del capítulo III del presente trabajo, ya que el mismo tiene por objeto destacar una de las labores realizadas por la Contraloría General.

Por su parte, en el Título Tercero del Reglamento en comento se enumeran los órganos desconcentrados y las atribuciones de los mismos, regulando dentro del capítulo Cuarto, Título Único, las suplencias de los servidores públicos de la administración pública centralizada del Distrito Federal.

Por último, dentro de sus ocho artículos transitorios, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, regula aquellas disposiciones necesarias para que el mismo entre en vigor.

CAPITULO TERCERO

DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL

- A. Antecedentes.
- B. Organización.
- C. Facultades.
- D. De la Auditoría en General.

CAPITULO TERCERO

DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL

A. - ANTECEDENTES

Nuestro país se ha caracterizado por haber desarrollado una vasta cultura en materia de control gubernamental, lo cual refleja la preocupación del Estado Mexicano por promover el desempeño de las instituciones y servidores públicos apegado al marco de la ley e inspirado en los principios y valores de la función de servicio a la sociedad.

Como antecedente histórico a nivel federal, existió un Departamento de Contraloría que operó entre los años 1917 y 1932 bajo la dependencia del titular del gobierno federal; este departamento ejerció importantes facultades en materia de control y evaluación de los órganos del gobierno federal.

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", mismo que dependía del Jefe del Distrito Federal, teniendo como principales funciones revisar y supervisar los contratos de obra pública y los movimientos hacendarios del Distrito Federal y es hasta el 31 de diciembre de 1941, con la publicación de una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal cuando se establece la Contraloría.

La naturaleza y alcance funcional de esa unidad administrativa ha

evolucionado de acuerdo con el nivel de desarrollo administrativo prevaleciente en el sector Distrito Federal; de ahí que las demandas sociales, el volumen y complejidad de las operaciones que conforman la gestión pública, así como el propósito de evitar desvíos o dispendios en el manejo presupuestario, han constituido los factores indicativos para fortalecer el control en el sector.

En 1974 la estructura del órgano que nos ocupa se constituía de la siguiente manera: Contraloría, Dirección de Auditoría, Dirección de Contabilidad, Dirección de Control de Bienes, Dirección de Control de Obras, Dirección de Finanzas y Dirección de Supervisión y Servicios.

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 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, 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 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.

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 Departamento del Distrito Federal, operado a través de la siguiente estructura: Contraloría, Subcontraloría de Normas, Subcontraloría de Auditoría, 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 por un conjunto de 37 órganos de control interno que funcionaron hasta julio de 1985.

Para mejorar el desempeño de la función de control dentro del sector Distrito Federal, en julio de 1985 se llevó 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 7 contralorías internas.

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, que entró

en vigor el 7 de agosto de 1985, reestructuró la competencia de la Contraloría General atribuyéndole facultades en materia de control, evaluación, auditoría, coordinación y responsabilidades.

En materia de control y evaluación sus funciones estaban encaminadas a organizar e instrumentar el sistema integrado de control y a expedir las normas y lineamientos que regularan su funcionamiento, informando al Jefe del Departamento del Distrito Federal los resultados obtenidos.

Las facultades de la Contraloría en materia de Auditoría eran:

- Vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas y administrativas.
- Coadyuvar a la expedición de bases y normas para la realización de las auditorías, así como programar y llevar a cabo las mismas en las áreas que no contaran con sus propios órganos internos de control, formulando las observaciones y recomendaciones necesarias.

Respecto de las facultades en materia de responsabilidades, la Contraloría atendía las quejas y denuncias presentadas por los particulares, constituyendo responsabilidades administrativas, aplicando las sanciones correspondientes y dando vista al Ministerio Público en aquellos casos que implicaran responsabilidad penal.

En materia de coordinación, las facultades del órgano de control del sector Departamento del Distrito Federal, eran:

- Proponer la creación, modificación o supresión de contralorías internas.
- Apoyar y asesorar a las Contralorías del sector.
- Aportar la información y elementos requeridos por la Secretaría de la Contraloría.

Para atender las medidas de racionalización de estructuras administrativas, dictadas por el Gobierno Federal, se realizaron modificaciones registrándose en 1987 la siguiente estructura: Contraloría General, Subcontraloría de Control, Subcontraloría de Auditoría y Coordinación Administrativa, vigente hasta el 31 de julio de 1994 ya que a partir del 1 de agosto del año mencionado y hasta el 14 de septiembre de 1995 contaba con una Subcontraloría más, la de Evaluación y Diagnóstico.

B.- ORGANIZACION

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 el Diccionario de Derecho Usual del maestro Rafael de Pina se define a este órgano como: "Oficina por medio de la cual se lleva a cabo la función de contralor".

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 indispensable 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.

Actualmente la Contraloría General del Distrito Federal cuenta con el siguiente organigrama autorizado:

CONTRALORIA GENERAL

DIRECCION GENERAL
DE AUDITORIA

DIRECCION GENERAL
DE LEGALIDAD Y
RESPONSABILIDADES

DIRECCION GENERAL
DE EVALUACION
Y DIAGNOSTICO

COORDINACION
ADMINISTRATIVA

C.- FACULTADES

Actualmente las atribuciones conferidas a la Contraloría General y a las diversas Direcciones que forman parte de ella, se encuentran contempladas en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y en los artículos 70 al 73 del Reglamento Interior de la mencionada ley destacando:

- Planear, programar y organizar el sistema de control y evaluación del gobierno del Distrito Federal, así como expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, atribución que es complementaria, ya que esta facultad también le corresponde a la Secretaría de la Contraloría General y Desarrollo Administrativo.

- Inspeccionar los ingresos de la administración pública del Distrito Federal, así como vigilar el ejercicio del gasto público; dichas atribuciones tienen como finalidad verificar que se de cumplimiento a lo dispuesto en el Código Financiero y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

- Opinar sobre la creación, modificación y desaparición de los órganos de control interno en las dependencias del sector Distrito Federal.

- Vigilar que se cumplan las normas de control, asesorando y apoyando a las contralorías internas, las cuales estarán adscritas a la Contraloría General, jerárquica, técnica y funcionalmente.

- Dentro de las nuevas atribuciones conferidas a este órgano destacan las referentes a establecer las bases generales para la realización de auditorías en los órganos vinculados con el gobierno del Distrito Federal y realizar las

mismas en sustitución o apoyo a los órganos de control interno; sobre este particular, es importante mencionar que anteriormente la Secretaría de la Contraloría de la Federación era quien emitía dichas bases, pero de acuerdo a esta nueva atribución, la Contraloría General emitirá las normas para la realización de auditorías en el sector Distrito Federal. Las auditorías que realizará la Contraloría General tendrán por objeto promover la eficiencia en las operaciones de las dependencias del Distrito Federal y vigilar que se dé cumplimiento a la ley y a los objetivos contenidos en sus programas.

- La estrecha relación de la Contraloría General con los órganos internos de control, se encuentra contemplada en la fracción XII del artículo 29, mismo que establece que ambos órganos vigilarán que se cumplan las normas y disposiciones en materia de información, estadística, organización, procedimientos, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la administración pública.

- Vigilar la correcta aplicación de los subsidios que otorga el gobierno de la ciudad de México.

- Opinar previamente a la expedición de las normas en materia de contabilidad, administración de recursos humanos, materiales y financieros .

- Designar a los auditores externos de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, normando y controlando su actividad; opina también sobre la contratación de profesionistas independientes, para realizar trabajos en materia de control y evaluación.

- Se coordina con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes y verifica que los órganos de la administración pública de la

ciudad de México atiendan las observaciones y recomendaciones formuladas.

- Atender las inconformidades presentadas por los particulares con motivo de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, prestación de servicios, obra pública y cualquier acto jurídico que celebren con las dependencias de la administración pública de la ciudad de México.

- Conocer e investigar los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos con motivo de quejas o denuncias de los particulares o de auditorías practicadas, para fincar responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes emitiendo, formulando y notificando el pliego de responsabilidades y en su caso presenta denuncia ante el Ministerio Público y lleva el registro de servidores públicos sancionados.

- Intervenir en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas del sector Distrito Federal.

- Constituir responsabilidades administrativas a su personal, aplicando las sanciones correspondientes, vigilando se dé cumplimiento a las normas internas de la Contraloría General.

Como órgano centralizado de la administración pública depende del Jefe del Distrito Federal, por lo que tendrá que informar al mismo sobre los resultados de las evaluaciones de las dependencias que hayan sido objeto de revisión.

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.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el manual administrativo y la guía básica de descripción de objetivos y funciones de la Contraloría General establecen la distribución de facultades y funciones de cada órgano que forma parte de ella; antes de enumerar las principales facultades de los órganos integrantes de la Contraloría General, consideramos importante tomar en cuenta que el manual administrativo y la guía mencionada tienen como finalidad establecer el perfil de cada puesto, definiéndolo para no improvisar y para facilitar la contratación de personal; sirven para establecer responsabilidades genéricas, para lo cual se debe complementar con la descripción de puestos y funciones.

El perfil de cada puesto está integrado por las cualidades personales y profesionales; dentro de las primeras tenemos:

- Creatividad, iniciativa, inventiva y criterio
- Madurez emocional y sentido común
- Habilidad para trabajar en grupo y dirigirlo
- Don de mando y liderazgo
- Sensibilidad, diplomacia y cortesía.

Por lo que respecta a las cualidades profesionales, éstas deben coincidir con los postulados de ética profesional; así tenemos:

- Ética y profesionalismo
- Capacitación teórica y práctica
- Cuidado, diligencia, independencia y responsabilidad profesional
- Obligación de guardar el secreto profesional, especializarse y

actualizarse

- Lealtad al patrocinio del servicio

Resultaría extenso conocer las facultades de cada una de las áreas que forman parte de la Contraloría General, por lo que únicamente nos referiremos a la Dirección General de Auditoría, Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, Dirección de Normatividad, Dirección de Responsabilidades y Sanciones y Subdirección de Auditoría de Legalidad, ya que éstos son los órganos que intervienen de alguna manera en la realización de auditorías de legalidad.

De conformidad con lo que establece el artículo 70 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la Dirección General de Auditorías es la encargada de proponer el Programa Anual de Control y Auditoría a desarrollar por los órganos internos de control (dentro del cual se contemplan las auditorías de legalidad); vigila además el cumplimiento de las normas, políticas y procedimientos aplicables; asimismo realiza las auditorías de su competencia (generalmente contables) presentando las observaciones y recomendaciones formuladas; se encarga además de informar al Contralor General y a los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales las observaciones y recomendaciones derivadas de las auditorías, así como de su seguimiento correspondiente.

Con fundamento en el artículo 71 del Reglamento antes mencionado, la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades es la encargada de normar en materia de planeación, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones de bienes muebles y prestación de servicios;

practica auditorías tendientes a verificar que las dependencias del Distrito Federal ajusten sus actos a las disposiciones legales que les sean aplicables, substancia y propone las resoluciones respecto a inconformidades presentadas por los particulares derivadas de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obras públicas y concesiones, entre otros; interviene también en las actas de entrega-recepción de las dependencias y unidades administrativas del sector Distrito Federal.

Hemos hecho mención de manera genérica de las principales facultades de las dos Direcciones Generales que forman parte de la Contraloría General del Distrito Federal, lo anterior en virtud de que la primera tiene la facultad de emitir los lineamientos para realizar las auditorías y la segunda por ser el área de la cual depende la unidad administrativa encargada de realizar las auditorías de legalidad y el área que impone las sanciones administrativas a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones infringen la ley.

La Dirección de Normatividad depende de la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades y sus principales funciones son:

- Divulgar la normatividad entre los diversos órganos de la administración pública del Distrito Federal, apoyándolos y asesorándolos en el aspecto normativo, para el mejor desempeño de sus funciones.

- Programar y llevar a cabo revisiones a las diferentes unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del Distrito Federal, a efecto de verificar la observancia y aplicación de la normatividad vigente.

- Aplicar las acciones y formular las observaciones necesarias para incrementar la eficiencia y eficacia en el servicio público, proponiendo las

recomendaciones necesarias para subsanar las irregularidades detectadas, realizando el seguimiento de su implantación.

- Promover a través de las auditorías de legalidad, la utilización de adecuados controles internos, la eficiencia operacional y el mayor apego a las disposiciones jurídicas para un mejor funcionamiento de las áreas y la prevención de prácticas ilícitas.

- Informar a las autoridades competentes los logros obtenidos y remitir al área de Responsabilidades y Sanciones los expedientes relativos a las presuntas responsabilidades a cargo de los servidores públicos del gobierno de la ciudad de México.

Forma parte de la Dirección de Normatividad la Subdirección de Auditoría de Legalidad, que es el área encargada dentro de la Contraloría General de realizar las auditorías de legalidad; la mencionada Subdirección tiene como principales objetivos realizar revisiones de la legalidad a las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del Distrito Federal, tanto las señaladas en el Programa Anual de Control y Auditoría, como las que se incorporen al mismo; tiene a su cargo substanciar las inconformidades que en materia de concesiones, acuerdos, convenios, contratos y otros actos jurídicos sean interpuestos por los particulares.

Sus principales atribuciones son:

- Definir la cobertura y prioridad de las auditorías de legalidad a los actos de gobierno, integrando los programas de trabajo y vigilando su cumplimiento.

- Coordinar el desarrollo de las auditorías de legalidad, vigilando que en ellas se compruebe el apego a las disposiciones legales aplicables en la

ejecución de los actos de gobierno.

- Presentar informes de los resultados de las auditorías practicadas, así mismo da seguimiento a las recomendaciones propuestas a efecto de corregir irregularidades o subsanar desviaciones detectadas.

- Vigilar que se aporten los elementos de juicio en caso de irregularidades a cargo de servidores públicos, a fin de que sean sometidos al área de Responsabilidades y Sanciones.

- Sugerir la expedición, reformas o adiciones a las bases y normas de auditoría.

La Dirección de Responsabilidades y Sanciones es el área responsable de sancionar administrativamente a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones no cumplan con la ley o normatividad aplicable.

Según lo establece el artículo 72 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la Dirección de Responsabilidades y Sanciones capta, tramita y/o resuelve las quejas y denuncias presentadas en contra de servidores públicos adscritos al sector Distrito Federal; es importante mencionar que las áreas que realizan auditorías pueden solicitar el fincamiento de responsabilidad administrativa cuando de la realización de alguna auditoría se conozcan actos que van en contra de la ley.

Por otro lado, como ya lo mencionamos, las contralorías internas se vinculan con la Contraloría General de manera orgánica y funcional, ya que éstas también realizan auditorías, por lo que a continuación enumeraremos algunas notas referentes a ellas.

La existencia de las contralorías internas se justifica en aquellas dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Distrito Federal cuya magnitud, complejidad y volumen de operación impidan que su titular pueda mantener contacto permanente con todas las áreas; es por ello que surge la necesidad de contar con órganos que se encarguen de verificar y corroborar que el desarrollo de sus actividades se apegue a las políticas, normas y lineamientos establecidos; las contralorías internas tienen la función de realizar auditorías internas orientadas básicamente a la verificación, examen y evaluación de las operaciones realizadas y de los sistemas de control establecidos, lo anterior con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se alcanzan las metas y vigilan además que el manejo y aplicación de los recursos públicos se apeguen a las disposiciones dictadas en la materia.

Al frente de cada Contraloría habrá un Contralor al cual, dadas sus características, se le permite tener acceso a todas las áreas; su nivel o ubicación le permiten poseer el respaldo que demanda el ejercicio de su función.

El titular del órgano centralizado, desconcentrado y paraestatal espera de su contralor interno:

- Auxilio en la toma de decisiones, identificando aquellos aspectos susceptibles de mejoras.
- Ayuda para evitar que en las áreas existan desperdicios o deficiencias.
- Incitar a la corrección de ineficiencias o desviaciones, asegurando que las medidas propuestas para subsanar los errores sean puestas en vigor.

Si consideramos que las funciones de control y auditoría son herramientas imprescindibles para el buen funcionamiento de la administración pública, resulta prioritario que se realice en un marco de coordinación y de apoyo, por lo que es necesario exigir el esfuerzo conjunto de titulares de áreas, responsables de áreas operativas y personal de Contraloría, lo anterior a fin de que cada uno asuma en forma responsable sus obligaciones.

D.- DE LA AUDITORIA EN GENERAL

Existen diversas definiciones de auditoría; por lo general, todas coinciden en identificarla con una actividad que se realiza para revisar aspectos contables y/o financieros de una empresa; tan es así, que se le ha dado el nombre también de revisión de cuentas o inspección contable; sin embargo, esta actividad es de interés jurídico, ya que por medio de ella podemos también inspeccionar, controlar o verificar que las operaciones económicas, actos administrativos o actividades de algún ente de la administración pública se realicen con exactitud y conforme a lo establecido en los estatutos, reglamentos y leyes.

Para efectos del presente trabajo definiremos a la auditoría de una manera muy simple y genérica; así, para nosotros, "auditoría es una revisión con el objeto de hacer una evaluación y brindar una opinión sobre los actos revisados".

Si bien es cierto que tal concepto es muy genérico, nos permite conocer el objetivo de la misma; a la auditoría la podríamos considerar el género, el cual puede tener diversos atributos que darán a cada una su particularidad; los

mencionados atributos pueden ser: quién la practica, el objetivo que se persigue, área sujeta a revisión, el alcance, el enfoque y los procedimientos o técnicas a utilizar.

Los órganos de control de la administración pública realizan la llamada auditoría gubernamental o auditoría pública, la cual según Javier Pérez Saavedra es: "..... aquella revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de la administración pública, con el objeto de comprobar que tales hechos o circunstancias coadyuven de manera eficiente a los altos objetivos del Estado".(16)

Por su parte, en el Manual de Auditoría Pública se define a ésta como: "..... una función independiente de apoyo a la función ejecutiva, orientada a la verificación, examen y evaluación de la organización, planeación, controles internos, productividad y observancia de la ley aplicable a las áreas y operaciones de las Dependencias y Entidades de la administración pública, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos para el efectivo logro de las metas y objetivos".(17)

La auditoría pública puede ser interna o externa; la primera, también llamada específicamente gubernamental, es realizada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, por la Contraloría General del Distrito

(16) "La Auditoría Gubernamental en el Contexto de la Administración Pública", en Revista de la Administración Pública, 57/58; 1984, México: p. 92.

(17) Cfr. Manual de Auditoría Pública, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1994, p. 87.

Federal o por las contralorías internas bajo el criterio de selectividad y tiene por objeto verificar que las dependencias de la administración pública ajusten sus actos a las disposiciones legales aplicables en el despacho de los asuntos de sus respectivas competencias para determinar los errores, irregularidades, causas y efectos, así como emitir conclusiones y recomendaciones que coadyuven a mejorar las operaciones para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos. Por su parte, la auditoría externa se lleva a cabo por auditores externos designados por los órganos de control para dictaminar sobre los estados financieros de las entidades paraestatales; el fundamento para que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contraloría General del Distrito Federal puedan designar a los auditores externos lo encontramos en los artículos 37 fracción X y 29 fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, respectivamente.

De manera general son tres las clases de auditoría pública gubernamental:

- 1.- Auditoría Financiera
- 2.- Auditoría Operacional
- 3.- Auditoría de Obras

La auditoría financiera tiene como finalidad verificar la eficiencia y eficacia en la administración de fondos, ingresos, disponibilidades, inversiones y valores; dentro de ésta queda comprendida la auditoría del ejercicio presupuestal que vigila el gasto corriente y el gasto de inversión y la auditoría administrativa que se encarga de revisar la administración de recursos financieros, humanos y materiales.

La auditoría operacional revisa el cumplimiento de las disposiciones legales por una parte y el funcionamiento de sistemas de operación, información y control operativo por la otra.

Por su parte, la auditoría de obras tiene por objeto revisar los estudios, proyectos, programas de obras y servicios, así como que la administración y contratación se lleven a cabo asegurando las condiciones más adecuadas en costo, calidad y entrega.

Como ya lo mencionamos, una de las principales atribuciones de los órganos de control es la realización de auditorías, las cuales en términos generales se rigen por las normas generales de auditoría gubernamental.

En 1991 la Dirección General de Control y Auditoría de la Secretaría de Programación y Presupuesto, autoridad competente en ese momento, emitió por primer vez las normas básicas de auditoría gubernamental; posteriormente, la Dirección General de Control de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, emitió diversos boletines que contienen las normas generales de auditoría interna gubernamental, normas aplicables al quehacer de los órganos internos de control; los principales boletines emitidos son 6 y tienen como finalidad difundir las normas, lineamientos y disposiciones que rigen a la auditoría pública. Dichos boletines tienen la siguiente clasificación:

Boletín "A" denominado "Carácter y Obligatoriedad de las Normas", mismo que establece que las normas, pronunciamientos, lineamientos y otras disposiciones contenidas en los boletines, serán de observancia obligatoria para todos los órganos internos de control, ya que el carácter obligatorio de las

mismas permitirá dar unidad a las tareas de control y auditoría.

Boletín "B" se refiere a los requisitos de calidad relativos a la personalidad de los auditores, el trabajo que desempeñarán y la información que reportarán. Dicho boletín será analizado con más detalle en el presente trabajo.

Boletín "C" regula la organización y funcionamiento de los órganos internos de control o contralorías internas, estableciendo concepto, naturaleza, objetivos y funciones.

Boletín "D" establece las bases generales para realizar el Programa Anual de Control y Auditoría.

Boletín "E" denominado "Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, Lineamientos Generales para el Informe", que establece los principios que norman el proceso de información de las actividades realizadas.

Boletín "F" norma otras disposiciones como la participación de los órganos internos de control en el control y seguimiento del gasto público.

En términos generales la actuación del auditor también se rige por las normas emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. y las normas emitidas por el Instituto Mexicano de Auditores Internos, A.C. Las normas generalmente aceptadas por los Institutos antes mencionados, según acuerdo de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tendrán vigencia para efectos de aplicación en la auditoría pública gubernamental, en tanto no se opongan a la misma; estas normas son en esencia las mismas y rigen la actuación del auditor; entre ambas normas existen diferencias que tienen su razón de ser debido al campo de acción al que van dirigidas.

Es importante mencionar que las normas a las que nos hemos referido, aunque de aplicación generalizada para la profesión de contadores públicos, deberán ser observadas también por todas aquellas personas que practiquen la auditoría pública gubernamental, independientemente de su profesión.

Las normas básicas de auditoría gubernamental a las que se refiere el boletín B, abarcan tres aspectos principalmente:

- a) Normas Personales
- b) Normas sobre la Ejecución del Trabajo
- c) Normas sobre el Informe de Auditoría y su Seguimiento.

Por lo que respecta a las primeras, éstas se refieren a la actividad profesional que desempeña el auditor, el cual deberá ser autónomo y objetivo para realizar su trabajo; según las normas mencionadas, el auditor está obligado a abstenerse de intervenir en aquellos hechos, situaciones o relaciones que impidan su independencia; en cuanto a la objetividad de su trabajo, el auditor se apoyará en los hechos y evidencias que lo lleven al convencimiento razonable de la realidad o veracidad de los mismos.

Las normas personales abarcan también el aspecto del conocimiento técnico y capacidad profesional; por lo que respecta al primero, se refiere al hecho de garantizar que la auditoría sea realizada por el personal que en su conjunto tenga los conocimientos y la experiencia necesaria para llevarla a cabo.

El manual de auditoría pública, al referirse a estos requisitos establece:

"Los requisitos que deberá cumplir el personal que practique auditoría pública comprenden los siguientes:

- "a) Conocimiento de los métodos y las técnicas aplicables a la auditoría pública, ...
- "b) Conocimiento de los organismos, programas, actividades y funciones gubernamentales.
- "c) ...
- "d) La pericia necesaria para desempeñar el trabajo de auditoría encomendado."(18)

Por lo que respecta a la capacidad profesional del auditor, en lo individual deberá poseer la capacidad profesional para el adecuado desempeño de la responsabilidad que se le ha asignado; el trabajo realizado por el auditor deberá ser desempeñado con esmero, calidad y habilidad, toda vez que de la calidad en el trabajo de auditoría dependerá el resultado de la misma.

Un aspecto que consideramos importante en las normas personales del auditor es el relativo al comportamiento ético, ya que éste deberá regir su conducta con apego a la ética profesional, teniendo siempre el carácter de servidor público que lo obliga a proteger los intereses de la sociedad.

Por lo que respecta a las normas sobre la ejecución del trabajo, éstas se dividen en:

(18) Ibidem. p. 103.

- a) Normas sobre la planeación
- b) Supervisión del trabajo de auditoría
- c) Obtención de evidencias
- d) Papeles de trabajo
- e) Tratamiento de irregularidades.

Por lo que hace a la planeación, una vez que ha sido definida el área a auditar, el encargado de la misma deberá realizar una investigación previa, lo que constituye el modo de obtener información para realizar el programa de trabajo; la investigación mencionada abarcará aspectos como:

- Sistemas, personal y organización
- Naturaleza y características de las áreas
- Leyes y reglamentos aplicables

Con base en la investigación de los aspectos mencionados se podrá definir:

- Objetivos, fines y alcances de la auditoría
- Metodología a utilizar, es decir, el proceso que se empleará para recopilar y analizar la información para así emitir las conclusiones y recomendaciones.

Concluida la investigación previa y estructurado el programa de trabajo, será necesaria la planeación detallada para que se elaboren los programas específicos de la revisión; lo anterior con el fin de que las auditorías se efectúen con eficacia y eficiencia.

En términos generales, el programa de trabajo deberá incluir:

- Introducción y antecedentes
- Objetivos
- Alcance
- Informes

La supervisión del trabajo de auditoría es un aspecto contemplado en las normas sobre la ejecución del trabajo, por lo que hay que establecer mecanismos y procedimientos adecuados de supervisión, mismos que deberán abarcar:

- Planeación de los trabajos
- Ejecución del trabajo conforme al programa
- Formulación de los papeles de trabajo
- Informes de auditoría
- Observaciones y conclusiones
- Cumplimiento de las normas generales de auditoría

El auditor, al realizar su trabajo, deberá obtener evidencias, que son los elementos suficientes de juicio que le permitirán llegar a un grado de convencimiento acerca de la realidad de los hechos o situaciones observados.

El resultado de la aplicación de los procedimientos de auditoría deben asentarse en cédulas y documentos que reciben el nombre genérico de "papeles de trabajo", los cuales atestiguan la labor realizada y constituyen el vínculo entre el trabajo de auditoría y el informe de la misma; los papeles de

trabajo en términos generales deben formularse con claridad, pulcritud y exactitud, debiendo consignar los datos referentes al análisis, comprobación, opinión y conclusiones de los hechos.

Respecto de los papeles de trabajo, el manual de auditoría pública establece:

"Como regla general, los papeles de trabajo deberán:

"a) Incluir el programa de auditoría y sus modificaciones por escrito.....

"b) Contener índices, referencias, cédulas y resúmenes adecuados.

"c) Ser revisados por un supervisor.

"d) Estar fechados y firmados por la persona que los preparó.

"e) Ser comprensibles, sin necesidad de explicaciones orales.

"f) Ser completos y exactos..... demostrar la naturaleza y alcance del trabajo realizado.

"g) Ser tan legibles y ordenados como sea posible....."(19)

El tratamiento de irregularidades es el último aspecto que regulan las normas referentes a la ejecución del trabajo de auditoría; sobre este particular, es importante mencionar que el auditor pondrá especial atención en aquellas situaciones que denoten indicios de irregularidades.

Al término de cada auditoría se presentará un informe del trabajo realizado, mismo que deberá contener los siguientes atributos:

- Oportunidad para tomar a tiempo las acciones requeridas.

- Integridad; debe incluir hechos observados, conclusiones y recomendaciones.
- Competencia; que los resultados correspondan al objeto de la auditoría.
- Objetividad; es decir, presentar con imparcialidad la verdad o realidad.
- Convicción; hacer que la solidez de la evidencia conduzca a cualquier persona prudente a las mismas conclusiones a las que llegó el auditor.
- Claridad; cuidar que la información presentada pueda ser entendida por cualquier persona, aún la que no tenga conocimientos sobre el tema.
- Unidad; aportando los elementos que propicien la optimización y mejoramiento de la administración pública.

Las observaciones deberán caracterizarse por su relevancia, claridad, concisión y objetividad; las recomendaciones deberán ser precisas y orientadas a la eliminación de irregularidades y deficiencias, evitando su recurrencia; lo anterior con el fin de mejorar el desempeño del área auditada.

Finalmente, a las observaciones y recomendaciones se les hará un seguimiento, ya que el propósito de la auditoría pública gubernamental es coadyuvar a mejorar la administración pública, por lo que el auditor realizará un seguimiento de medidas correctivas para verificar su cumplimiento y el alcance de los resultados alcanzados.

CAPITULO CUARTO

IMPORTANCIA DE LA AUDITORIA DE LEGALIDAD

- A. Definición y Aspectos Generales.
- B. Procedimiento para realizar la Auditoría de Legalidad.
- C. La Auditoría como un Medio de Control en la Administración Pública del Distrito Federal.
- D. Consecuencias.

CAPITULO CUARTO

IMPORTANCIA DE LA AUDITORIA DE LEGALIDAD

A.- DEFINICION Y ASPECTOS GENERALES

Antes de definir lo que es la auditoría de legalidad es necesario que tengamos en cuenta que toda actividad de los órganos del Estado debe realizarse con estricto apego al orden jurídico, lo que significa el cabal cumplimiento del principio de legalidad, mismo que establece en términos generales que todo acto o procedimiento llevado a cabo por las autoridades debe tener apoyo en una norma legal, salvo aquellos casos excepcionales, los cuales estarán establecidos expresamente, de lo que se desprende que los servidores públicos sólo pueden realizar aquello que la ley les autorice.

El principio de legalidad constituye una de las principales exigencias que impone la Constitución a las autoridades, principio que considero esencial dentro del Estado Mexicano, ya que no se puede concebir éste prescindiendo de la legalidad, toda vez que es una de las instituciones más importantes dentro del régimen de derecho y punto de apoyo del mismo.

Toda actividad o procedimiento administrativo debe estar ajustado al marco jurídico aplicable y no debe violar ninguna norma, ya que el principio de legalidad que nos ocupa, es imperativo e implica un deber para los órganos de la administración pública.

Al hablar de marco jurídico nos referimos al conjunto de ordenamientos jurídicos (leyes, decretos y reglamentos) y disposiciones administrativas (acuerdos, circulares y normas en general)(20) que dan apoyo, fundamentación, certeza y seguridad a la actuación de los órganos de la administración, para que éstos puedan cumplir con la garantía de legalidad consignada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una de las maneras de revisar que los actos de las autoridades administrativas hayan cumplido con el principio mencionado, es mediante la auditoría de legalidad, misma que en los últimos años y debido a su finalidad ha adquirido gran trascendencia, ya que por medio de ella podemos inspeccionar, controlar y verificar que los actos administrativos o actividades de algún ente de la administración pública se realicen con exactitud y apego a los ordenamientos jurídicos aplicables.

Javier Pérez Saavedra, por su parte, define a la auditoría de legalidad como "La comprobación de la observancia o inobservancia de las disposiciones legales, reglamentarias y de otra índole normativa, a que están sujetas las dependencias o entidades gubernativas."(21)

(20) Como lo mencionamos, las disposiciones administrativas las constituyen los decretos, acuerdos y circulares, mismos que en su conjunto son denominadas en el ejercicio gubernamental como normas; se ha pretendido sostener que estas normas no constituyen disposiciones jurídicas, ya que sólo se trata de disposiciones de carácter técnico que tienden a explicar los imperativos contenidos en las leyes y reglamentos. Lo cierto es que ya su propia utilización de normas conduce a la reflexión de cierta jurisdicción y el no cumplimiento de éstas puede motivar en el área administrativa responsabilidad y por lo tanto la imposición de una sanción.

(21) La Auditoría Gubernamental ...; Ob. Cit.; p. 92.

Tomando en cuenta lo manifestado anteriormente respecto de la auditoría en general y del principio de legalidad, podemos definir a la auditoría de legalidad como un examen o revisión que realiza un grupo de personas expresamente autorizado para ello, sobre los actos de las autoridades administrativas, con la finalidad de verificar el cumplimiento y conocimiento de la ley, emitiendo las observaciones y recomendaciones necesarias; a la auditoría de legalidad también la podemos considerar como un medio por el cual se pueden obtener evidencias que sirvan como prueba para sancionar a un servidor público que en el ejercicio de sus funciones no cumpla con la ley.

Consideramos que la auditoría de legalidad constituye un medio de sana y eficaz administración, toda vez que los resultados de la misma tienen como principal finalidad emitir las observaciones y recomendaciones que sirvan para el mejor desempeño de la actividad administrativa.

Para realizar la auditoría antes mencionada, consideramos, es indispensable que la persona que la realice sea un Licenciado en Derecho, mismo que se convertiría en auditor, cuya principal tarea será revisar o verificar que los actos de los servidores públicos se realicen cumpliendo con la ley; para realizar el trabajo antes mencionado, será necesario tener amplio conocimiento de la normatividad administrativa, pero en especial conocer detalladamente el marco jurídico aplicable al área específica a revisar; es importante destacar que la función realizada por el Licenciado en Derecho deberá complementarse con los conocimientos de las normas y procedimientos de auditoría pública gubernamental mencionados con antelación, ya que esto, aunado con los conocimientos de la normatividad aplicable, dará el éxito de la auditoría realizada.

B. - PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR LA AUDITORIA DE LEGALIDAD

Con fundamento en el artículo 29 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Contraloría General realiza auditorías y evaluaciones a las diversas dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del sector Distrito Federal, toda vez que el objetivo del órgano de control mencionado es verificar y evaluar el manejo adecuado de los recursos públicos, la legalidad y transparencia de los actos realizados por los servidores públicos adscritos al gobierno del Distrito Federal.

Mediante la auditoría pública, la Contraloría General conoce la gestión de los órganos del sector Distrito Federal; para llevar a cabo las auditorías a las que se refiere el mencionado artículo 29, éstas deben estar contempladas en el Programa Anual de Control y Auditoría de la Contraloría General (PACA), mismo que tiene por objeto:

- Apoyar a las áreas en el desarrollo de sus funciones tomando en cuenta los criterios de legalidad, imparcialidad, eficiencia y eficacia.
- Promover que el ejercicio de la función pública se realice con apego a las leyes, reglamentos, decretos, políticas y procedimientos establecidos.
- Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros se lleven a cabo en los términos de las medidas de austeridad promovidas por el Poder Ejecutivo.
- Promover la existencia de adecuados sistemas de control que permitan obtener información suficiente, oportuna y confiable.

Para programar las auditorías de legalidad que se llevarán a cabo en los diversos órganos que pertenecen al sector Distrito Federal, la Dirección de Normatividad perteneciente a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades solicitará a la Subdirección de Auditoría de Legalidad recopile la información necesaria para realizar el proyecto de Programa Anual de Control y Auditoría; la Subdirección mencionada deberá tomar en cuenta que las áreas sujetas a revisión sean aquellas cuyas actividades se consideran de mayor trascendencia o de mayores riesgos, áreas no revisadas con anterioridad, recurrencia de anomalías o petición expresa del titular de la dependencia, órgano o entidad, eliminando aquellas que de revisiones practicadas no se hubieran detectado aspectos significativos y que se presuma adecuada actuación de los servidores públicos y apego a las disposiciones jurídicas; así una vez tomado en cuenta lo anterior, la Subdirección de Auditoría de Legalidad elabora un proyecto de Programa de Auditoría y lo turna a la Dirección de Normatividad, la cual a su vez analiza áreas seleccionadas, objetivos y tiempos; aprobado el proyecto mencionado es turnado a la Dirección General de Auditoría para que lo integre al Programa Anual de Control y Auditoría de la Contraloría General del Distrito Federal.

Así, una vez que han sido programadas y autorizadas las auditorías a realizar, es necesario que antes de iniciar cada una de ellas se realice una planeación en particular, la cual se inicia con una investigación previa respecto de la naturaleza y características del área; dicha investigación deberá tomar en cuenta :

- Estudio del área
- Marco jurídico aplicable

- Información de revisiones anteriores

Si bien es cierto que desde el momento en que se indica el área y el tipo de revisión se tiene definido el objetivo general de la auditoría, es necesario hacer una planeación específica que nos dará los objetivos particulares de cada revisión a realizar.

Los objetivos generales y particulares forman parte del programa de trabajo o guía para el desarrollo de la auditoría, mismos que contemplan objetivos y alcances que se pretende alcanzar con cada revisión, así como las actividades y procedimientos que se llevarán a cabo para cumplir con los objetivos establecidos.

El objetivo de la auditoría o revisión, es: ¿para qué vamos a realizar tal actividad?; (verificar el cumplimiento de la normatividad en un procedimiento de adquisiciones, expedición de licencias de construcción, giros mercantiles, cédulas de empadronamiento en mercados públicos, cumplimiento de las normas relativas a los recursos humanos, verificar la difusión y actualización del marco normativo institucional, trámites que lleva a cabo el área, funcionamiento del archivo, entre otros); el alcance es detallar los actos jurídicos administrativos a revisar, es decir, las pruebas selectivas que se aplicarán, ya que en ocasiones no se puede revisar la totalidad de los actos; por su parte, las actividades son "el qué", es decir: ¿qué vamos a realizar para cumplir con nuestro objetivo?; el procedimiento es "el cómo" ¿Cómo se llevarán a cabo las actividades para cumplir con el objetivo? (recabar información, analizar plantillas de personal, análisis o revisión de expedientes, observar y reportar el funcionamiento del área, realizar pruebas selectivas o levantar actas administrativas entre otras

acciones), dependiendo del tipo de auditoría será necesario contemplar en la guía de trabajo la aplicación de encuestas o la realización de visitas o inspecciones.

Al realizar la guía de trabajo se debe tomar en cuenta la capacidad de los recursos humanos que intervendrán, esto con la finalidad de garantizar que se proceda a revisar los aspectos más importantes y obtener los mejores resultados que permitan dar un informe confiable de la situación del área revisada, por lo que se realizarán reuniones de trabajo con el personal comisionado a efecto de que éste conozca objetivos y alcances de la revisión, así como la normatividad aplicable.

Conjuntamente con la realización del programa o guía de trabajo se elaborará un cuestionario de control interno, mismo que se integra por una serie de preguntas que se le formulan al titular del área al inicio de la auditoría o revisión y que sirve para conocer el funcionamiento del área. En el cuestionario antes mencionado se deberán tomar en cuenta aspectos como:

- Disposiciones jurídicas y/o administrativas que regulan su actuación.
- Difusión del marco legal de actuación del área entre el personal.
- Actualización del marco legal.
- Información que genera el área y a quién se dirige.
- Actualización de manuales de organización y procedimientos.
- Acciones de simplificación administrativa.
- Documentos que se integran a los expedientes.
- Personal con el que se cuenta para el desarrollo de la actividad

encomendada.

- Demás aspectos relativos al objetivo de la auditoría.

Como ya lo mencionamos, dependiendo del tipo de auditoría se prepararán también los cuestionarios-encuestas que se aplicarán a los usuarios o solicitantes del servicio y que servirán para evaluar el funcionamiento del área sujeta a revisión.

Antes de iniciar la auditoría de legalidad, el personal comisionado debe contar además de la guía de trabajo, cuestionario de control interno y cuestionarios-encuestas, con un oficio de presentación que es el documento por medio del cual se le informa de manera oficial al titular del área el inicio de la auditoría, el fundamento para llevarla a cabo, así como la finalidad de la misma y el personal que en ella participará.

La auditoría de legalidad se inicia al hacerse del conocimiento del titular del área respectiva, mediante la presentación del oficio correspondiente; lo anterior es con la finalidad de que se brinden todas las facilidades necesarias y sea proporcionada la documentación o información requeridas, levantando para tal efecto un acta administrativa de inicio de auditoría, en la que se hará mención de los documentos solicitados y proporcionados; en seguida se aplicará el cuestionario de control interno al servidor público encargado del área sujeta a revisión; es conveniente que en la aplicación del cuestionario mencionado esté presente el grupo de auditores, con el fin de que los mismos puedan detectar posibles deficiencias y aspectos no contemplados en la guía.

Cabe aclarar que durante el tiempo que dure la revisión sólo podrá tener acceso a los documentos o expedientes proporcionados el personal que lleve a

cabo la auditoría, lo anterior con el fin de evitar la sustracción o integración de algún documento que pueda modificar o alterar su contenido, por lo que en ocasiones y según las circunstancias, será necesario rubricar y foliar todos los documentos que integran los expedientes y que servirán de base para la realización de la auditoría.

Una vez que ha sido proporcionada la información y analizado el contenido del cuestionario de control interno, se procederá a realizar las actividades contempladas en la guía de trabajo, mismas que se plasman en los papeles de trabajo que son los documentos en los que el auditor va asentando la información obtenida y que constituyen el principal elemento de apoyo para fundar su opinión y un posible fincamiento de responsabilidad, por lo que la objetividad, claridad y exactitud de los mismos son determinantes.

Los papeles de trabajo presentan estructuralmente tres partes claramente diferenciadas y son: encabezado, cuerpo y pie de la cédula.

El encabezado es la parte superior del llamado papel de trabajo y debe contener:

- Angulo superior izquierdo:
 - . nombre del área auditada
 - . nombre de la cédula.
- Angulo superior derecho:
 - . nombre del área que realiza la auditoría
 - . número de cédula
 - . iniciales de quien prepara y revisa el papel de trabajo

. fecha de elaboración y revisión, con la finalidad de delimitar responsabilidades en caso de que existan otros acontecimientos que modifiquen lo asentado en los papeles de trabajo.

Cuerpo de la cédula: En él se plasma la información y resultados obtenidos. La información son los conceptos sobre los que se trabajó, así como las marcas de auditoría que indican en forma sintetizada las pruebas realizadas; en el cuerpo de la cédula también se asentarán las notas aclaratorias sobre situaciones especiales y que constituyen las observaciones encontradas.

Por su parte, el pie de la cédula comprende únicamente:

- Fuente de la información (de dónde se obtuvo)
- Significado de las marcas de auditoría

En caso de ser necesario se anexarán a los papeles de trabajo las evidencias que son los documentos de los cuales se obtuvo la información.

En ocasiones será necesario también levantar actas administrativas a los servidores públicos involucrados en el acto o actos sujetos a revisión, con el fin de corroborar la información obtenida o hacer constar algún hecho irregular o sobresaliente detectado durante la revisión, como sería el caso de ocultamiento de alguna información o bien aspectos que aunque se encuentran contemplados en la normatividad no se llevan a cabo por alguna circunstancia especial; estas actas administrativas forman parte de los papeles de trabajo y deben contener como requisitos mínimos: lugar y fecha donde se levantaron, nombre y cargo de los participantes, objeto de la misma; por lo que respecta a su contenido, éste se formará por lo manifestado textualmente por cada

participante firmando al final de la misma los que en su elaboración intervinieron, ya sea como actuantes, declarantes o testigos.

Una vez que han sido revisados los aspectos contemplados en la guía o programa de trabajo dentro del área, se procederá, según el tipo de auditoría, a realizar visitas o inspecciones a las propias áreas dependientes de la unidad administrativa sujetas a revisión, o a los particulares, siempre que éstas estén contempladas.

Es importante aclarar que las visitas o inspecciones que realice el personal de la Contraloría General del Distrito Federal a los particulares, por sí mismas no producen ningún efecto, ya que su finalidad no es verificar si los particulares cumplieron o están cumpliendo con la ley; por el contrario, su objetivo es verificar si los servidores públicos adscritos al área sujeta a revisión, al emitir algún acto, cumplieron con los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad y honradez.

Las visitas o inspecciones se podrán realizar por ejemplo en auditorías referentes a:

- Expedición de licencias de funcionamiento y declaración de apertura de giros mercantiles, para verificar si las autoridades exigieron que se cumplan con las normas necesarias para su funcionamiento.

- Expedición de licencias de construcción para verificar obras nuevas, remodelaciones o prórroga de licencias de construcción.

- Recursos humanos, para verificar las contrataciones y pago de personal.

- Procedimiento de adquisiciones, para verificar que los bienes adquiridos o servicios contratados cumplan con las condiciones de calidad, cantidad, tiempo de entrega y recepción.

Terminado el trabajo de auditoría en el área, se hará la entrega de los documentos o expedientes proporcionados, levantando para tal efecto acta de fin de auditoría. Posteriormente consideramos que se inicia una de las etapas más importantes de la auditoría, que es preparar el informe de resultados de auditoría; es importante mencionar que para la realización de tal informe se requiere evaluar y analizar la información obtenida durante la revisión, verificando que ésta se apegue a lo establecido en la ley.

Elaborar y presentar un informe de auditoría implica primeramente preparar la carpeta que contenga la totalidad de los papeles de trabajo obtenidos en la revisión, así como las evidencias; tal informe se plasma en un formato denominado "Resultados de Auditoría" (anexo 1), en el cual se anota el nombre del órgano de control que emite el informe, así como la clave del área, ejercicio y trimestre revisado; posteriormente se anotará el nombre de la unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad a la que se encuentra adscrita el área auditada, nombre completo y clave del área específica en la que se practicó la revisión según el Programa Anual de Control y Auditoría; se anotará fecha de inicio y término, semanas utilizadas y número de observaciones generadas. En el rubro denominado "Alcance" se anotarán en forma general los aspectos y/o situaciones sujetas a revisión considerando el marco de actuación que abarca la auditoría; en el espacio de "Resultados Alcanzados" se describirán en forma clara y concreta los aspectos positivos verificados durante la revisión, para posteriormente anotar las principales inconsistencias

detectadas; en el espacio destinado para las "Conclusiones" se anotará la opinión del órgano de control que practicó la revisión; cabe mencionar que este informe deberá ir firmado por el responsable de la coordinación de la revisión, así como por el responsable de su ejecución.

Si derivado del trabajo e informe de auditoría se detectan irregularidades, se procederá a:

- Proponer recomendaciones tendientes a mejorar o a corregir las deficiencias detectadas.

- Realizar acciones de seguimiento a las recomendaciones formuladas y

- Proporcionar al área de Responsabilidades y Sanciones el expediente que contenga los documentos o evidencias obtenidos durante la auditoría para que en caso de ser procedente se finque responsabilidad al servidor público que en el ejercicio de sus funciones haya infringido la ley.

Por lo que respecta a las recomendaciones, éstas se formularán en base a observaciones las cuales se plasman en el formato denominado "Reporte de Resultados de Auditoría" (Anexo 2)

El reporte de resultados de auditoría debe contener nombre y clave del órgano de control que lo emite, así como la clave que presenta la revisión en el Programa Anual de Control y Auditoría, número de observación tanto interna como relevante, ejercicio revisado y trimestre en el que se reporta la observación.

En el espacio reservado para la unidad administrativa se anotará, al igual

que en el informe antes mencionado, el nombre de la unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad a la que se encuentra adscrita el área auditada, así como el nombre y clave del área específica a la que se practicó la revisión, anotando número y nombre de la misma.

Las observaciones se estructurarán en forma clara, concisa y objetiva, debiendo ser congruentes con la finalidad de la auditoría; en dicha observación se debe mencionar el universo revisado y ser congruente con las causas, efectos y recomendaciones.

Todas aquellas situaciones que dieron origen a las observaciones y que influyen en la problemática detectada se anotarán en el espacio de las causas; las repercusiones que genera la observación se anotarán en el espacio de los efectos.

Las recomendaciones son las más importantes; deben ser precisas, prácticas y servir realmente para la solución de las deficiencias detectadas; estas recomendaciones se clasifican en correctivas y preventivas; las primeras deben contener planteamientos que orienten hacia la toma de decisiones que promuevan el mejoramiento del área y permitan eliminar irregularidades; por lo que respecta a las recomendaciones preventivas, éstas deben ser acciones necesarias para la solución de deficiencias o irregularidades que eviten la recurrencia de las observaciones.

El reporte de auditoría se hace del conocimiento del titular o responsable del área auditada; con él se comenta cada observación y en caso de ser necesario se aclara el contenido de la misma; las observaciones siempre

estarán sustentadas con las evidencias que obran en la carpeta de trabajo; de ahí la importancia de los papeles de trabajo.

Una vez comentadas las observaciones, se acordará de manera conjunta con el titular del área, una fecha para subsanar o solventar las mismas.

A las observaciones y recomendaciones formuladas se les realizará un seguimiento de medidas correctivas; para la realización de tal seguimiento es necesario que se tome en cuenta y analice la relevancia de cada observación, así como la dificultad para su implantación; es importante mencionar que en las recomendaciones de tipo correctivo, su implantación será casi de manera inmediata, mientras que las de tipo preventivo requieren mayor análisis y tiempo.

Las actividades llevadas a cabo durante el seguimiento se plasman en papeles de trabajo, mismos que se integran a la carpeta de seguimiento; es importante tener en cuenta que durante el tiempo en el que se realice el seguimiento se deberán evaluar logros y metas alcanzadas, producto de la aplicación de las recomendaciones, verificando que se estén implementando normas, políticas y procedimientos; con base en los resultados del seguimiento se realizará el reporte de resultados obtenidos.

El seguimiento de medidas correctivas se reporta en el formato diseñado para tal efecto (Anexo 3), el cual contempla los mismos rubros que el de reporte de resultados de auditoría en lo referente al órgano que llevó a cabo la revisión, folio, unidad administrativa y área; se implementan como datos la fecha en que se implantaron totalmente las medidas correctivas; en la fecha de

reprogramación se anotará la fecha compromiso para que el área sujeta a revisión pueda subsanar las recomendaciones pendientes de atención; los resultados obtenidos se describirán en forma clara y concreta, señalando los aspectos positivos verificados durante el seguimiento, especificando el grado de avance que se obtuvo en el trimestre, así como el acumulado; además, se establecen de manera resumida los aspectos que faltan para dar por solventada la observación; el reporte mencionado es firmado por el responsable de la coordinación de los trabajos de seguimiento; estos resultados de seguimiento se hacen del conocimiento del titular del área auditada para que conozca el avance de las recomendaciones formuladas; en el caso de observaciones no solventadas se les continuará realizando el seguimiento correspondiente.

Derivada de una auditoría de legalidad se puede detectar que un servidor público actúa contraviniendo a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía, eficacia y eficiencia que demanda el servicio público, por lo que el infractor de estos principios se hace acreedor a una sanción administrativa que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

C.- LA AUDITORIA COMO MEDIO DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

La voz control, de reciente incorporación en el Diccionario de la Academia de la Lengua, procede del francés "control" y significa: "inspección, fiscalización o intervención". Para Wilburg Jiménez Castro, control es "el sistema que permite conocer las realizaciones, comparadas con las metas y

planes, establecer normas de autoevaluación y tomar la acción correctiva que se considere más adecuada".(22)

Existen diferentes aspectos de control que pueden conducirnos a varios criterios de clasificación del control en las funciones públicas; al igual que el maestro José Trinidad Lanz Cárdenas, consideramos que el control se clasifica en:

- Legislativo
- Administrativo
- Judicial o jurisdiccional

El control legislativo en el Distrito Federal corresponde conjuntamente al Congreso de la Unión y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ya que los mismos pueden instrumentar medidas de control a través de leyes, reglamentos, acuerdos o decretos que forman parte de la normatividad que regula la actividad o actividades llevadas a cabo por los servidores públicos; a este tipo de control lo podemos llamar "**a priori**", ya que tiene como finalidad normar la conducta de los servidores públicos antes de que éstos realicen los actos para los que están facultados; su fundamento lo encontramos en los artículos 73 fracción VI, y 122, fracciones IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(22) Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. 4a. ed. México. Edit.Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 14.

El control administrativo corresponde al Poder Ejecutivo y consideramos es el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, ya que se realiza por un órgano de la administración en la propia administración pública; el control administrativo es "**a posteriori**", ya que su finalidad y objeto es asegurar o mantener la legalidad, unidad o conveniencia de la gestión administrativa.

En México es fundamental la legalidad de los actos de los órganos de la administración pública, al grado de que la competencia de cada uno debe constar expresamente en la ley, por lo que consideramos que para el correcto desarrollo administrativo es indispensable la congruencia del marco normativo y la ejecución de los actos de autoridad, ya que con la sola expedición de leyes y normas, por buenas que sean, no se acaban vicios ni prácticas arraigadas, además de que los actos administrativos pueden, por diversos motivos, manifestarse en forma anormal, por lo que se han buscado los medios para controlar la actuación de los servidores públicos, una vez que éstos hayan o estén realizando los actos para los que estén facultados, ya que la función pública es de interés general y el desempeño de un cargo, empleo o comisión en el servicio público es una gran responsabilidad que reclama la sociedad.

El control administrativo puede ser clasificado de acuerdo a:

"a) Clase de acto que se realiza; se refiere a los actos que se realizan para controlar a los órganos de la administración pública, dentro de los cuales tenemos verificación, vigilancia, evaluación o la emisión de recomendaciones e imposición de sanciones.

b) El objeto que se persigue con el control. Sobre el particular, el maestro Rafael Bielsa comenta: "Contralor de legalidad que consiste en verificar la

conformidad de los actos de las entidades con la ley. Contralor de oportunidad, que se realiza para comprobar la conveniencia administrativa del acto.(23)

c) Tiempos en los que se efectúan los actos de control. De esta manera tenemos el control preventivo que presenta características especiales y que se efectúa antes de que los actos administrativos se lleven a cabo; el control permanente se realiza durante todo el desarrollo de la gestión administrativa; por su parte, el conclusivo se efectúa una vez que fueron realizados los actos administrativos.

d) El cuarto criterio se refiere a la forma. De esta manera tenemos la actuación oficiosa, en donde los órganos controladores discrecionalmente pueden o no intervenir, o bien, cuando existe petición de parte interesada o por mandato de la ley, en cuyo caso se convierte en obligatoria.

e) En cuanto al órgano que realiza los actos de control, éstos pueden ser internos o externos; los primeros se efectúan por órganos de la propia administración pública como un autocontrol y los segundos son realizados por auditores externos."(24)

El control administrativo es un autocontrol de la propia administración pública y sus elementos son: sujeto, objeto, forma y finalidad.

(23) Bielsa, Rafael. Compendio de Derecho Administrativo 2a. ed.; Roque Palma, Editor, 1957, p. 112.

(24) Cfr. José Trinidad Lanz Cárdenas. "El marco jurídico y administrativo del control en la administración pública federal", en Revista de la Administración Pública. Ob. Cit.; p. 33.

El sujeto tiene una doble acepción: activa y pasiva. La activa es el órgano controlador, que en el caso del Distrito Federal es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contraloría General del Distrito Federal; las diversas contralorías internas de las dependencias, órganos y entidades del sector, o bien los auditores externos que tienen a su cargo las funciones de control, vigilancia y evaluación de la función pública; por su parte, los sujetos pasivos son los órganos controlados sujetos a inspección o verificación.

El segundo elemento lo constituye el objeto, que en el caso de la auditoría de legalidad es la intervención del órgano controlador para verificar y constatar que los actos administrativos estén apegados a la normatividad que les es propia.

Por lo que respecta a la forma como elemento del control administrativo, está constituido por los caminos, medios o procedimientos que se deben instrumentar para un control eficiente; estos medios pueden variar desde la expedición de normas a las que deben sujetarse las dependencias, prácticas de auditorías, solicitud de informes, inspección de actos, proposición de medidas correctivas e imposición de sanciones administrativas o denuncia de hechos ilícitos ante el Ministerio Público.

La finalidad que se persigue con el control administrativo es obtener la correcta utilización de todos los recursos y lograr el cumplimiento de los objetivos encomendados; su finalidad está encaminada también hacia la correcta utilización de todos los recursos y lograr el cumplimiento de los

objetivos encomendados; su finalidad está encaminada también hacia la adopción de medidas que independientemente de castigar las conductas indebidas de los servidores públicos buscan que sus actos estén apegados a la ley.

Control Jurisdiccional. Corresponde al Poder Judicial; su finalidad es analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a las leyes o bien, trata de dirimir controversias que se susciten entre los particulares, entre sí y entre éstos y los órganos de la administración pública; se dan excepciones al control jurisdiccional cuando éste se efectúa por tribunales administrativos.

D. CONSECUENCIAS

Como ya lo mencionamos, derivada de una revisión o auditoría, se pueden detectar actos que van en contra de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

La relación jurídica entre el Estado y el servidor público implica una serie de derechos y obligaciones recíprocas.

Respecto de los deberes de los servidores públicos, Rafael Bielsa comenta: "Los deberes de los funcionarios son de dos clases: generales, los que lo obligan como miembro de la sociedad regida por el derecho; especiales,

los que le conciernen como agente u órgano del Estado."(25)

En el ejercicio de sus actividades los servidores públicos adquieren una serie de deberes; la falta de cumplimiento de los mismos da lugar al nacimiento de responsabilidad, ya sea frente a los particulares o a la propia administración pública, estando entonces obligados a responder de sus actos. Existen tres tipos de responsabilidad a la que se pueden hacer acreedores los servidores públicos y éstas son: la administrativa, la civil y la penal.

El maestro Andrés Serra Rojas, define a la responsabilidad como: "La obligación en que se encuentra el servidor del Estado que haya infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o haber causado una pérdida o daño."(26).

La responsabilidad civil de los servidores públicos se encuentra prevista en el artículo 111, párrafo octavo constitucional, que establece:

"En las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

Es importante mencionar que la responsabilidad civil del servidor público, no se refiere únicamente a sus actos particulares, sino también a los que con motivo de un empleo, cargo o comisión, causen daño al Estado o a los particulares.

(25) Compendio de Derecho Administrativo, Ob. Cit.; p. 156.

(26) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Edit. Porrúa. México. 1983. p. 459.

La responsabilidad civil de los servidores públicos, frente a los particulares existe cuando los mismos, en el ejercicio de sus funciones causan un daño, el cual puede ser económico, que consiste en la pérdida o menoscabo de su patrimonio, o bien, puede ser un daño moral, siendo ésta la afectación que sufre una persona en sus sentimientos, afectos, reputación o vida privada; la responsabilidad que nos ocupa será exigible de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 1910 a 1918 del Código Civil.

También existe responsabilidad civil de los servidores públicos para con el Estado, e incurrir en ella aquellos servidores públicos que por sus actos u omisiones causen un daño o un perjuicio estimable en dinero y que afecte a la Hacienda Pública o el patrimonio de algún órgano de la administración pública.

Cuando la conducta de algún servidor público implique la comisión de un delito, se origina responsabilidad penal, misma que tiene su fundamento en el artículo 109 fracción II constitucional, que establece:

"La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal."

Cabe aclarar que para poder proceder penalmente en contra de alguno de los servidores públicos enumerados en el párrafo primero del artículo 111 Constitucional, por la comisión de delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, será necesario que exista la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados, misma que deberá sujetarse al procedimiento que establece el capítulo III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los Títulos Décimo y Undécimo del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, establecen los delitos que son cometidos por los servidores públicos y los que son cometidos contra la administración de justicia.

La falta cometida por algún servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda incurrir en responsabilidad civil o penal, motivo por el cual nos referiremos, de manera más amplia, dentro de este apartado a este tipo de responsabilidad y al procedimiento que lleva a cabo la Contraloría General del Distrito Federal para aplicar las sanciones correspondientes.

Por lo que hace a la responsabilidad administrativa, el fundamento lo encontramos en la fracción III del artículo 109 constitucional, el cual establece:

"Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

La responsabilidad administrativa se funda en el principio de disciplina, la cual es indispensable para que los órganos de la administración pública funcionen adecuadamente; la mencionada responsabilidad no trasciende fuera de la administración pública si la falta es sancionada por el superior jerárquico imponiendo una pena disciplinaria.

La facultad que tiene la Contraloría General del Distrito Federal para conocer e investigar sobre irregularidades detectadas por medio de la

realización de una auditoría, tiene su fundamento en el artículo 29, fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que establece:

"Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida".

El órgano de control del Distrito Federal aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que rige y reglamenta en su Título Tercero la responsabilidad administrativa; el Título mencionado consta de dos Capítulos: Dentro del primero, llamado "Sujetos y Obligaciones del Servidor Público", destaca el artículo 47 que señala las obligaciones que tiene todo servidor público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; el numeral mencionado, consideramos que es uno de los más importantes ya que norma la conducta de los servidores públicos al enumerar las obligaciones que éstos tienen. Por su parte, el capítulo segundo del mismo Título Tercero se refiere a las sanciones administrativas y al procedimiento para aplicarlas.

Para que la Contraloría General pueda iniciar un procedimiento administrativo por irregularidades detectadas por medio de una auditoría, será necesario que el área que realiza la auditoría, una vez hecha la observación y en su caso el seguimiento correspondiente emita un dictamen, el cual contenga un resumen de los aspectos revisados, y el motivo por el que se presume que

se ha transgredido la normatividad; con base en el mencionado dictamen se enviará el expediente al área de responsabilidades y sanciones para el trámite a que haya lugar; cabe mencionar que el expediente al que nos referimos se forma con los papeles de trabajo que son las evidencias y que constituyen la mayoría de las veces las pruebas en contra del servidor público presunto responsable.

Una vez que el área de responsabilidades y sanciones tiene conocimiento de la irregularidad, iniciará el Procedimiento Administrativo que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, antes de iniciar este procedimiento será necesario agotar algunas fases preparatorias (recepción, admisión, tramitación e investigación) sin las cuales no se podrá iniciar procedimiento alguno; cabe aclarar que estas fases o etapas no se encuentran contempladas en la Ley de Responsabilidades, sino que están consideradas en la guía emitida por la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial dependiente de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación; la mencionada guía recomienda la aplicación de etapas preparatorias al inicio del procedimiento administrativo. Consideramos que estas fases son imprescindibles, toda vez que ayudan a determinar la existencia de hechos violatorios a la normatividad y permiten tener elementos para iniciar un procedimiento.

Es importante aclarar que las etapas a las que hemos hecho mención se aplican generalmente cuando un procedimiento se inicia por queja o denuncia y, por excepción, se aplican cuando se inicia por auditoría, ya que en este caso el área encargada de la misma proporciona los elementos suficientes para

determinar la presunta responsabilidad, por lo que, una vez recibido el expediente y agotadas las fases de recepción y admisión se citará al presunto responsable al desahogo de la audiencia prevista en el artículo 64 fracción I de la Ley de Responsabilidades; para llevar a cabo tal audiencia será necesario enviar el citatorio que prevé el numeral mencionado en el cual se le hará saber al presunto responsable la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de defensor.

El citatorio para el desahogo de audiencia de ley es el inicio propiamente del Procedimiento Administrativo Disciplinario, por lo que la notificación del mismo es importante, ya que en caso contrario se dejaría en estado de indefensión al presunto responsable; entre la citación y el día de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince, según lo establece el artículo 64 párrafo tercero de la Ley de Responsabilidades mencionada.

Llegado el día y hora para celebrar el desahogo de la audiencia de ley, se levantará acta en la que se señalará lugar, día, hora, testigos, fecha del citatorio y datos generales del presunto responsable, protestándolo para que se conduzca con verdad en las diligencias en que intervendrá y apercibiéndolo de las penas en que incurrirán los que declaran con falsedad ante autoridad distinta de la judicial; además de los datos generales del servidor público presunto responsable, se anotará en el acta su área de adscripción, antigüedad en el servicio público, sueldo mensual y el hecho de que haya sido sujeto a otro procedimiento administrativo; en el caso de que acuda asistido por un defensor

se asentará tal situación; posteriormente se le tomará su declaración en relación con las responsabilidades que se le atribuyen; hecho lo anterior, se ofrecerán y admitirán las pruebas que ofrezca, acordándose en ese momento cuáles se admiten o se desechan por no tener relación con los hechos que se le imputan; una vez desahogadas las pruebas en la misma audiencia o en su continuación, se harán los alegatos; concluidos los mismos se cerrará el acta firmando las personas que en su levantamiento intervinieron.

Desahogada la audiencia de ley, se emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, de conformidad con lo establecido en el artículo 64 fracción II de la Ley de Responsabilidades en mención; la mencionada resolución puede ser sobre la inexistencia de responsabilidad o bien, imponiendo una sanción administrativa; la mencionada resolución se le notificará al interesado dentro de las setenta y dos horas siguientes a su emisión.

Para que la Contraloría pueda imponer una sanción administrativa deberá tomar en cuenta lo señalado en el artículo 54 de la multiciada Ley de Responsabilidades, que establece;

"Las sanciones administrativas se Impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La antigüedad del servicio;

- VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos, derivado del incumplimiento de obligaciones."

Según el artículo 76 de la Ley de Responsabilidades, en el caso de que los servidores públicos confiesen su responsabilidad, se procederá a dictar la resolución, a menos de que quien conozca del procedimiento disponga de la recepción de pruebas para acreditar la verdad de su confesión; la sanción aplicable en caso de que ésta sea económica, será de dos tercios del beneficio, daño o perjuicio causado y derivado del incumplimiento de su obligación, pero la indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, quedando a juicio de quien resuelva, la imposición de una suspensión, separación o inhabilitación.

Las sanciones administrativas que puede aplicar la Contraloría General del Distrito Federal en un procedimiento administrativo son, según el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades:

- **Apercibimiento privado o público.** El apercibimiento es una sanción a través de la cual la autoridad administrativa advierte a un servidor público de que haga o deje de hacer determinada cosa, ya que en caso contrario sufrirá una sanción mayor.

- **Amonestación privada o pública.** Esta tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento del servicio público; por medio de ésta se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

- Suspensión. Esta sanción consiste en prohibir que un servidor público realice sus funciones por un determinado tiempo.

- Destitución del puesto. Por esta sanción debemos entender aquella por la cual un servidor público es separado de su empleo, cargo o comisión, por habersele encontrado responsable.

- La sanción económica es aquella por medio de la cual el servidor público tiene la obligación de resarcir los daños y perjuicios causados así como el lucro obtenido hasta en dos tantos del beneficio obtenido y de los daños y perjuicios causados.

- Inhabilitación temporal es la sanción por la cual se le prohíbe a un servidor público ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público; sobre este tipo de sanción los párrafos segundo y tercero del artículo 53 de la Ley de Responsabilidades establecen:

"Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiera sido inhabilitada en los términos de la ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia".

La Contraloría General del Distrito Federal y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo llevan cada una un registro de servidores públicos sancionados.

Una vez que el servidor público tiene conocimiento de la sanción a que se hizo acreedor, podrá interponer recurso de revocación dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación ante la propia Contraloría General, siempre y cuando la tramitación del mencionado recurso se apegue a lo establecido en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; cuando se interponga el recurso mencionado se podrá solicitar que se suspenda la ejecución de la resolución impugnada, siempre que tal solicitud cumpla con las reglas previstas en el numeral 72 de la Ley antes mencionada.

El servidor público sancionado podrá optar por interponer el recurso de revocación ante la propia Contraloría General o ante el Tribunal Fiscal de la Federación; la resolución del recurso de revocación a su vez podrá ser impugnada ante el Tribunal mencionado.

La responsabilidad de los servidores públicos debe traducirse en la práctica de un escrupuloso manejo de recursos y en el cumplimiento eficaz de las funciones que tienen encomendadas, por lo que es conveniente contar con un marco normativo acorde a las necesidades sociales y que el mismo sea difundido y aplicado por todos aquellos que en la administración pública desempeñan un cargo.

La imposición de sanciones administrativas es también un medio represivo, que independientemente de castigar las conductas indebidas de los servidores públicos propone desalentar por parte de los mismos el incumplimiento de los deberes que el ejercicio de la función pública demande; se propone además fomentar y estimular los principios de legalidad, honestidad,

lealtad, imparcialidad y eficiencia consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A N E X O I



CONTRALORIA
GENERAL
DIRECCION
GENERAL
DE
AUDITORIA

CIUDAD DE MEXICO

INFORME DE RESULTADOS DE AUDITORIA

EMISOR: _____ CLAVE: _____

EJERCICIO _____

TRIMESTRE _____

UNIDAD ADMINISTRATIVA

NOMBRE: _____

AREA _____

NOMBRE: _____ CLAVE: _____

REVISION

NUMERO: _____ NOMBRE: _____ CLAVE: _____

FECHA		SEMANAS UTILIZADAS			OBSERVACIONES GENERADAS	
INICIO	TERMINACION	INICIO	TERMINO	HOMBRE	RELEVANTES	INTERNAS

ALCANCE:

RESULTADOS ALCANZADOS:

PRINCIPALES INCONSISTENCIAS DETECTADAS:

CONCLUSION:

NOMBRE Y FIRMA DEL RESPONSABLE DE LA COORDINACION DE LA REVISION:

NOMBRE Y FIRMA DEL RESPONSABLE DE LA EJECUCION DE LA REVISION:

ANEXO 2



Ciudad de México

CONTRALORIA
GENERAL
DIRECCION
GENERAL
DE
AUDITORIA

REPORTE DE RESULTADOS DE AUDITORIA

EMISOR: _____ CLAVE: _____

CLAVE DE LA
REVISION

No. DE FOLIO

INTERNO RELEVANTE EJERCICIO TRIMESTRE

UNIDAD ADMINISTRATIVA

NOMBRE: _____

AREA

NOMBRE: _____ CLAVE: _____

REVISION

NUMERO: _____ NOMBRE: _____

OBSERVACION:

CAUSAS:

EFFECTOS:

CRITERIO C. G. D. F.:	MONTO DETERMINADO:
RECURRENCIA:	DE RIESGO: POR ACLARAR

RECOMENDACIONES

PREVENTIVAS:

CORRECTIVAS:

CONOCIMIENTO DEL RESPONSABLE DEL AREA

NOMBRE, CARGO Y FIRMA _____ V. B. DE LA CONTRALORIA GENERAL

COMPROMISO DE ATENCION No. DE OFICIO Y FECHA _____

A N E X O 3



CONTRALORIA
GENERAL
DIRECCION
GENERAL
DE
AUDITORIA

Ciudad de México

SEGUIMIENTO DE MEDIDAS CORRECTIVAS

EMISOR: _____ CLAVE: _____

NÚMERO DE
LLAVE

No. DE FOLIO

INTERNO | RELEVANTE | EJERCICIO | TRIMESTRE

UNIDAD ADMINISTRATIVA	
NOMBRE: _____	
AREA	
NOMBRE: _____	CLAVE: _____
NOMBRE DE LA REVISION: _____	
NÚMERO: _____	FECHA DE TERMINACION: _____

FECHAS		IMPORTE ACLARADO	
IMPLANTACION: _____	REPROGRAMACION _____	EN EL TRIMESTRE _____	SALDO POR ACLARAR _____

RESULTADOS OBTENIDOS:

NOMBRE Y FIRMA DEL RESPONSABLE	Vo. Bo. DE LA CONTRALORIA GENERAL
CARACTERISTICAS DEL SEGUIMIENTO	NOTIFICACION AL AREA No. DE OFICIO Y FECHA

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Al crecer la complejidad de los fenómenos sociales y económicos de la capital de la República se ha hecho necesario un cambio en su forma de gobierno, ya que el Distrito Federal de 1824 y el actual no son los mismos y no puede gobernarse con iguales políticas, por lo que es necesario la evolución del aparato público, para que el mismo se adecúe a las circunstancias y condiciones que actualmente vive la ciudad de México, haciéndose necesario por lo tanto el fortalecimiento de los órganos de la administración pública; este fortalecimiento debe implicar la reordenación de su crecimiento y que el mismo esté orientado hacia propósitos y objetivos específicos.

SEGUNDA.- Los entes de la administración pública de la ciudad de México deben conducirse a partir de intereses básicos y no como un mero conjunto de órganos, toda vez que los mismos cumplen sin lugar a dudas objetivos trascendentales, por lo que es indispensable su eficaz funcionamiento; la reordenación del aparato de gobierno del Distrito Federal sufrida en los últimos meses permite mejorar en cierta forma su organización y funcionamiento; sin embargo, los rezagos existentes no permitirán cumplir plenamente con los objetivos propuestos.

TERCERA.- En la Administración Pública es importante contar con órganos de control como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contraloría General del Distrito Federal, ya que las mismas tienen una serie de atribuciones que son indispensables para el control disciplinario; sus atribuciones tienen como objetivo velar porque los servidores públicos ajusten su actuación a los imperativos contenidos en la ley; las

funciones de control y evaluación que realizan los mencionados órganos de control son herramientas imprescindibles para el buen funcionamiento de la Administración Pública, por lo que es prioritario que sus actividades se lleven a cabo en un marco de coordinación y apoyo entre el personal de Contraloría y los titulares o responsables de áreas, ya que éstos esperan de los órganos de control auxilio en la toma de decisiones, identificación de aspectos susceptibles de mejoras y ayuda para evitar que existan desperdicios o deficiencias.

CUARTA.- El ámbito de competencia de la Contraloría General del Distrito Federal está constituido por unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Sector Distrito Federal, por lo que sus atribuciones están estrechamente relacionadas con la problemática que enfrenta cada uno de ellos; mediante la auditoría pública la Contraloría General conoce la gestión administrativa y financiera de los entes mencionados a fin de verificar y evaluar el manejo adecuado de los recursos públicos, la legalidad y transparencia de sus actos.

QUINTA.- La competencia y facultades de los órganos de la Administración Pública deben constar en la ley, por lo que para el correcto desarrollo administrativo es indispensable que exista congruencia entre el marco normativo actualizado y la ejecución de los actos de autoridad, ya que con la sola expedición de leyes o normas, por buenas que sean, no se acaban vicios ni prácticas arraigadas; además de que los actos de autoridad pueden, por diversos motivos manifestarse en forma anormal, motivo por lo cual se han buscado medios para controlar la actuación de los servidores públicos.

SEXTA.- Una de las maneras de revisar que los actos de las autoridades administrativas hayan cumplido con la ley, es mediante la auditoría de legalidad, misma que en la actualidad ha adquirido gran trascendencia. La importancia de la auditoría mencionada radica en que la misma tiene como finalidad emitir las observaciones y recomendaciones que sirvan para el mejor desempeño de la actividad administrativa; las observaciones deben caracterizarse por su relevancia, claridad y concisión; por lo que respecta a las recomendaciones, son las más importantes, ya que deben ser precisas, prácticas y oportunas para que se puedan tomar a tiempo las acciones requeridas y así eliminar las irregularidades y deficiencias detectadas; la finalidad de las recomendaciones es prevenir y combatir, en la medida de lo posible, la imagen deshonesto, negligente e ineficiente de los servidores públicos, toda vez que el desempeño de un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público, es una gran responsabilidad que reclama la sociedad.

SEPTIMA.- Los avances de la Contraloría General en materia de auditoría de legalidad son significativos; sin embargo, la tarea de control administrativo debe evolucionar para dar respuesta a las demandas que exige la sociedad, por lo que dicha institución debe apoyar a las áreas en el desarrollo de sus actividades y ayudar para que las mismas puedan subsanar las irregularidades detectadas, con el fin de que los actos de las autoridades administrativas se lleven a cabo cumpliendo las leyes, reglamentos, decretos, políticas y normas aplicables.

OCTAVA.- Por medio de la auditoría de legalidad podemos detectar la separación entre lo establecido en las disposiciones legales, normas y lineamientos que regulan los actos de las autoridades y lo realizado por éstas,

ya que las mencionadas auditorías tienen como fin verificar que los servidores públicos adscritos a los órganos, dependencias y entidades del Sector Distrito Federal cumplan con la ley.

NOVENA.- Los papeles de trabajo originados en una auditoría de legalidad pueden constituir pruebas de inestimable valor para fincar responsabilidades a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones infrinjan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia; la responsabilidad de los servidores públicos debe traducirse en la práctica en un escrupuloso cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas, por lo que es necesario aplicar el marco normativo que regula la responsabilidad de los servidores públicos y así fortalecer la observancia de los principios que consagra el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el servicio público debe ser ejemplo para la sociedad.

DECIMA.- La imposición de sanciones administrativas es un medio de control, que independientemente de castigar las conductas indebidas de los servidores públicos, propone desalentar, por parte de los mismos, el incumplimiento de los deberes que el ejercicio de la función demande, proponiendo a su vez fomentar y estimular el cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

UNDECIMA.- La función pública es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa una de las más elevadas responsabilidades; sin embargo, en los últimos años se ha

agudizado la tendencia o pretensión de ocupar estos cargos públicos pero no para realizar las funciones que el ejercicio de la función demanda, sino para obtener beneficios particulares al tener poder, toma de decisiones, mando y manejo de recursos económicos, entre otros, lo que propicia que la mayoría de las veces los servidores públicos actúen de manera ilegal, lo que da pauta para que exista inmoralidad social, corrupción y en términos generales irresponsabilidad que afecta al Estado Mexicano.

DUODECIMA.- Las acciones de control administrativo constituyen, como se ha expresado a través del desarrollo de este trabajo, acciones fundamentales para regular de manera adecuada la conducta eficiente y debida de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos, por lo que la idea de control administrativo tiene que ir vinculada estrechamente con el cumplimiento de la ley; sin embargo, el ámbito de lo legal en materia administrativa es complejo, pues en su ejercicio se dan multiplicidad de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que resulta difícil de conocer y en muchos casos de aplicar, por lo cual es necesario e indispensable que de manera conjunta exista la divulgación y actualización del prontuario normativo, ya que ello permitirá que los servidores públicos cuenten con suficiente información jurídica y administrativa necesaria para el adecuado desarrollo de sus funciones, lográndose así una mejor prestación de los servicios públicos y que los gobernados puedan incrementar sus exigencias para acciones legales transparentes e imparciales y así prevenir y combatir en la medida de lo posible la corrupción, entendida ésta en su más amplio sentido, es decir, deshonestidad, extorsión, abuso de autoridad, ineficiencia o incapacidad de los servidores públicos.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso; 19a. ed.; México: Edit. Porrúa, S.A.; 1990.
- 2.- BIELSA, RAFAEL. Compendio de Derecho Administrativo, 2a. ed.; Buenos Aires: Roque de Palma, Editor, 1957.
- 3.- CARDENAS, RAUL F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, antecedentes y leyes vigentes en México; México: Edit. Porrúa, S.A., 1982.
- 4.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo, 1a. ed.; México: Noriega Editores, 1991.
- 5.- FAYA VIESCA, JACINTO. Administración Pública Federal, 2a. ed. actualizada; México: Edit. Porrúa S.A.
- 6.- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, 29a. ed. revisada y actualizada, por Manuel Fraga; México: Edit. Porrúa S.A., 1990.
- 7.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho, 40a. ed.; México: Edit. Porrúa S.A., 1989.
- 8.- GONZALEZ, CESAR A. La Contraloría y sus Funciones, 1a. ed. México: Ediciones Contables y Administrativas, S.A. de C.V., 1995.

- 9.- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, 4a. ed; México: Edit. Fondo de Cultura Económica, 1978.
- 10.- MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo, primer curso, 2a. ed.; México: Edit. Porrúa S.A., 1990.
- 11.- ORTIZ REYES, GABRIEL. El Control y la Disciplina de la Administración Pública Federal, México: Edit. Porrúa, S.A.; 1973.
- 12-- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, doctrina, práctica y jurisprudencia, primer curso, 16a. ed. corregida y aumentada por Andrés Serra Beltri; México: Edit. Porrúa S.A., 1994.
- 13.- SERRA ROJAS, ANDRES. Compendio de Derecho Administrativo. Tomo I. Edit. Porrúa, S.A.; 1973.
- 14.- TINOCO RICHTER, CESAR. Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo, Caracas, Venezuela: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1970.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México: Edit. Alco S.A.; 1995.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO.

En legislación de la administración pública Federal; 3a. ed.; México:

Ediciones Delma; 1995.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En legislación de la administración pública Federal, 3a. ed.; México:

Ediciones Delma; 1995.

LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO.

41a. ed.; México: Edit. Porrúa S. A.; 1994.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En legislación de la administración pública Federal, 3a. ed.; México:

Ediciones Delma; 1995.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación:

Primera Sección; México: 26 de julio de 1993.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación.
México: 30 de diciembre de 1994.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

63a. ed.; Editorial Porrúa, S.A.; 1994.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

54a. ed.; México: Editorial Porrúa, S.A.; 1995.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

En nueva legislación de Amparo, reformada. Doctrina, práctica y jurisprudencia.
64a. ed. actualizada; México: Edit. Porrúa, S.A.; 1995.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación: Primera Sección; México: 15 de septiembre de 1995.

DECRETO POR EL CUAL SE REFORMAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación: México: 25 de octubre de 1993.

OTRAS FUENTES

- 1.- Diccionario de Derecho. Pina Vara Rafael de y Pina Rafael de.
21a. ed.; actualizada por Juan Pablo de Pina García; México: Edit.
Porrúa S. A.; 1991.
- 2.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.
Burgoa Orihuela, Ignacio. 3a. ed.; México: Edit. Porrúa S. A.; 1992.
- 3.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Cabanellas, Guillermo.
21a. ed. revisada, actualizada y ampliada; México: Buenos Aires,
Argentina: Edit. Heliasta S. R. L.; 1989.
- 4.- Diccionario Jurídico. Garrone, José Antonio. Buenos Aires.
Edit. Abeledo - Perrot; 1986.
- 5.- Diccionario Jurídico Mexicano. 6a. ed.; México: Edit. Porrúa S. A.,
UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- 6.- Diccionario Porrúa de Sinónimos y Antónimos de la Lengua Española.
Preparado por Remo Guardia. 8a. ed.; México: Edit. Porrúa S.A.; 1993.
- 7.- El Control y la Auditoría Interna en el Sector Departamento del Distrito
Federal. Secretaría de la Contraloría General de la Federación; 1987.

- 8.- El Funcionamiento de los Organos Internos de Control, Boletín D-500, Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría "Seguimiento". Secretaría de la Contraloría General de la Federación; 1992.
- 9.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Argentina: Edit. Industria Gráfica del Libro; 1991.
- 10.- Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Secretaría de la Contraloría General de la Federación; 1994.
- 11.- Manual de Auditoría Pública. Secretaría de la Contraloría General de la Federación; 1994.
- 12.- Normas y Lineamientos que regulan el Funcionamiento de los Organos Internos de Control, Boletín B, Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 13.- Normas y Lineamientos que regulan el Funcionamiento de los Organos Internos de Control, Boletín F010. Participación de los Organos Internos de Control en el Control y Seguimiento del Gasto Público para 1994. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 14.- Normas y Procedimientos de Auditoría, Tomo I, 12a. ed.; México: Edit. Instituto de Contadores Públicos; 1992.

15.- Revista de Administración Pública, Sistema Nacional de Control y Evaluación. 57/58, México: Instituto Nacional de Administración Pública; 1984.