



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“EL ORGANO TECNICO DE
FISCALIZACION DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ELIZABETH ZALDIVAR CRUZ

DIRECTOR DE TESIS: DR. ARMANDO SOTO FLORES



CD. UNIVERSITARIA, D.F.

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



SECRETARÍA GENERAL
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
PRESENTE

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna ZALDIVAR CRUZ ELIZABETH, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "EL ORGANO TECNICO DE FISCALIZACION DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL ANALISIS JURIDICO", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Armando Soto Flores, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Soto Flores, en oficio de fecha 12 de febrero de 2002 y el Dr. Onosandro Trejo Cerda, mediante dictamen del 22 de abril del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA, HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitario D.F., abril 23 de 2002.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



LIBERTAD NACIONAL
AYUNTAMIENTO
MEXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E

Distinguído Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EL ORGANO TECNICO DE FISCALIZACION DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL", elaborada por la alumna ZALDIVAR CRUZ ELIZABETH.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, la sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que la sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 22 de 2002.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. ONOSANDRO TREJO CERDA.

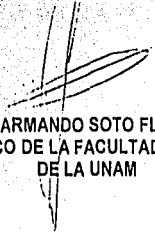
México, D.F. a 12 de febrero de 2002.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E

Por este conducto me permito manifestarle a usted que la compañera ELIZABETH ZALDIVAR CRUZ, ha concluido su tesis profesional denominada "EL ÓRGANO TÉCNICO DE FISCALIZACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del suscrito, la cual estimo que cumple con los requisitos fundamentales de una investigación seria sobre la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; por lo tanto, la someto a su consideración para ser sometida al examen respectivo.

Aprovecho la ocasión para reiterarle mi más alta y distinguida consideración, enviándole un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITÚ



DR. ARMANDO SOTO FLORES
CATEDRÁTICO DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNAM

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

*A Dios,
Que me dió la vida y el conocimiento
para lograrlo.*

*A la memoria de mis abuelitos,
En especial a Juanito, por su gracia
y simpatía, que me dejaron gratos
momentos.*

*A mis padres:
Héctor y Cecilia,
A quienes amo profundamente, les
dedico muy especialmente
este trabajo, ya que sin su esfuerzo
y apoyo no lo hubiera logrado, y porque
sé que lo estaban esperando,
deseando de todo corazón haberles cumplido.*

*A mi hijito,
Héctor Omar,
Por el gran amor que te tengo,
deseando que el presente esfuerzo te
sirva de ejemplo para tu futuro, sobre
todo porque me ha enseñado que todo
lo que te propones se logra.*

*A mis hermanos,
Victor Hugo, Héctor y Vero,
Por el cariño que les tengo y
por todas las experiencias que
nos ha dado la vida en el transcurso
del tiempo, que nos han enseñado a
valorar y perdonar.*

*A mis tios,
Virgen, Ángel, Rosa y Mario,
Por sus consejos y cariño.*

*Al Dr. Armando Soto Flores,
Que por su tenacidad, apoyo,
orientación y confianza,
se logró la culminación de una
etapa que había quedado inconclusa,
por lo cual le estoy profundamente
agradecida.*

*A la Universidad, y todo lo
que representa,
Por haberme acogido dentro de
su seno en uno de sus mejores
momentos y que sin su
existencia quizá no sería lo
que soy, lo que me ha dado
muchas satisfacciones, gracias.*

EL ÓRGANO TÉCNICO DE FISCALIZACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

	INDICE	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.		1
CAPÍTULO PRIMERO		
<i>LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL DISTRITO FEDERAL</i>		6
1. La fiscalización superior y el control.....		6
1.1. Concepto de fiscalización superior.....		6
1.2. Concepto de control.....		12
A) Control interno.....		16
B) Control externo.....		18
2. El concepto de auditoría, su función e importancia en el Control Gubernamental.....		24
3. La Auditoría Gubernamental.....		29
4. Antecedentes de la fiscalización superior en el Distrito Federal.....		32
5. Diferencias entre la fiscalización que realiza la Contraloría General del Distrito Federal y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....		53
CAPÍTULO SEGUNDO		
<i>LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL COMO ÓRGANO TÉCNICO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR</i>		57
1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....		57

2. La Contaduría Mayor de Hacienda.....	61
A) Organización y estructura.....	75
B) Facultades y atribuciones.....	76
B.1. Del órgano colegiado.....	76
B.2. De los contadores.....	82
B.3. Del presidente.....	85
B.4. De las Direcciones Generales.....	87
B.5. De la Contraloría Interna.....	100

CAPÍTULO TERCERO

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Noción jurídica de la responsabilidad.....	107
2. Formas de la responsabilidad.....	113
3. La responsabilidad del Estado.....	118
4. Concepto de servidor público.....	127
5. Tipos de responsabilidad de los servidores públicos y su distinción de cada una.....	128
A) Responsabilidad Política.....	128
B) Responsabilidad Administrativa.....	133
C) Responsabilidad Penal.....	139
D) Responsabilidad Civil.....	142
E) Responsabilidad Resarcitoria.....	145

CAPÍTULO CUARTO

DE LAS ACCIONES LEGALES QUE PROMUEVE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL 152

1. Pliego de observaciones..... 166
2. Fincamiento de responsabilidades..... 177
3. Oficio de señalamiento..... 185
4. Fincamiento de responsabilidad resarcitoria, en su caso, procedimiento administrativo de ejecución..... 186
5. Responsabilidad Penal..... 189

CONCLUSIONES..... 191

BIBLIOGRAFÍA..... 197

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los nuevos tiempos políticos y sociales que vive el país, ante las nuevas formas democráticas de gobernar y de participar en todos los ámbitos de la administración pública, en sus tres niveles de gobierno, en los organismos descentralizados y desconcentrados, en las empresas de participación estatal, en fin en todos aquellos espacios que por disposición normativa, presupuestal o programática, se hace necesaria la aplicación de recursos, fondos o valores de carácter público, es de relevante importancia la fiscalización, control y evaluación de dichos recursos.

Últimamente se ha hablado respecto a la actualización o al establecimiento de nuevos esquemas de fiscalización en las entidades que manejan, recaudan y administran fondos y recursos públicos. En muchos casos, se han efectuado diversas reformas a la legislación correspondiente con el fin de fortalecer los organismos superiores de fiscalización, entre otros. Se ha transformado la metodología de revisión; sin embargo, aún no se ha podido establecer con precisión un sistema que traduzca en forma normativa los principios generales de la contabilidad gubernamental, pues éstos no se encuentran plasmados en ninguna disposición normativa, su única base se sustenta en los principios de legalidad, imparcialidad y eficiencia en el manejo y aplicación de los recursos públicos, de los cuales originalmente las Contralorías (actualmente a nivel federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y a nivel local, específicamente en el Distrito Federal, la Contraloría General), eran quienes se encargaban de que se aplicaran y cumplieran tales principios.

Ahora bien, como se señalaba, mucho se ha dicho sobre la fiscalización en México y los órganos encargados de ésta, inclusive a nivel internacional. Se ha extendido una

fuerte influencia en el ámbito general acerca de la revisión de las haciendas públicas a través de tribunales o cortes de cuentas, contralorías o auditorías generales, consejos de auditoría, etc., entre otros sistemas, los que dada su importancia y papel protagónico han dado lugar al intercambio de experiencias, de métodos y sistemas de aplicación; sin embargo, al pertenecer las contralorías al mismo poder (ejecutivo) representado por la administración pública compuesta por dependencias, órganos descentralizados, desconcentrados y de entidades pararestatales, a quienes se les practica la revisión y el control de sus ingresos y egresos, así como de su programación financiera y contable, se presupone una parcialidad en dicha función, ya que es tan amplia que hasta cuenta con la atribución de fincar responsabilidades administrativas a aquellos servidores públicos de la propia administración pública que cometieron irregularidades y sancionarlos en base a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte, la revisión normativa de la Cuenta Pública implicó el necesario establecimiento de órganos encargados de la fiscalización, distintos a las contralorías, que reunieran las características que permitieran adecuarse a la realidad administrativa y financiera que hoy en día se establece en las políticas de desarrollo de la federación, en los estados y en los municipios.

Lo interesante es que dichos órganos pertenecen a un poder distinto (legislativo), los cuales tienen sus propios antecedentes y que actualmente tienen su función limitada, toda vez que sólo tiene a su cargo la fiscalización del gasto e ingresos públicos y no el fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones cuando en el desarrollo de la fiscalización que llevan a cabo, se detectan irregularidades en las que participaron servidores públicos de la administración pública, de donde sí se

desprendería una verdadera imparcialidad en dicha función. Es necesario resaltar que al iniciar el presente trabajo se expidió en el ámbito federal la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en la cual se dan facultades a dicho órgano de fincar responsabilidades, por lo que queda en la excepción, ya que en el ámbito local del Distrito Federal, el órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no cuenta con dicha atribución.

La fiscalización superior no es una función nueva, tiene gran tradición y la mayoría de las constituciones del mundo, con diversas modalidades, la establecen. Actualmente, la fiscalización superior atraviesa por una etapa de reconocimiento en el ámbito nacional e internacional, en la que se revaloran sus posibilidades como un medio institucional que contribuye a garantizar el manejo honesto y transparente de los recursos públicos; promover una mejor y más eficiente prestación de bienes y servicios a la ciudadanía; e incrementar la confianza de la sociedad en su gobierno y en sus instituciones.

En los últimos años, la Ciudad de México ha sido el escenario de cambios importantes que buscan construir una sociedad más democrática, y establecer un mayor equilibrio, vigilancia y control entre sus poderes públicos, en respuesta a una ciudadanía más participativa y consciente de sus derechos.

Como parte de esos cambios el Distrito Federal se homologó con las entidades federativas y a sus órganos de gobierno se les confirió el carácter de autoridades locales, dentro de las cuales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se le confirieron facultades legislativas en algunos ámbitos, así como el de aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal y revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal, a partir del ejercicio fiscal de 1995.

Lo anterior me motivó para realizar el presente estudio y análisis, exponiendo desde lo que se debe entender por fiscalización superior, en el ámbito del Distrito Federal, el órgano encargado de ejercerla, sus funciones y organización, y su alcance como parte de un sistema de control, hasta las responsabilidades de los servidores públicos, clases y tipos; así como la dependencia con la Contraloría General del Distrito Federal, esencialmente, al requerir su intervención necesaria, a través de las acciones legales que debe promover el órgano técnico encargado de la fiscalización ante ella y otras autoridades, para que se finquen las responsabilidades y se sancionen a aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones, realizaron u omitieron actos con los cuales cometieron irregularidades, primordialmente, si causaron daño a la hacienda pública. Con ello se pretende que dicho sistema de control, coadyuve no sólo a un eficiente manejo de los recursos públicos y al cumplimiento satisfactorio de los objetivos de la administración pública, sino también a evitar los abusos y la corrupción. Sin embargo, es necesario que dicho sistema sea reforzado en la ley que lo rige, acorde con la realidad actual y evolucionar con ella, a fin de que sus resultados sean óptimos.

En conclusión, la finalidad a la que se quiere llegar con el presente trabajo, es el proponer una reforma tanto constitucional como de la ley secundaria respectiva, mediante la cual se fortalezca la actuación del órgano técnico de fiscalización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de tal manera que su función primordial no sea únicamente la de fiscalizar y revisar los ingresos y gastos públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, sino también que cuente con la facultad de determinar responsabilidades y sancionar a los servidores públicos que con su actuar u omisión, cometieron irregularidades con las cuales infringieron disposiciones legales y que se detectaron durante la revisión que llevó a cabo el órgano técnico de

fiscalización; por consiguiente, de dotar a dicho órgano de tal facultad, se evitarían trámites engorrosos con otras autoridades, ya que para promover las acciones legales, se requiere preparar una serie de documentos y expedientes técnicos, y sobre todo el que se configure la prescripción de la acción de sancionar a los servidores públicos responsables, debido al tiempo que transcurre entre la recepción de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, la revisión de ésta y la promoción de las acciones legales.

CAPÍTULO PRIMERO

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL DISTRITO FEDERAL

Cuando la Constitución Política de los Estados Mexicanos refiere en sus artículos 74, fracción IV y 122, Base Primera, fracción V, inciso c), como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en el ámbito federal y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito local, la revisión de la Cuenta Pública, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas, se está refiriendo precisamente a las atribuciones de fiscalización.

Lo anterior se confirma, con las reformas a nuestra Carta Magna, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, mediante las cuales, en el ámbito federal, se da origen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la que, aunque no es materia del presente trabajo, hace referencia al término de "fiscalización" del cual la doctrina no realiza un estudio cuando se refiere a la Contaduría Mayor de Hacienda, y más bien, lo hace del concepto de "control", lo cual motiva que ambos términos se confundan y que incluso, en la práctica se utilicen como sinónimos.

1. La fiscalización superior y el control.

1.1. Concepto de fiscalización superior.

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

A través de la fiscalización de las transacciones financieras se persigue comprobar que éstas se hayan llevado a cabo de acuerdo con la ley y las normas expedidas al efecto. Cuando esta fiscalización es ejercida por el Poder Legislativo, se conoce comúnmente con el nombre de fiscalización superior.¹

Para Becerril Lozada y Adam Adam, fiscalizar es "la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad y el apego a la ley".²

Atendiendo a las definiciones expuestas se puede señalar que fiscalización comprende los actos de verificar, examinar, revisar el ingreso y el egreso del gasto público, de acuerdo a las disposiciones legales que los regulan.

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

La fiscalización superior adquiere su pleno sentido en el equilibrio democrático de poderes, del que deriva un acuerdo fundamental para transformar y modernizar a la Administración Pública en dos aspectos principalmente: la probidad con la que se

¹ Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental, Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, México, 1985, p. 137.

² Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, "La Fiscalización en México", UNAM, México, 1986, p. 7.

utilizan los recursos públicos y la eficacia con la que se satisfacen las necesidades sociales, lo que implica la responsabilidad de conocer con profundidad y objetividad su desempeño en la gestión de los recursos y el estado de las finanzas públicas.

En el Distrito Federal la fiscalización superior está a cargo del Poder Legislativo representado por la Asamblea Legislativa, la cual se ejerce por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, misma que además de estar debidamente fundamentada, se puede afirmar que es una consecuencia lógica, ya que si dicho Poder aprobó el Presupuesto de Egresos, le compete revisar los resultados finales del ejercicio presupuestal aprobado.

Según Miguel Ángel Dávila Guzmán, a este tipo de órgano se le ha denominado en México y el mundo como Entidad Fiscalizadora Superior y se utiliza el término superior porque:

- Se origina en y reporta en última instancia al pueblo
- Su ámbito de acción es extensivo a todo el sector público.
- Goza de un alto grado de independencia.³

Sobre esta última característica, veremos como a lo largo del presente trabajo, en el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no cuenta con esa real independencia, lo cual es uno de los puntos más relevantes del presente estudio.

³ Miguel Ángel Dávila Guzmán, "Auditoría Comprehensiva un moderno concepto en la auditoría Gubernamental". Investigación del Instituto Tecnológico Autónomo de México y del Centro de Investigación de la Contaduría Pública del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. Primera Edición, México, mayo de 1991. Pág. 44.

Volviendo al tema, la Cuenta Pública es presentada por el Ejecutivo y, el Poder Legislativo, a través de su órgano técnico realiza una fiscalización superior, para lo cual es necesario que se tengan conocimientos técnicos en diversas materias, toda vez que en la Cuenta Pública se consignan estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales, y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos y del Ejercicio del Presupuesto de Egresos, y con estricto apego al Código Financiero del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.

Para realizar dicha función el órgano técnico (Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal y Auditoría Superior de la Federación), actualmente está facultado para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con la materia y además eficientemente, lo que se tratará ampliamente en el tema relativo a las facultades de dicho órgano técnico.

Cabe citar lo que el maestro Tena Ramírez refiere sobre este tema, "como en ese juicio el enjuiciado es un Poder de la Federación, nada menos que el Ejecutivo, a la Constitución de 17 le pareció que el juzgador debería de ser otro Poder, el Legislativo de la Unión, integrado por la de Diputados. Eso es todo. Lo demás es secundario, como el hecho de que la Contaduría Mayor de Hacienda, oficina meramente contable, esté bajo vigilancia de la Cámara de Diputados, lo cual podría haber sido objeto a lo sumo de una enmienda también secundaria de la Constitución."⁴

⁴, Derecho Constitucional Mexicano, Felipe Tena Ramírez, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Trigésima Tercera Edición, México, 2000. Pág. 339.

Es conveniente citar a Becerril Lozada y Adam Adam, al definir la existencia de tres niveles de fiscalización en cuanto al Gobierno Federal, en razón de que ésta ha sido materia de estudio por ser originalmente la que existió tanto para el nivel federal como del entonces Departamento del Distrito Federal, y que posteriormente, tal y como lo veremos más adelante, se configuró la fiscalización superior del Distrito Federal. A continuación se exponen en términos generales, las características de los niveles antes indicados:

1. La fiscalización que se realiza por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, se efectúa por el órgano técnico (Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Auditoría Superior de la Federación o Entidad de Fiscalización Superior de la Federación).

La función primordial de dicho órgano técnico, es la de revisar la cuenta pública que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; en consecuencia, comprende toda la Administración Pública.

El hecho de que la revisión practicada se realice sobre la información contenida en la cuenta pública, implica que se efectúe sobre resultados del ejercicio presupuestal, por lo que es una revisión a posteriori.

2. El segundo nivel de fiscalización es el que se realiza dentro del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a nivel federal.

En el caso del Distrito Federal, la Contraloría General local, la cual se apoya en las Contralorías Internas ubicadas en las entidades y dependencias del Gobierno de la Ciudad de México. Este nivel de fiscalización depende directamente del titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal.

La función principal de las Contralorías, es organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público y su congruencia con los presupuestos de egresos.

3. El tercer nivel es el que se efectúa por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (nivel federal), a contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como también terceros obligados al cumplimiento de disposiciones legales. En este aspecto es importante señalar que con motivo de la revisión que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, se pueden detectar irregularidades consistentes en la omisión del cumplimiento de disposiciones fiscales por parte de las dependencias y entidades o de terceros que al celebrar operaciones con las mismas no realizan ante las autoridades hacendarias la declaración correspondiente. Ante tal situación, el órgano técnico en el ejercicio de sus facultades se coordina con dichas autoridades a efecto de que éstas soliciten el cobro correspondiente o practiquen auditorías directas o particulares debiendo informar de las acciones ejercidas o resarcimientos efectuados³, lo cual se analizará con más detalle cuando estudiemos las acciones legales de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Sobre el particular se difiere de lo que Becerril considera de la fiscalización cuando señala que su existencia se da en los tres niveles mencionados, toda vez que ello

³ La fiscalización en México, Op. Cit. Pág.

conlleva a una confusión con el "control", llegando a creer que ambos son sinónimos, lo cual no es así, pues mientras que el control es un término amplio, la fiscalización es restringido, ya que ésta es uno de los tipos de control que no se ejerce por todos los niveles, sino únicamente por el primero que se ha mencionado, es decir, por el Poder Legislativo, y que es precisamente el control externo con características distintas a las de los controles internos que son los dos niveles restantes, por lo que de ahí se diferencien uno de otros y se le dé al primero el carácter de superior, ya que se ejerce por un Poder distinto que se avoca a revisar los resultados de la gestión pública del Poder Ejecutivo, lo que sólo puede hacerse con el uso del poder jerárquico de revisión, por lo que al órgano que le compete evaluar la labor de los órganos distintos a él, es quien tiene el cargo de jerarquía superior y que no corresponda a órganos que constitucional y legalmente no tienen esa facultad, tal y como lo señala el eminente maestro Acosta Romero,⁶ de ahí que provenga el término de fiscalización superior.

Por lo anterior, se ha decidido realizar más adelante un análisis en lo particular de lo que se entiende por control y en cuanto a las diferencias del control de la Contraloría General del Distrito Federal y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

1. 2. Concepto de control.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define el término "control" como "(1) Inspección, fiscalización, intervención y (2) dominio, mando, preponderancia. El primer sentido limitaría al "control" a lo que hoy en día llamamos la "auditoría". Es realmente el segundo sentido de "dominio" o "mando" que

⁶ Teoría General de Derecho Administrativo, Primer Curso, Edición Décimo Primera, Porrúa, 1990, pág. 638.

describe en mejor forma el control interno gerencial dentro de los conceptos de la administración moderna. Una definición más apropiada para fines de "control" en el ámbito gerencial es "el proceso a través del cual las actividades de una organización se adaptan a un plan de acción deseado y dicho plan se acopla a las actividades de la organización". Aquí es importante subrayar la importancia de un plan de acción realista, simple y factible en vez de un plan teórico, sofisticado e inalcanzable que frecuentemente constituye el defecto principal al logro de resultados y casi siempre produce desperdicio de recursos. Por esto el plan tiene que adaptarse a la misión, objetivos y actividades de la empresa o entidad."⁷

El maestro Miguel Acosta Romero, señala que el uso de la palabra control en nuestro país es aceptado y técnicamente es utilizado en áreas como la contabilidad y en la gestión de los órganos subordinados de la Administración Pública, y que numerosas leyes y disposiciones administrativas hacen referencia a esta palabra.

El sistema de control debe tender a garantizar el correcto manejo de los recursos y se encamina a diversos aspectos como es el control de gestión, de eficiencia, preventivo, de oportunidad y de evaluación, así como el relativo al cumplimiento de las disposiciones en materia de sistemas de registro, contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisición de bienes, arrendamientos, conservación destino, afectación, enajenación e incluso, baja de muebles e inmuebles y demás actividades que afectan los recursos públicos; así como el cumplimiento de los fines de la Administración Pública, la adecuada estructura y funcionamiento de la organización administrativa, además de garantizar la ausencia de abusos contra los gobernados.

⁷ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, 21ª Edición, Madrid, 1992.

Continúa indicando el catedrático, que el control se origina desde que se implantan criterios obligatorios y establecidos por las propias dependencias responsables para toda la Administración Pública que viene siendo el procedimiento en sentido amplio, y en sentido estricto, sería cuando se toman en consideración las características propias de cada dependencia para fijar los principios a que se sujetarán. Todo lo cual con el fin de prevenir errores y desviaciones en la planeación, organización y ejecución.⁸

Resalta el maestro que "el aspecto de evaluación, se le conoce como el control de obra, de gestión y de eficacia, actividades que recientemente son de suma importancia, pues su revisión se enfoca a todas las acciones de una determinada dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado y entidad, realizadas en una plaza determinada para comprobar si se ajustaron a los tiempos, a los objetivos de la planeación y si sus resultados se consideran favorables, lo cual permite valorar los avances de la actividad de la programación, presupuestación y del cumplimiento de las metas planeadas en la Administración Pública".⁹

Para que el control funcione y pueda ser percibido, es necesario:

1. Establecerlo en forma sistematizada, es decir, que debe seguir un ordenamiento racional.
2. Dotarlo de los elementos necesarios para su funcionamiento.
3. Orientarlo hacia los objetivos específicos, de manera que su efecto por la acción que produce, pueda ser evaluado.

⁸Op. Cit., pág. 636.

⁹ Op. Cit., pág. 638

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

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

De acuerdo al Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental se entiende por control "el proceso que consiste en verificar, mediante revisiones periódicas o continuas, si todas las actividades fueron realizadas conforme al plan adoptado. Si el caso lo requiere, se aplican las medidas correctivas necesarias o conducentes. Es también la medición, total o parcial de los resultados actuales y pasados, en relación con los resultados esperados, con el fin de corregir, mejorar o formular nuevos planes." ¹⁰

Cabanellas en su Diccionario de Derecho Usual, sostiene que "la palabra control no posee justificación alguna en el español y afirma que se cuenta con vocablos propios para traducirla y poderla matizar, en grado envidiable sosteniendo que lo adecuado es, según el caso, emplear las expresiones, comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, gobierno, predominio, supremacía, dirección, guía, freno y regulación." ¹¹

¹⁰ Op. Cit., p. 76.

¹¹ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Editorial Depalma, Ediciones Arayo, Buenos Aires, Argentina, 1953.

Existen varios criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización de control.

A) Control Interno.

El "control interno" es una expresión utilizada con el objeto de describir todas las medidas adoptadas por los propietarios y directores de empresas o titulares y administradores de entidades públicas para dirigir y controlar las operaciones de sus Instituciones. Normalmente para una entidad específica se refiere a su "sistema de control interno" a pesar de que no existe un sistema definido en forma separada con sus propios procedimientos, normas, manuales, etc., siendo los procedimientos y procesos de control interno incluidos en todos los demás sistemas administrativos y operativos.¹²

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

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

¹² Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, IACIF, Bogotá Colombia, 1981, p. 114.

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

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

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

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

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

El Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental define al control interno, señalando que "es la verificación del cumplimiento del plan de organización y del conjunto de métodos y medidas adoptados por una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos, comprobar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observancia de la política prescrita, y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados".¹³

B) Control Externo.

El control externo comprende "el conjunto de procedimientos, medidas y métodos coordinados aplicados por el Organismo Superior de Control y por las sociedades o firmas privadas de auditoría debidamente designadas y contratadas a través de técnicas modernas de auditoría, con el fin de: a) verificar, evaluar y dar fe sobre la situación financiera, los resultados de las operaciones, el cumplimiento con las disposiciones legales y el logro de las metas y objetivos programados con el máximo grado de eficiencia, efectividad y economía en la utilización y salvaguardia de los recursos humanos, materiales y financieros, b) hacer recomendaciones para mejorar las operaciones, actividades y transacciones que se consideren necesarias."¹⁴

De esta definición se puede desprender que el control externo moderno es siempre posterior y como emplea técnicas modernas de auditoría, es muy diferente del control interno, que en sus aspectos previos y concurrente está integrado en los procesos

¹³ Op. Cit. p. 77

¹⁴ Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Op. Cit. 114.

administrativos y operativos y únicamente es semejante en su aspecto posterior al aplicado por la auditoría interna. El control interno entra en el proceso de toma de decisiones diferenciándose del control externo por este motivo.

Sobre esta clasificación, el Maestro Miguel Acosta Romero, al referirse en su obra al control en México, señala que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no aparece precisado el concepto de control interno y externo, y sólo es referido cuando señala los procedimientos administrativos de gestión, evaluación, gasto público y cumplimiento de la legalidad.

Asimismo, señala que ciertamente en la ley no queda precisado lo que debe entenderse por control externo y control interno, y considera que el externo puede referirse a la intervención de los poderes de la Unión, distintos del Ejecutivo, como son el Legislativo o el llamado control constitucional o de legalidad por parte del Poder Judicial.¹⁵

Menciona que tanto el control interno y externo de la Administración Pública, incluyen ingresos y egresos de los recursos pecuniarios, bienes muebles e inmuebles, obra públicas, adquisiciones, personal, financiamiento, planeación, contabilidad, evaluación, lo cual sólo se concibe dentro de un marco democrático.¹⁶

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

¹⁵ Op. Cit. 636

¹⁶ Op. Cit. 638

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

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

En principio el control se puede ordenar en tres grandes rubros, que como se ha mencionado, coinciden con los órganos constitutivos del Estado dentro del principio clásico de división de poderes; así como con las funciones de éstos; pero al hacerlo se tiene la conciencia de que las funciones no se desarrollan con pureza, en forma exclusiva por cada uno de los poderes, ya que en la práctica constitucional alguno de ellos indistintamente, dentro del marco de las leyes, puede no sólo ejercer la función que por antonomasia se le encuentra encomendada, sino también alguna de las otras dos; es lo que los tratadistas distinguen como temperancias constitucionales.

Consecuentemente y sin desconocer tales circunstancias, Lanz Cárdenas señala "que los controles del Estado se clasifican, en principio, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias; a saber: control legislativo, control administrativo y control judicial o jurisdiccional".¹⁷

El control legislativo corresponde al Congreso de la Unión (nivel federal) y a la Asamblea Legislativa, en el ámbito local del Distrito Federal, el que a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones: la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normalidad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive

¹⁷ Lanz Cárdenas José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993, págs. 468-470.

la conducta de los servidores públicos. La segunda, que consiste en el control presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la aprobación inicial y la de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera, que se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los Secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública.

Estos campos de operación de control legislativo encuentran su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las respectivas Leyes Orgánicas del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Auditoría Superior de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y a nivel estatal de los órganos de control de los Estados.

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

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

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

El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control, lo que permite reconocer, en primer lugar, el control preventivo, también llamado a priori, y que es el que tiene lugar antes de que los actos propiamente administrativos se realicen, a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten, con sujeción a las leyes, planes y programas. En segundo término, el concurrente, concomitante o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa, y, por último, el conclusivo, también denominado a posteriori, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

De acuerdo a este criterio podemos afirmar que el control que realiza la Contraloría General es a priori, que tiene como finalidad impedir o corregir las acciones irregulares antes de su consumación.

Igualmente, se considera que un control previo (a priorístico) puede ser cuando se sujeta a aprobación el presupuesto por parte del Poder Legislativo, ya que es una herramienta de planeación, pero que después está sujeto a que se aplique, por lo que quedaría como un mero pronóstico, sin embargo, es el inicio del control por parte de dicho poder hacia los recursos que ejerce el Poder Ejecutivo.

El cuarto criterio corresponde a la forma de actuación de los órganos de control, y así se tiene, por una parte, la actuación de los órganos controladores, que discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores públicos o los actos administrativos, y pueden realizarse a

petición de la parte interesada, sean particulares o personas morales del sector público; y en un tercer lugar, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos de control.

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

Inclusive este control también puede ser externo, cuando se efectúa por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda, o bien, en otros casos de discusión de constitucionalidad o incertidumbre o cuestionamiento de legalidad, cuando se realiza por el Poder Judicial o por Tribunales administrativos autónomos.

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

El control judicial o jurisdiccional corresponde al Poder Judicial de la Federación, que puede denominarse como control constitucional, o como control de legalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Fundamental, en cuya definición puede declarar como inconstitucional un acto de la autoridad administrativa y ordenar se emita uno

nuevo que cumpla con las formalidades del procedimiento, o bien, para que quede sin efectos, lo cual sin lugar a dudas es una función de control de la función de la administración pública.

Por todo lo expuesto la fiscalización superior es el control externo que ejerce el Poder Legislativo sobre la Cuenta Pública (que abarca a los tres poderes), por medio de órganos técnicos que son conocidos, por lo general, como entidades fiscalizadoras superiores, destacando para el presente trabajo el que se refiere al Poder Ejecutivo.

2. El concepto de auditoría, su función e importancia en el Control Gubernamental.

Diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal mencionan que el órgano técnico está facultado para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, entre otros, para llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública, para lo cual el instrumento más importante con que se vale para cumplir con esta función es precisamente la auditoría, de ahí que sea necesario conceptualizarla.

El término "auditoría" es un término técnico, que en algunos países es desconocido, o es empleado incorrectamente, siendo confundido con los términos tales como "intervención", "fiscalización", "revisión de cuentas", "control", etc., sin que ninguno describa adecuadamente la "auditoría", por lo cual es importante determinar sus características.

La auditoría enfocada hacia el examen independiente de los estados financieros con la finalidad de dar fe o dictaminar sobre la presentación razonable de los mismos, es la forma más conocida de auditoría en el sector privado. Hoy en día la auditoría interna

está desarrollándose con rapidez en dicho sector, como un servicio a la gerencia al proporcionar una actividad independiente de examen y evaluación de las operaciones, ha sido descrita como un control gerencial que funciona midiendo y evaluando la eficacia de otros controles.

En principio se puede considerar que la auditoría es una función que tiene como objetivo la práctica o realización de una revisión, y por tanto como función se puede clasificar e identificar por su ámbito, por su competencia y por su tipo, según Becerril.¹⁸

Por su ámbito, tenemos la interna y la externa, la primera, que se realiza dentro del ámbito de una organización, entidad o dependencia, por personal adscrito y que depende de éstas, radicando su importancia en que se constituye el control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información sobre el resultado de su gestión y propiciando, en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficiencia en el logro de objetivos y metas previstas; la segunda, que se lleva a cabo por profesionales independientes de la entidad o dependencia. De los tipos de auditoría que realiza, el más común y que los identifica es la auditoría conocida como de "estados financieros".

Por su competencia, tenemos la privada, que se realiza en negociaciones, empresas o sociedades identificadas como del sector privado, y la gubernamental, que se realiza

¹⁸ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, Op. Cit. P. 177

en entidades y dependencias que integran la Administración Pública.

Por su tipo, la auditoría puede ser financiera, administrativa, de legalidad, técnica y de evaluación de programas. La financiera se identifica como la revisión de los libros y registros contables de una entidad, así como el estudio y evaluación del control interno y procedimientos contable-administrativos de la misma, basados en técnicas específicas (normas y procedimientos de auditoría), con la finalidad de emitir una opinión acerca de la veracidad de las cifras que se presentan en los estados financieros; la administrativa representa el examen comprensivo y constructivo de la estructura de la organización de una entidad o dependencia a cualquier parte de las mismas, en cuanto a sus planes y objetivos, sus métodos y controles, su forma y operación y sus facilidades humanas y físicas, con cuyos resultados se tienen como objetivos de la disminución de costos, eficiencia en la operación e incremento de la productividad; la técnica que tiene como objetivo revisar y evaluar las actividades especializadas que son de la competencia de las diversas dependencias y entidades; y, la de evaluación de programas, que es la que analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y las metas establecidas en relación con su ejercicio presupuestal.

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

1. Es un examen que incluye evaluaciones, estudios, revisiones, diagnósticos e investigaciones necesarias.

2. Es objetiva, siendo una condición que el auditor sea independiente de las actividades revisadas, cuidando siempre mantener una actitud independiente.
3. Es sistemáticamente planeada y efectuada.
4. Es profesionalmente dirigida por un auditor o contador público a nivel universitario o equivalente.
5. Cubre las operaciones financieras o administrativas de una entidad o grupo de entidades.
6. Se efectúa posteriormente a la ejecución de las operaciones examinadas, sin embargo, su valor disminuye directamente en proporción a cualquier demora indebida entre la ejecución de las operaciones y su examen. Por lo tanto, a pesar de ser posterior debe ser oportuna.
7. Verifica las operaciones determinando su legalidad, veracidad y propiedad.
8. Evalúa las operaciones examinadas comparándolas con normas de rendimiento, de calidad y cualquier otra norma aplicable, incluyendo las políticas, estrategias, planes, objetivos y metas, tanto como, las disposiciones legales aplicables, los principios y prácticas generalmente aceptadas en el área de estudio y las prácticas resultantes de la aplicación del sentido común.
9. Concluye con un informe escrito, presentando los resultados del examen.

10. El informe contiene comentarios del auditor sobre los hallazgos desarrollados durante el curso de su examen. En los comentarios se presentan y discuten las condiciones, criterios, causas y efectos correspondientes.
11. El informe presenta las conclusiones del auditor con respecto a cada área del hallazgo.
12. El informe contiene recomendaciones constructivas para introducir mejoras en las operaciones examinadas.
13. Cuando el examen ha comprendido los estados financieros de la entidad, el informe proporciona una opinión o dictamen profesional del auditor sobre la veracidad en la presentación de los mismos.

Dadas las características enumeradas, el empleo de otros términos para referirse a la auditoría es incorrecto, ya que se puede prestar a confusión a quienes no están familiarizados con ella, la cual necesariamente debe circunscribirse en dichas características. Así entonces, el término "control" resulta distinto a aquella, porque mientras la auditoría constituye un mecanismo de control en el sector público, el control no necesariamente significa, ni implica la auditoría.

De acuerdo con las características mencionadas, se puede definir de manera genérica a la auditoría como el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras y administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución, con la finalidad de verificarlas y evaluarlas, emitiendo un informe que contenga comentarios, recomendaciones y opiniones.

3. La Auditoría Gubernamental.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su artículo 30 señala que las auditorías comprenderán, enunciativamente, las siguientes actividades:

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

Dicho dispositivo legal le da a la auditoría el aspecto formal en cuanto a las materias o rubros que abarcara la auditoría que se practique a la Administración Pública del Distrito Federal, sin que ello limite que deba realizarse bajo las características antes

mencionadas, lo que en conjunto sería a lo que se conoce como Auditoría Gubernamental.

Ahora bien, la auditoría gubernamental se podría definir como el examen de las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública, sea local o federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzadas, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se han cumplido las disposiciones legales aplicables.

Por lo anterior, la auditoría en el sector público engloba todos los conceptos del examen de estados financieros y de la auditoría interna de igual aplicación que en el sector privado; la cual va más allá, al agregar aspectos de cumplimiento de disposiciones legales y de objetivos de los programas, utilizando los recursos públicos, eficiente, efectiva y económicamente, e imponiendo sanciones a quienes no lo hagan de tal forma, por ello se considera que la auditoría gubernamental ha evolucionado de las actividades del sector privado.

De acuerdo con lo expuesto, la auditoría gubernamental es en consecuencia, la que practica tanto el Ejecutivo como el Legislativo a través de su órgano técnico.

Además, si analizamos los preceptos legales 3º, 8º, fracción II, y 28 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, al igual que sucede con la correlativa Ley aplicable a nivel federal, veremos que a la auditoría que se practica en el sector privado, se le da la connotación de Auditoría Gubernamental, ya que por una parte, se practica al poder ejecutivo local del Gobierno del Distrito

Federal, es decir, a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de su Administración Pública y, por la otra, se faculta y ordena por disposición legal.

Dichos preceptos señalan en lo conducente:

"Art. 3º.- La Contaduría es el órgano técnico de la Asamblea, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación..."

Art. 8º.- Corresponde a la Contaduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

II.- Verificar, una vez presentada la Cuenta Pública, si las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Distrito Federal:

- a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Código, la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables de la materia;*
- b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;*
- c) Ajustaron y ejecutaron los programas y subprogramas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y;*
- d) Aplicaron los recursos con la periodicidad y forma establecidos por la Ley.*

"Art. 28.- La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto determinar el resultado de la gestión financiera en el ejercicio al que corresponda la Cuenta Pública y si fue congruente con el Código..., y demás disposiciones aplicables.

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

4. Antecedentes de la fiscalización superior en el Distrito Federal.

Hablar de los antecedentes de la fiscalización superior del Distrito Federal es hablar de los antecedentes de la fiscalización superior en nuestro país, ya que es prácticamente de reciente creación en esa entidad federativa, la cual era materia de la fiscalización que lleva a cabo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través de su entonces órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, ahora Auditoría Superior de la Federación.

Es de señalar que entre los antecedentes más remotos sobre la materia lo encontramos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual en sus artículos 14° y 15° disponían textualmente lo siguiente:

"Artículo 14°- Los ciudadanos tienen derecho a verificar por sí mismos o a través de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de controlar su empleo y determinar las cuotas, la base tributaria, la recaudación y la duración de dicha contribución."

"Artículo 15°- La sociedad tiene derecho a exigir a todo agente público que le rinda cuentas de su administración".

De acuerdo con el maestro Acosta Romero, en México originalmente el control de los gastos y egresos, así como su contabilidad y glosa, correspondía al propio poder ejecutivo, a través del Departamento de Razón y Cuenta y después de la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería de la Federación.¹⁹

Señala que las funciones que tuvo a su cargo dicho Departamento, fueron entre otras, la fiscalización de los fondos y bienes de la Nación y de aquellos que estuvieran bajo la guarda del Gobierno Federal; la glosa de la cuenta de oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejen fondos y bienes de la Nación o administrados por el Gobierno Federal; el examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal; la contabilidad de la Hacienda Pública Federal; y la fiscalización en materia de deuda pública.

No obstante, de acuerdo a Lanz Cárdenas, un antecedente interesante es la influencia española, al instituir en nuestro país su Tribunal Superior de Cuentas, dándole la denominación de Tribunal Superior de Cuentas de la Nueva España, el cual se encargaba de la revisión del Estado de la Real Hacienda.²⁰

Por su parte, la Constitución Política de la Monarquía Española del 28 de marzo de 1812, promulgada por las Cortes de Cádiz, las cuales en su afán de producir una vasta obra legislativa en todos los campos de la administración, son de gran importancia para México, ya que sus disposiciones estuvieron en vigor en nuestro país inclusive

¹⁹ Teoría General del Derecho Administrativo, Op. Cit., pág. 634.

²⁰ La Contraloría y el Control Interno, Ob Cit., pág. 152.

mucho más allá de consumada la independencia, como sucedió con las leyes expedidas para la administración de justicia de 9 de octubre de 1812, o la del 24 de marzo de 1813 sobre responsabilidad de funcionarios.²¹

Dicha Constitución establecía en su artículo 131 que era facultad de las Cortes: fijar los gastos de la Administración Pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y otros empleados públicos.

Además, se establecía que para que las Cortes pudieran fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debieran cubrirlo, el Secretario del Despacho de hacienda, tenía la facultad de presentar su presupuesto general una vez que hubiera recogido de cada uno de los demás Secretarios del Despacho el respectivo a su ramo. Asimismo, se proponía que hubiera una sola diputación para toda la Nación, a la que le tocaría disponer de todos los productos de cualquier renta destinada al servicio del Estado y para que ésta llevara su cuenta con pureza y honestidad. Por lo cual se considera que es el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos y las contribuciones que debían cobrarse.

El primer antecedente constitucional mexicano se considera que es la conocida comúnmente como la Constitución de Apatzingán, emitida el 22 de octubre de 1814 por el Congreso de Anáhuac convocado por el cura José María Morelos y Pavón, la cual aunque no entro en vigor, fija en su parte orgánica, destinada a la estructuración de los órganos del poder público el principio de la soberanía popular, entendiéndose

²¹ Idem, pág. 152

como una facultad de dictar leyes y establecer una forma de gobierno, lo cual sin lugar a dudas se inspiró en las ideas de los enciclopedistas y en especial en Montesquieu, respecto a la división de los poderes gubernamentales.²²

En este ordenamiento, se crea la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo, ya que establece en su Capítulo VIII, artículo 114, lo siguiente:

"Capítulo VIII. De las Atribuciones del Supremo Congreso.

Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente...

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

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

Ahora bien, la primera Constitución Federal de México de 1824, de 171 artículos y la clásica división de dos partes, la dogmática y la orgánica, la primera dedicada al reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano junto con otros varios principios fundamentales para la comunidad, y la segunda, que se dedica a la división de los poderes públicos con los señalamientos precisos relativos a su organización y funcionamiento.²³

²² Pérez de León E., Enrique, "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. 14va. Edición, México, 1993, pág. 8

²³ Idem, pág. 10.

"Llama la atención la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, ya que se sigue casi al pie de la letra lo relativo a las prerrogativas, atribuciones, facultades y restricciones que se le reconocían al rey español, cuyo nombre ahora se cambia por el de presidente. Se configura un ejecutivo fuerte, pero limitado constitucionalmente y muy vigilado por el Congreso general y por la figura del Consejo de Gobierno, que actuará durante los recesos de aquél."²⁴

Aquí encontramos el segundo antecedente constitucional mexicano en cuanto a que es el Congreso el encargado de revisar la cuenta pública, al establecer en su artículo 50 como facultades exclusivas del Congreso General la de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.²⁵

Después de la entrada en vigor de esta Constitución Mexicana, se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en el Decreto del 16 de noviembre de 1824, con la cual se extingue el Tribunal de Cuentas y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la Inspección de la Cámara de Diputados y con la misión de efectuar el examen de glosa de la contabilidad de los ramos de hacienda y Crédito Público, lo cual se originó con base en lo establecido por el artículo 50 fracción VII de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que en su parte conducente establecía como facultades exclusivas del Congreso General, "Tomar anualmente cuentas al Gobierno".

Esta ley en sus artículos 42 a 51 disponía lo siguiente:

²⁴ *Ibidem*, pág. 12

²⁵ Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición, México, 1996, pág. 46.

42. Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor.

43. Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados.

44. La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión que será permanente aún por el tiempo del receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del Secretario del Despacho de Hacienda.

45. La Contaduría se dividirá en dos secciones, de Hacienda y de Crédito Público, y cada sección estará a cargo de un Contador Mayor.

46. El nombramiento de estos dos jefes se hará por la Cámara a pluralidad absoluta de votos.

47. El de los demás empleados de la Contaduría se hará por la misma Cámara a propuestas en terna del respectivo Contador, informada por la comisión.

49. Luego que sean elegidos los contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de la oficina, que con el informe de la comisión se pasará a la Cámara de Diputados.

50. La memoria del ramo de Hacienda debe comprender extractos puntuales, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarias y administraciones.

51. La del Crédito Público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto".

El 8 de mayo de 1826, se publicó el decreto que regulaba lo relativo a la memoria anual que debía presentar al Congreso el Ministro de Hacienda, en el cual se precisaron de manera amplia las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y se dispuso que este órgano, para la glosa y revisión de las cuentas, comunicaría inmediatamente a los responsables, los reparos y resultados que ocurrieran en el examen; además, se atribuyó al Contador Mayor de Hacienda la facultad de intervenir en los cortes de caja. El 10 y 13 de mayo siguientes, se emitieron los reglamentos de las dos secciones que integraban la Contaduría Mayor de Hacienda: la de Hacienda y la de Crédito Público, los cuales señalaron al Contador Mayor de Hacienda como el único capacitado para examinar por sí mismo los Presupuestos Generales de Gastos y las Cuentas de la Secretaría del Despacho de hacienda, a fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del caso, pasando al mismo Secretario los pliegos de reparos que produjeran dichas cuentas.

Las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1829 establecieron, respectivamente, que el Contador Mayor de Hacienda autorizará los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y que, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procederá a expedir finquitos a los responsables de las cuentas glosadas. Más tarde en octubre de 1830, se previno que los libros que llevara la Tesorería General fueran autorizados por el Contador Mayor de Hacienda.

La conocida "Constitución de la Siete Leyes", expedida el 29 de diciembre de 1836, en su tercera ley denominada "Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice en relación a la formación de las leyes", artículo 52, fracciones I y II, relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se incluía la de vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las Oficinas Generales de Hacienda. Asimismo, indicaba que una ley secundaria detallaría el modo y términos en que la Comisión inspectora debía desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijaron, y nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

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

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

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843 otorgaron a la Cámara de Diputados del Congreso, la facultad exclusiva de vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor.

Por Decreto del 2 de septiembre de 1846, se extinguió el Tribunal de Revisión de Cuentas y se restablecieron las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, con arreglo a la ley de mayo de 1826. Mediante el decreto del 26 de noviembre de 1853, Santa Anna estableció el Tribunal de Cuentas.

La Constitución Política de 1857, decretada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 5 de febrero de ese año, se constituyeron los principios básicos del liberalismo político y económico para constituir a la Nación bajo la forma de república representativa popular.

En esta constitución se reconocen en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades de la persona humana y el modo de hacerlos efectivos a través del instrumento para garantizar el estado de derecho: el Juicio de amparo, establecido por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1841 y después en el Acta Constitutiva y de 1847. Se consagraba la división tripartita del poder, pero el Congreso sería unicameral, por lo demás, el sistema que estableció contemplaba un ejecutivo sin facultad de veto. Los gobiernos que sucedieron de 1867 a 1910, dieron cuenta de que esta Constitución requería de algunos ajustes para hacer posible la formación y consolidación de un "estado nacional", por lo que se le hicieron diversas reformas, destacando para nuestro tema, la restauración del Senado y otorgándole la facultad de veto al ejecutivo federal, en 1874. De esta manera el artículo 51 de esta constitución estableció que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso de la Unión. En el artículo 68 se dispuso el segundo período de sesiones que se destinaría al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presentaba el Ejecutivo.

De esta manera la Constitución de 1857 reconoce la facultad del Poder Legislativo para fiscalizar los gastos públicos, razón por la cual subsiste la Contaduría Mayor.

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

Glosa de la Cuenta del Tesorero Federal; Glosa de las Cuentas de las Tesorerías Municipales del Distrito; Territorios Federales y, todas aquellas otras que determinen las leyes; toma de razón de los despachos civiles y militares y demás documentos que conforme a las leyes necesiten ese requisito; registro de los avisos de fianzas otorgadas por empleados o agentes de manejo de fondos. Además se señalaron como atribuciones: cuidar de que oportunamente le sea enviada la cuenta de cada año fiscal; formular las observaciones y reparos que resulten en la glosa, exigiendo los requisitos que se hubieren llenado en su oportunidad; reclamar los documentos faltantes y hacer las réplicas consiguientes; hacer la consignación a la oficina del timbre en los casos de infracción a la Ley de la materia, y a la autoridad judicial competente cuando de la glosa resultare responsabilidad criminal o pecuniaria.

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

conducto de la Comisión Inspector de las responsabilidades en que hayan incurrido los funcionarios que gocen de fuero federal.

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

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

Las atribuciones que se encomendaron al órgano mencionado, se resumen en: revisión y glosa; de fiscalización; y de finiquitos. La revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, distrito y territorios federales, así como a la beneficencia pública, Lotería Nacional y demás oficinas con manejo de fondos o valores de la Federación; debiendo comprender dicho examen no solamente la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que era necesario hacer una revisión legal numérica y contable de esas partidas cuidando que tales cantidades estuvieran justificadas y comprobadas.

La Contaduría Mayor de Hacienda, tenía como facultad la de fiscalizar la contabilidad de las oficinas a que nos hemos referido en el párrafo precedente, pudiendo ordenar las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación de la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados para practicar visitas.

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

Dicha Ley estuvo vigente hasta el 28 de diciembre de 1978 teniendo diversas reformas, entre ellas la de su artículo 28, de fecha 30 de diciembre de 1963, precisando el plazo de un año de que disponía la Contaduría Mayor de Hacienda para la práctica de la revisión y glosa, y que dicho término debe computarse a partir de la fecha en que la Contaduría recibiera los estados de contabilidad.

Otra de las reformas fue la del decreto del 31 de diciembre de 1976, mediante las cuales se impuso a la Contaduría Mayor de Hacienda la obligación de tener cuidado de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos hechos estuvieran debidamente comprobados conforme a los precios y tarifas autorizadas o mercado, según procediera. La reforma a su artículo 8°, estableció que no solamente podía practicar visitas, sino inclusive auditorías a las diversas oficinas; asimismo, se le facultaba a solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como las entidades del sector público, así como a las empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de Ingreso y del Gasto Público Federal en el desempeño de sus funciones, la Contaduría podía auxiliarse de profesionales especializados en su carácter de asesores.

La reforma al artículo 12, estableció que las responsabilidades que se constituyan a cargo de los funcionarios o empleados del sector público, no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por lo tanto, se les exigiría su cumplimiento, aún cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente. Respecto al artículo 27, se contempló lo referente al mecanismo que se sigue en la revisión de la Cuenta Pública y dispuso que la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de los primeros diez días de noviembre de cada año, por conducto de la Comisión Inspectoral presentaría a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara, el Informe derivado de la revisión, conteniendo las evaluaciones técnicas que a su juicio procedieran, con el objeto de que el Congreso de la Unión al examinar la Cuenta Pública adoptara las determinaciones que considerara convenientes.

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

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

Por último, el artículo 30, también adicionado, impuso que el Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría Mayor de Hacienda a solicitud de ésta, de los actos y contratos que resulten derechos

y obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal, que afectasen a la Cuenta Pública.

Al respecto, Tena Ramírez explica que con la reforma de 1977, se regresó al sistema de 1874, excluyendo al Senado de la grave responsabilidad de enjuiciar la Cuenta Pública y se deja al Poder Ejecutivo a merced de la Cámara de Diputados, un órgano que por sí sólo no integra el Poder, lo que en una democracia auténtica, esta reversión sería inadmisibles. No obstante, menciona que con la reforma de 77 se hizo cargo de la situación, consignando más claros y pertinentes requisitos en los párrafos cuarto y quinto de la fracción IV del artículo 74, los cuales si en lo futuro son observados estrictamente, pueden llegar a hacer de la revisión de la Cuenta Pública un función democráticamente decorosa. Y menciona: "Más fijémonos que cualquiera técnica de control de los gastos públicos es susceptible de ser burlada si no existe una opinión pública, madura y exigente, a cuya vigilancia corresponde, en última instancia, la fidelidad de la Cuenta Pública, como constancia de probidad de la administración."²⁶

En términos generales, hasta 1978, las funciones que otorgaba la Ley Orgánica a la Contaduría Mayor de Hacienda, se reducía en la práctica de la llamada glosa tradicional, tanto de ingresos como egresos federales, y que consistía en una revisión simple de tipo legal numérica y contable de la documentación justificativa y comprobatoria de las operaciones del gobierno.

En el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978, se publica la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, abrogando la Ley anterior, con el fin de responder a los nuevos requerimientos de fiscalización del ingreso y del gasto públicos

²⁶ Derecho Constitucional Mexicano. Ob. Cit. Pág. 340.

a que se refiere la Cuenta Pública Federal y la del entonces Departamento del Distrito Federal, que el Presidente de la República, envía a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio del año, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución, documento con el cual se da a conocer a la representación popular, los resultados de la gestión financiera del Primer Mandatario.

Esta nueva ley, obedeció a las reformas constitucionales de diversos artículos de la Carta Magna, debido a los procesos de Reformas Administrativa y Política del Presidente López Portillo, las cuales confluyeron en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la cual se dota al órgano técnico de un nuevo ordenamiento legal que posibilite el examen y revisión de los Ingresos y gastos públicos y la fiscalización de quienes en ellos intervinieron, de manera técnicamente adecuada y políticamente al margen de los cambios trianuales de la Cámara de Diputados.

En ese momento, el artículo 74, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aludía a la facultad privativa de la Cámara de Diputados para "vigilar, por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor", a la cual se le cambió el nombre de Comisión Inspectora por el de Comisión de Vigilancia.

Esta Ley Orgánica pretendió fortalecer y ampliar las facultades y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, con las cuales no sólo examinaría y revisaría si el ingreso y el gasto públicos estaban de acuerdo con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación respondía al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas y, además, si era eficiente. Uno de los principios fundamentales que se fortaleció con esta ley fue la de que la Contaduría Mayor de Hacienda, era un órgano técnico al

margen de los acontecimientos trianuales de la política militante, con objeto de garantizar su responsabilidad, respetabilidad, confiabilidad y la realización de las altas finalidades que le corresponden en el régimen democrático que se pretendía establecer en el país.

Como la reforma al artículo constitucional 74, fracción IV, determinó que la Cuenta Pública debe ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio, la Ley Orgánica dispone que la Contaduría Mayor de Hacienda goza de un plazo de 15 de meses para practicar el examen y revisión y rendir su informe a la Cámara de Diputados. Si el plazo fuere insuficiente, a su petición fundada y motivada, podrá otorgársele a la Contaduría Mayor de Hacienda una prórroga máxima por 3 meses.

De esta forma, el informe se presentaba a la Cámara de Diputados y no a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que carece de facultades para conocer de la Cuenta Pública. Por otra parte, una prórroga no mayor de 3 meses acorta el plazo que para el examen y glosa dispone la ley.

Como se ha mencionado la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, conforme a su Ley Orgánica, le correspondía revisar, además, de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, la del entonces Departamento del Distrito Federal, y en su artículo 3º, señalaba que lo haría ejerciendo funciones de contraloría.

Es de mencionar que en el ámbito federal, con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 14 de julio de 1999, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año, se reformó la fracción XXIV del artículo 73, a fin de que el Congreso de la Unión tenga la facultad para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación,

así como aquellas que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Por ello el artículo 74 constitucional que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, también sufre cambios con dicha reforma, la que en su fracción II se establece en lugar de "vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor", ahora coordinará y evaluará, "sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley". La fracción IV de dicho precepto fue modificada para quedar de la manera siguiente: "Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley". Estas reformas constitucionales sustentan la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación con las adiciones y reformas a los artículos 78 y 79 constitucionales.

Así entonces, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre del 2000 el Decreto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mediante la cual se da vida a la Auditoría Superior de la Federación que es la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y se abroga la Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1978. En el artículo Tercero Transitorio de dicha ley se señala que el titular de dicho órgano será el Contador Mayor de Hacienda, hasta el 31 de diciembre del 2001. Asimismo, se dispone que la revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara, con el apoyo

de la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública, gozando con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

En el ámbito local, en cuanto al Distrito Federal, con base en las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, se definió la naturaleza jurídica del Distrito Federal, el cual deja de ser Departamento y se da origen al Gobierno de la Ciudad del Distrito Federal. En el artículo 122, se estableció que su gobierno estaría a cargo de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, representativos y democráticos, por lo que sus autoridades locales son la Asamblea de Representantes (la cual posteriormente fue modificada para ser Asamblea Legislativa, ya que le fueron conferidas facultades, mediante las modificaciones a la Carta Magna, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, para legislar en las materias civil, penal y electoral del Distrito Federal que le confiere la propia Constitución, por lo cual está a cargo del Poder Legislativo Local y por ende de la función legislativa); el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que tendrá a su cargo el Poder Ejecutivo Local; y el Tribunal Superior de Justicia, el que ejercerá la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Jaime Cárdenas Gracia, comenta al respecto que "el artículo 122 constitucional, en fecha reciente fue objeto de una importante modificación, de tal forma que el contenido que presentaba hasta el mes de octubre de 1993, fue reubicado en el artículo 119. El texto vigente se refiere al gobierno del Distrito Federal, su estructura y contenido es el resultado de un largo proceso de evolución que aún no concluye." Y continúa señalando que "con el propósito de hacer acorde el texto constitucional con la

sustancial reforma al artículo 122, se hizo necesario modificar los artículos 31, fracción IV; 44; 73, fracciones VI, VII y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción II; 104, fracción I-B; 105; y 107, fracción VIII, inciso A. De igual forma se adicionó el artículo 76 con una fracción IX y se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la de la Constitución Política.²⁷

El gobierno del Distrito Federal, entonces es entendido por una parte como sede de los poderes federales y como gobierno local.

La iniciativa pretendió que la Asamblea pasará a ser de un órgano de representación y gestión a uno de representación política con facultades legislativas en los ámbitos de competencia que establece el artículo 122 constitucional.

Por lo anterior, las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal, asumen algunas funciones que llevaban a cabo los poderes federales respecto del entonces Departamento del Distrito Federal, mismas que se especificaron en el mencionado artículo 122 y el Estatuto de Gobierno de Gobierno del Distrito Federal emitido por el Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, entre otras, se encuentran el que la Asamblea Legislativa examinará, discutirá y aprobará anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que presenta como iniciativa el propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya que es una de sus facultades, al igual de estar obligado a presentar la Cuenta Pública a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; que ésta revise la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de su órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a los criterios establecidos en

²⁷ Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo XI. Cámara de Diputados LVII Legislatura, págs. 639-651.

la fracción IV del artículo 74 constitucional, en lo que le sean aplicables, la cual se refiere a la revisión de la Cuenta Pública que presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el ámbito federal, y que con estas nuevas disposiciones se llevará cabo la revisión de la Cuenta Pública en el ámbito local en cuanto a lo que corresponde al Gobierno del Distrito Federal.

Por ello se hacía necesario un ordenamiento legal que regulara dicha revisión y se establecieran las facultades y funciones del naciente órgano técnico en el Distrito Federal, por lo que el 28 de abril de 1995, siendo todavía Asamblea de Representantes, se discutió en su seno la iniciativa de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda local, y una vez aprobada, con fecha 31 de mayo de 1995, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y el 14 de junio del mismo año, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con fecha 23 de octubre de 1995, se aprobó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de noviembre del mismo año.

Con dicha Ley Orgánica se reguló la organización y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la entonces Asamblea de Representantes y se estableció en su artículo 3º, que tendría a su cargo la fiscalización del ingreso y evaluación del gasto público del Gobierno del Distrito Federal; asimismo, que dependería para su funcionamiento de la Comisión de Vigilancia; también, se estableció que para cumplir con las atribuciones conferidas, goza de facultades para revisar toda clase de libros, registros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones, auditorías, revisiones, compulsas y, en general, recabar los elementos de información

necesarios para cumplir con sus funciones; y otra disposición interesante es la de que el titular de la Contaduría sería el Contador electo por mayoría de los miembros presentes en la sesión correspondiente de la Asamblea, de la terna propuesta por la Comisión y que dicho Contador sería inamovible durante el término de ocho años, pudiendo prorrogarse su nombramiento hasta por ocho años más, a propuesta motivada y fundada de la Comisión, con esto se quiere resaltar que la dirigencia de dicho órgano técnico, era unipersonal.

En esencia se podría decir que son las mismas facultades y funciones que tenía la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, pero en el ámbito local del Distrito Federal.

El 27 de enero de 1999, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (acorde con las reformas constitucionales con las cuales deja de ser Asamblea de Representantes del Distrito Federal), mediante la cual se abrogaba la Ley Orgánica anterior, sin embargo, dicho ordenamiento no se aplicó debido a que no cumplió con el requisito de promulgación del Decreto respectivo, por parte del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Por tal motivo el 8 de febrero de 1999, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, subsanando el error en que se había incurrido con la ley antes citada, y con fecha 25 de mayo de 1999 se publicó el Reglamento Interior, ordenamientos con los cuales fueron abrogados la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y su Reglamento Interior, respectivamente.

En cuanto a funciones y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no cambian con esta nueva Ley Orgánica, la cual actualmente se encuentra vigente, es decir, la revisión de la Cuenta Pública que se lleva a cabo a través de la fiscalización que realiza el órgano técnico, no se modifica, por el contrario se mantiene. Lo novedoso de dicho ordenamiento es que se establece una nueva estructura de la Contaduría, disponiendo que se compone de un órgano superior de dirección integrado por tres miembros que tendrán el carácter de Contadores de entre los cuales uno será Presidente; mismos que serán electos por la mayoría de los diputados presentes en la sesión correspondiente de la Asamblea, de la propuesta presentada por la Comisión de Vigilancia. El Presidente durará en su encargo un año improrrogable y será sustituido al término de éste por el miembro de mayor antigüedad. Conforme al artículo 12 de dicha ley, los contadores serán inamovibles durante el término de cuatro años improrrogables. Con esto la dirigencia de la Contaduría cambia de unipersonal a un órgano colegiado. Así también, otra novedad es el de establecer que la Contaduría tendrá un Contralor que será nombrado por la Asamblea, a propuesta de la Comisión de Vigilancia, lo cual no estaba estipulado en la ley y en su reglamento interior anteriores, de los que en éste último, se establecían las atribuciones de una Unidad de Contraloría Interna, es decir, su designación era exclusivamente del entonces titular único de la Contaduría; y por último, en la actual ley, se establece en su Título V, el Servicio Civil de Carrera, lo cual tampoco estaba previsto en la ley anterior.

5. Diferencias entre la fiscalización que realiza la Contraloría General del Distrito Federal y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De acuerdo con las funciones que llevan a cabo la Contraloría General y la Contaduría Mayor de Hacienda, se ha considerado, en algunos casos, que por tratarse de una revisión a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, la revisión se duplica con ambos organismos, pues generalmente se considera que ambas realizan funciones de fiscalización; sin embargo, conforme a las características dadas del control y fiscalización y las del control interno y el control externo, se enfatizan las diferencias entre ellas, ya que el control que lleva a cabo el Poder Legislativo es distinto al que lleva a cabo el Poder Ejecutivo y aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que mientras uno permite al Ejecutivo garantizar su correcta administración, el otro tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y ambos contribuyen al mejoramiento de la gestión pública; sin embargo, se considera que el control del órgano técnico del Poder Legislativo debe ir más allá, dotándolo de la facultad de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues de lo contrario, la Contraloría General que sí tiene esa facultad, al pertenecer al Poder Ejecutivo, es juez y parte a la vez, ya que ese procedimiento se dirige a los servidores públicos de la propia Administración Pública del Distrito Federal de la que forma parte.

Aún con lo expuesto, de manera enunciativa a continuación se indican las diferencias entre el control que realizan ambos organismos:

- Los objetivos de la revisión son distintos. El de la Contraloría, que desde adentro de la Administración Pública del Distrito Federal pretende garantizar el correcto proceder de sus funciones, lo que le permite e incluso le faculta la propia ley para

planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. El de la Contaduría Mayor de Hacienda, dar fe sobre los resultados obtenidos por la Administración Pública, basándose en lo que se informa en la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

- La Contaduría representa el control Legislativo que ejerce sobre la Administración Pública y la Contraloría representa el autocontrol del Poder Ejecutivo.
- Por lo anterior, la facultad de la Contraloría General del Distrito Federal, es la de ejercer un control de carácter preventivo y de autocontrol y el de la Contaduría Mayor de carácter correctivo y de control externo.
- Los momentos de la revisión. La Contaduría Mayor efectúa su revisión a posteriori nunca sobre las acciones que se están desarrollando por la Administración Pública; y la Contraloría, tiene la facultad y oportunidad de intervenir en forma concomitante a las acciones del Gobierno.
- Conforme a las atribuciones que tienen conferidas, efectúan paralelamente auditorías y evaluaciones; no obstante, la Contraloría lo hace sobre las acciones que en el momento se están llevando a cabo, y la Contaduría Mayor de Hacienda, sobre las acciones que ya se realizaron, es decir, de la Cuenta Pública del año anterior.
- La Contaduría Mayor de Hacienda tiene la facultad de revisar y evaluar las acciones de la Contraloría General del Distrito Federal.
- La Contaduría Mayor al pertenecer al Poder Legislativo, le rinde un Informe sobre los resultados de su revisión y la Contraloría, al formar parte de Poder Ejecutivo, le

informa al titular de ese poder sobre el resultado de la evaluación que practicó a las dependencias y entidades de Administración Pública.

- La Contaduría, una vez que llevó a cabo su revisión, debe promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes.

Sobre este aspecto, Lanz Cárdenas, considera que dichas responsabilidades sólo serán por daños o perjuicios causados intencional o imprudentemente a la Hacienda Pública,²⁸ sin embargo, no es así, ya que la propia legislación faculta a la Contaduría para promover el fincamiento de responsabilidades por infracciones de servidores públicos a diversos ordenamientos legales, aún cuando no exista daño o perjuicio a la Hacienda Pública, siendo esas responsabilidades de carácter administrativo.

Por su parte, la Contraloría cuenta con facultades tan amplias, ya que no sólo revisa y evalúa las acciones del Gobierno al que pertenece, sino que además, finca las responsabilidades administrativas que procedan y aplica las sanciones respectivas.

²⁸ 1.a Contraloría y el Control en México, Op. Cit., pág. 552.

CAPÍTULO SEGUNDO

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

1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Como se ha mencionado en el Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa además de la función legislativa, está a cargo de la fiscalización superior, como un control externo del Poder Legislativo local de dicho Gobierno, el cual se ejerce por conducto de su órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuenta con una historia y evolución democrática aparejada con la del actual Gobierno del Distrito Federal, cuyo antecedente inmediato es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tal y como se explica a continuación.

Con la reforma a la fracción VI del artículo 73, referente a las facultades del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana con facultades para dictar bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, por lo cual se consideraba que tenía el carácter de cuasilegislativo, por estar limitado en cuanto a que se encontraba bajo el ámbito del Gobierno Federal.

Su objeto material era el de atender las necesidades que se manifestaran entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Contencioso Administrativo,

así como la facultad de iniciativa de ley o decretos ante el Congreso de la Unión, pero exclusivamente en materia relativa al Distrito Federal.

De lo que disponía dicha fracción VI del artículo 73 antes mencionado, se desprende que era facultad del Congreso de la Unión legislar en el Distrito Federal.

El 25 de octubre de 1993, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a nuestra Constitución Política, mediante las cuales se reforman entre otros, los artículos 73 y 122, y se homologa al Distrito Federal con las entidades federativas confiriéndole el carácter de autoridades locales a sus órganos de gobierno: Asamblea de Representantes, órgano legislativo; Jefe del Distrito Federal, actualmente Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a cargo del Poder Ejecutivo local; y el Tribunal Superior de Justicia, órgano jurisdiccional.

Estas reformas facultan al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Se dispone que en el Estatuto que expida el Congreso se determinarán: la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, de acuerdo a lo que dispone la propia Constitución; las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal; las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal. Así, el Gobierno del Distrito Federal de acuerdo a su evolución histórica y democrática se organiza bajo el principio clásico de la división de poderes.

En cuanto a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ya como órgano legislativo local, se establece la forma de cómo se integrará y de elección de sus representantes, los cuales deben reunir los mismos requisitos que la Constitución

establece para los diputados federales y que les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de la Constitución; asimismo, se señala la forma de celebrar su primer período de sesiones ordinarias y extraordinarias. Respecto a las facultades de la Asamblea de Representantes, se asumen algunas de las que llevaba a cabo el poder legislativo federal respecto del Distrito Federal, señalando que las prohibiciones y limitaciones que la Constitución establece para los estados se aplicará para el Distrito Federal. Destacan para nuestro trabajo las siguientes facultades de dicho órgano legislativo local:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- Formular el proyecto de presupuesto y enviarlo al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene sea incorporado al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.
- Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

- Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto

público; regulación de su contaduría mayor; bienes de dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil, etc.

De esta forma, el 26 de julio de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que tal y como lo ordena la Carta Magna, contiene las normas de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, señalando entre ellas las que corresponden a su entonces Asamblea de Representantes.

Así es como se da origen y vida a la facultad de revisar la cuenta pública en el Distrito Federal, y por ende, a su órgano técnico fiscalizador local, dejando de hacerlo el Poder Legislativo Federal. Es de señalar que en la Constitución no se establecía que dicha revisión se haría a través del órgano técnico, por el contrario el Estatuto de Gobierno sí lo dispuso en su artículo 43: "Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia ley orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la ley orgánica de la Asamblea de Representantes".

El 28 de noviembre de 1995, se presentan y debaten ante Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión las iniciativas de reformas a la Constitución, aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del mismo año. Con dichas reformas, en el artículo 122 cambia la denominación de la Asamblea

de Representantes del Distrito Federal por la de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y señala que estará integrada por diputados en vez de representantes; asimismo, se refiere someramente a la organización y facultades de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Gobierno del Distrito Federal, y dentro de las facultades de la Asamblea Legislativa se mantiene, hasta la fecha, en términos generales, la facultad de legislar en las materias que se especifican por la propia Constitución y la de revisar la cuenta pública, mencionando en este mismo precepto constitucional que lo hará por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda.

2. La Contaduría Mayor de Hacienda.

Como se ha mencionado en el Capítulo anterior la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conforme a su Ley Orgánica (ya abrogada), le correspondía revisar, además de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, la del entonces Departamento del Distrito Federal.

Asimismo, vistos los antecedentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las facultades que le fueron asignadas en la Constitución Federal (artículo 122) y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículo 43), podemos deducir que van de la mano con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de dicha Asamblea, por lo que sobre la base de las reformas constitucionales del 25 de octubre de 1993 y del Estatuto de Gobierno mencionado, se presentó el anteproyecto de iniciativa de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, elaborado en el seno de la Comisión de Vigilancia de ese órgano legislativo, en sesiones desarrolladas durante los primeros meses de 1995. La iniciativa de Ley fue presentada al Pleno de la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal y I Legislatura, para su análisis y dictamen, en la

sesión del 28 de abril de 1995 en la cual fue aprobada, y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de mayo de 1995 y el 14 de junio del mismo año, en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Y con fecha 27 de noviembre de 1995, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En este sentido, por primera vez la capital del país cuenta formalmente con un órgano técnico (Contaduría Mayor de Hacienda), responsable de fiscalizar el ingreso y gasto público de la Ciudad de México. Por ello en el presente apartado se va a tratar lo relativo a cómo inicia sus funciones y su organización, cual es su naturaleza jurídica y su evolución.

En los ordenamientos legales antes mencionados que disponían ser de carácter público, se reguló la organización y se establecieron las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. Además, la Ley Orgánica le confirió la capacidad para decidir y ejecutar sus actos, con la autonomía e independencia que requiere su tarea de fiscalización superior, la cual se ejercerá en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados que integran la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo despacho de los asuntos de orden administrativo está a cargo del entonces Jefe del Distrito Federal.

Miguel Ángel Dávila señala que: "Las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda se centran básicamente, en el concepto de rendición de cuentas, condición necesaria

para prevenir el abuso del poder delegado, garantizando, en cambio, que este sea ejercido para bien y acorde a los intereses de la sociedad".²⁹

El artículo 3° de la Ley, define a la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano técnico de la entonces Asamblea de Representantes, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y evaluación del gasto público del Distrito Federal. En el desempeño de sus atribuciones, se le confiere el carácter de autoridad administrativa y depende para su funcionamiento de la Comisión de Vigilancia.

Es de destacar que conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica, la dirigencia de este órgano técnico era *unipersonal*, es decir, el titular de la Contaduría sería el Contador electo por mayoría de los miembros presentes en la sesión correspondiente de la Asamblea, de la terna propuesta por la Comisión. Por su parte el artículo 11, disponía que corresponde originalmente al titular de la Contaduría el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, y el artículo 12, fracción I, señalaba que el Contador, como autoridad ejecutiva, tiene la facultad de representar a la Contaduría ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales.

Conforme al artículo 14 de dicha Ley, el Contador sería inamovible durante el término de ocho años, pudiendo prorrogarse su nombramiento hasta por ocho años más, a propuesta motivada y fundada de la Comisión.

Fue en diciembre de 1995, cuando la Comisión de Vigilancia presentó ante el Pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la terna para elegir, conforme al artículo 10 mencionado, al titular del órgano técnico y el 22 de ese mes y año, se aprobó en Sesión Plenaria, la designación de la Contadora Mayor de Hacienda, quien

²⁹ Auditoría Comprehensiva un moderno concepto en la auditoría gubernamental. Ob. Cit. Pág. 112

tomó protesta el 23 siguiente, como única titular del naciente órgano técnico de fiscalización superior local.

De acuerdo con la Memoria Anual de 1996, el inicio de sus funciones de fiscalización superior de la Contaduría Mayor de Hacienda representaba "revisar la gestión financiera de 9 secretarías, 11 entidades paraestatales y 16 delegaciones, así como los resultados de programas prioritarios para brindar servicios básicos a la ciudadanía como son: transporte, salud, vivienda y seguridad pública, entre otros".³⁰

En cuanto a las atribuciones, es de destacar que conforme a la Ley Orgánica señalada, le corresponde (hasta la fecha) a la Contaduría Mayor, la de revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal que, en forma anual, debe presentar el Jefe del Distrito Federal, ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a la Asamblea de Representantes, ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Es conveniente señalar que la Cuenta Pública tiene como propósito informar sobre el resultado del comportamiento del ejercicio programático-presupuestal a cargo del Gobierno del Distrito Federal, conforme a lo autorizado por el Poder Legislativo local en el Presupuesto de Egresos del año correspondiente. En dicho documento se precisan, los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de activo y pasivo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades sujetos al control presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente.

³⁰ Memoria Anual 1996. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Pág. 16.

Tena Ramírez en su obra señala un concepto interesante de la Cuenta Pública, diciendo que "Es un instrumento legal, destinado a comprobar una operación pretérita, como es el uso correcto que el Ejecutivo hizo del Presupuesto de Egresos vigente durante la anualidad anterior.

El examen de la cuenta pública no tiene por objeto el Presupuesto en sí, sino el ejercicio que del mismo llevó a cabo el Poder Ejecutivo.

La revisión de la Cuenta Pública debe significar el juicio crítico, imparcial y objetivo, de la obra realizada por el ejecutor del Presupuesto, señalándole las deficiencias si las hubiere, principalmente el desbordamiento en gastos no autorizados.³¹

Por su parte, Raúl Castro Vázquez, comenta que la cuenta de la hacienda pública federal es el informe que rinde el poder ejecutivo a la Cámara de Diputados cada año, respecto de los resultados y la gestión a que condujo la administración de la Presidencia de la República.³²

Y señala que la cuenta de la hacienda pública federal se le conoce comúnmente como la cuenta pública y la Dirección General de Contabilidad Gubernamental va a consolidar los estados financieros, presupuestales, programáticos y económicos emanados de las dependencias y entidades de la administración pública para la elaboración de este documento.³³

³¹ Derecho Constitucional Mexicano. Ob. Cit. Pág. 339.

³² Contraloría Gubernamental, Raúl Castro Vázquez, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., Federación de Colegios de Profesionistas. Primera Edición, México, 1996. Pág. 109

³³ Idem. Pág. 109.

Una vez recibida la Cuenta Pública, por la Comisión de Gobierno de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ésta se turna a la Contaduría Mayor, a través de la Comisión de Vigilancia.

Con motivo de esta revisión, la Contaduría Mayor de Hacienda puede ordenar visitas e inspecciones; así como practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, registros, sistemas y procedimientos, compulsas y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones. También está facultada para recomendar sistemas, métodos y procedimientos de contabilidad, que mejoren los existentes y emitir pliegos de observaciones; y promover los fincamientos de responsabilidades ante las autoridades competentes.

Respecto de sus obligaciones, la Contaduría Mayor de Hacienda debe presentar un Informe Previo de la Cuenta Pública, el Informe de Resultados y la Opinión sobre los Informes de Avance Programático-Presupuestal. El Informe Previo es un análisis preliminar de la información contable, financiera, presupuestal y económica incluida en la Cuenta Pública del Distrito Federal que se remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea, por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los primeros 10 días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública.

En el Informe de Resultados, se exponen los resultados finales de las auditorías practicadas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública, no obstante, que la ley orgánica y el reglamento, no especifican con claridad lo que contendrá dicho informe, estableciendo la primera que, se remitirá a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública por conducto de la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 27 de septiembre de año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública.

En cuanto a la Opinión que se ha mencionado, en el curso del año la Contaduría está facultada para emitir opinión sobre los informes de seguimiento trimestral del comportamiento programático, presupuestal y financiero que presenta el Jefe del Distrito Federal, ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a la Asamblea, dentro de los 45 días siguientes a la fecha de corte del período respectivo, contando con 30 días para emitir la opinión correspondiente.

De acuerdo con la Memoria Anual de la Contaduría Mayor de Hacienda de la entonces Asamblea de Representantes, ésta inició formalmente sus actividades el 1º de enero de 1996, por lo que en forma simultánea durante ese año se dió a la tarea de establecer las bases de su organización, así como al cumplimiento de sus atribuciones, específicamente, su primera revisión correspondiente a la Cuenta Pública del año de 1995, la que le fue remitida por la Comisión de Vigilancia el 11 de junio de 1996.³⁴

Como se ha señalado, mediante las reformas a nuestra Constitución Política de fecha 22 de agosto de 1996, específicamente el artículo 122, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal pasa a ser la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y por lo que se refiere a nuestro tema, dicho precepto menciona en su apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), lo siguiente:

**ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de*

³⁴ Ob. Cit., págs. 33 y 48.

carácter local, en los términos de este artículo.

...

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto de la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables."

De esta forma la denominación del órgano técnico y que persiste hasta la fecha es Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dejando de ser de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo cual se hacía necesario su modificación en cuanto a la denominación de su ley orgánica y reglamento interior, siendo hasta el 27 de enero de 1999, cuando se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal (acorde con las

reformas constitucionales con las cuales deja de ser Asamblea de Representantes del Distrito Federal), mediante la cual se abroga la Ley Orgánica anterior; sin embargo, dicho ordenamiento no se aplicó debido a que no cumplió con el requisito de promulgación del Decreto respectivo, por parte del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, con conformidad con el artículo 122 constitucional, en su Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b).

Entonces el 8 de febrero de 1999, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, subsanando el error en que se había incurrido con la ley antes citada, y con fecha 25 de mayo de 1999 se publicó el Reglamento Interior, ordenamientos con los cuales fueron abrogados la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y su Reglamento Interior, respectivamente.

Con esta nueva Ley Orgánica, la cual actualmente se encuentra vigente, las funciones y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no cambian en esencia, es decir, la atribución principal de revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, se mantiene.

Lo fundamental de dicho ordenamiento es que se establece una nueva estructura de la Contaduría, disponiendo que ésta se compone de un órgano superior de dirección integrado por tres miembros que tendrán el carácter de Contadores de entre los cuales uno será Presidente; mismos que serán electos por la mayoría de los diputados presentes en la sesión correspondiente de la Asamblea, de la propuesta presentada por la Comisión de Vigilancia. El Presidente durará en su encargo un año improrrogable y será sustituido al término de éste por el miembro de mayor

antigüedad. Conforme al artículo 12 de dicha ley, los contadores serán inamovibles durante el término de cuatro años improrrogables. Con esto la dirigencia de la Contaduría cambia de *unipersonal* a un *órgano colegiado*.

Sobre este aspecto, se consideran relevantes los razonamientos de los legisladores, para crear un órgano colegiado como titular de la Contaduría Mayor, expuestos en la sesión extraordinaria del 14 de enero de 1999 de la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo a la exposición de motivos de la ley, se señaló en lo conducente lo siguiente:

"La creación de un Órgano Colegiado como titular de la Contaduría Mayor, es sin duda un aporte fundamental de esta iniciativa, para apoyar las nuevas tareas de fiscalización que enfrenta una ciudad tan dinámica y extensa como la de México; en diversos países la figura colegiada ha contribuido a mejorar el proceso fiscalizador al racionalizar las decisiones por medio de un proceso de argumentación y discusión de los titulares del órgano.

Como atributos adicionales de esta figura, es preciso destacar que la comisión de algún error por uno de los Titulares del Órgano, no lleva al fracaso de la institución, siendo más difícil la corrupción interna del órgano de fiscalización y más equilibrada la toma de decisiones fundamentales en su organización y funcionamiento.

"Con estos antecedentes, se convierte la Contaduría Mayor de Hacienda de este Órgano Legislativo, en un órgano de avanzada, que contará mayor equilibrio, independencia e imparcialidad en su dirección y administración,

para apartarse de influencias extra legis que inhiban la acción fiscalizadora.

...

Congruentes con el principio de legalidad, en la presente Ley se establecen claramente las atribuciones de la Contaduría como autoridad, lo mismo que las del Órgano Colegiado y del Presidente".³⁵

En este ordenamiento, se da origen a la Contraloría Interna en el órgano técnico fiscalizador y se incorpora el Servicio Civil de Carrera.

Como se observa, en la exposición de motivos y en la Ley Orgánica actual como en la anterior, específicamente, en su artículo 3º, se le da al órgano el carácter de *autoridad administrativa*, de ahí que se considere necesario analizar dicho concepto para determinar si efectivamente el órgano técnico cuenta con dicho carácter y cómo debe entenderse en el desempeño de funciones frente a terceros.

De acuerdo con Gabino Fraga, para determinar el tipo de autoridad, desde el punto de vista formal, previamente tenemos que atender sus funciones, de ahí que de conformidad con la clásica división de poderes, tenemos a la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa; las cuales las ejercen las autoridades a las que se les ha encomendado, esto es, al Poder Legislativo le corresponde llevar a cabo la función legislativa; al Poder Judicial le corresponde ejercer la función jurisdiccional; y, al Poder Ejecutivo, le compete la función administrativa.³⁶

³⁵ Versión Estenográfica de la Sesión celebrada el día 14 de enero de 1999, Primer Periodo Extraordinario del Segundo Año de Ejercicio de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. Págs. III y IV.

³⁶ Derecho Administrativo. Gabino Fraga, Editorial Porrúa, Edición 41va., México, 2001, pág. 48.

De acuerdo con lo anterior, el órgano o la autoridad de un Poder, es por consiguiente, una autoridad de la misma naturaleza de la que proviene, de tal forma que las autoridades del Poder Legislativo, son autoridades legislativas; las del Poder Jurisdiccional son autoridades judiciales; y las del Poder Ejecutivo son autoridades administrativas.

Por ser lo antes expuesto, de alguna manera incorrecto, el maestro Gabino Fraga, señala que debe tenerse en cuenta las funciones del Estado, desde el punto de vista material, de ahí que los Poderes del Estado, dentro del ámbito de su competencia, pueden llevar a cabo actos que no les "corresponden", de acuerdo a la naturaleza intrínseca del acto que emiten, es decir, no se considera el órgano que los emite.³⁷

Aunque normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, de tal forma que las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa o judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, excepcionalmente se reconoce que puede no existir esa coincidencia y encontrarnos con funciones que materialmente son administrativas o judiciales y que las ejerce el Poder Legislativo, igual que los otros Poderes Ejecutivo y Judicial tienen entre sus funciones algunas que no debieran corresponderles, atendiendo la naturaleza material de los actos que emiten.

De esta forma, la autoridad administrativa, entendida desde el punto de vista material y no formal de las funciones que realiza, atendiendo la clasificación de las funciones del Estado antes mencionadas (formal y material), se puede considerar que no depende necesariamente de la Administración Pública y por ende del Poder Ejecutivo, sino que debe entenderse por las funciones que desarrolla, y que implícitamente conllevan a

³⁷ Ob. Cit. Pág. 49.

emitir actos de la misma naturaleza. Es decir, si la función es administrativa, sin concebir formalmente al órgano, éste será considerado como autoridad administrativa.

Otro criterio interesante, es el de la teoría del efecto que producen los actos, esto dentro de los actos de autoridad (no de los actos jurídicos en lo general), en donde se deben examinar las situaciones jurídicas que se originan a consecuencia de la emisión del acto jurídico, para poder determinar la clase de acto y por ende, la clase de autoridad.

Así entonces, el maestro Gabino Fraga señala que el acto jurídico se ha definido como un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico.

Y continúa indicando que, a diferencia del acto jurídico, el hecho jurídico está constituido, bien por un acontecimiento natural al que la ley vincula ciertos efectos de derecho, en el que incluso puede intervenir la voluntad humana, pero el objeto de la voluntad no es el de producir un efecto en el orden jurídico es decir, no hay intención de ello.

Por otra parte, menciona nuestro maestro, que existe el acto material, que está constituido por hechos naturales o voluntarios que no trascienden al orden jurídico.³⁸

De esta forma, el autor señala que el Estado realiza una serie de actos materiales que generalmente se consideran como actos administrativos y que la función administrativa aunque siendo a la vez jurídica y práctica, es más práctica que jurídica cuando realiza ese tipo de actos. Y menciona como ejemplos de ellos, los actos de

³⁸ Ob. Cit. , pág. 48

enseñanza y de asistencia, los actos de investigación, de estadística, *de vigilancia, de comprobación.*³⁹

Y como elemento importantísimo para nuestro trabajo, señala que esos actos materiales tienen especial trascendencia jurídica por la circunstancia de que *constituyen antecedentes que condicionan la validez de un acto jurídico.* Esto es, el acto material *constituye el medio para la ejecución del acto jurídico administrativo,*⁴⁰ en cuyo caso también interesa el derecho porque sólo puede ser realizado por autoridades y funcionarios competentes y dentro de los límites que la ley señala, de tal manera que la inobservancia de las formalidades legales importa no la nulidad del acto porque no se puede nulificar un acto material, pero sí una restitución o una causa de responsabilidad.

En este sentido, el órgano técnico de fiscalización, de acuerdo a las funciones que lleva a cabo y tomando en cuenta del Poder al que pertenece, es decir, Legislativo, no puede considerarse como una autoridad administrativa en estricto sentido, pues no cumple con el alcance de dicho concepto y características, ya que: a) No tiene imperio; b) Depende para su funcionamiento de la Comisión de Vigilancia; c) No tiene mando; d) No tiene facultades para imponer sanciones, sino promueve ante las autoridades competentes para que en cumplimiento a sus atribuciones, finquen las responsabilidades e impongan las sanciones correspondientes.

³⁹ Ob. Cit. Pág. 75.

⁴⁰ Así lo menciona Gabino Fraga en su obra, más considero que no sólo en el ámbito administrativo, sino también en el legislativo y jurisdiccional.

A) Organización y estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Para ejercer sus atribuciones y desarrollar sus actividades, la Contaduría requiere de una estructura y organización que le permita cumplir con sus objetivos y funciones de fiscalización, por lo cual requiere de ser auxiliada por diversos funcionarios y autoridades que la propia ley y reglamento disponen.

La Ley Orgánica establece el ámbito de competencia y organización de la Contaduría y su Reglamento Interior determina la organización, funciones y atribuciones de las unidades administrativas, técnicas, de administración y control.

El artículo 10 de la Ley establece que la Contaduría se estructurará con:

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

Por su parte, el primer párrafo del artículo 16 de la Ley Orgánica señala que: *"La Contaduría será auxiliada en sus funciones por los directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de departamento, auditores, supervisores, coordinadores, asesores y trabajadores que se requieran para el cumplimiento de sus atribuciones, con las categorías que prevé el Reglamento"*.

El artículo 3º del Reglamento Interior dispone que:

"Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Contaduría se estructurará con un Órgano Superior de Dirección, un Contralor Interno y las siguientes Direcciones Generales:

Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal

Dirección General de Auditoría al Sector Central

Dirección General de Auditoría a Entidades públicas

Dirección General de Auditoría a Obra Pública

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Administración y Sistemas

Dirección General de Programación y Control de Auditoría.*

Por otra parte, el artículo 4º, último párrafo, del propio Reglamento Interior, señala que:

"Para el mejor desempeño de sus atribuciones el Órgano Colegiado contará con un Secretario Técnico".

B) Facultades y atribuciones.

Vista la estructura orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, a continuación se describen las atribuciones y facultades otorgadas por los ordenamientos legales mencionados al Órgano Colegiado, a su Presidente, a los Contadores, así como a cada una de las unidades administrativas que la componen y, a la Comisión de Vigilancia y Contralor Interno.

B.1. Del órgano colegiado.

Como se recordará de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica, se dispone que la Contaduría se estructura, entre otros, con un Órgano Superior de Dirección, y éste,

de acuerdo con artículo 2, fracción XII, del Reglamento Interior, se entiende que es el Órgano Colegiado.

Ahora bien, de acuerdo con el primer precepto mencionado, el Órgano Superior de Dirección, se integra por tres miembros que tendrán el carácter de Contadores de entre los cuales uno será Presidente; mismos que serán electos por la mayoría de los diputados presentes en la sesión correspondiente de la Asamblea, de la propuesta presentada por la Comisión.

Las facultades del Órgano Colegiado de la Contaduría, se encuentran señaladas en el artículo 15 de la Ley Orgánica; por su parte, el artículo 4º del Reglamento Interior, dispone las atribuciones con las que cuenta. A continuación se señalan las facultades y atribuciones de dicho Órgano Colegiado:

FACULTADES (Ley Orgánica)	ATRIBUCIONES (Reglamento Interior)
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el Presupuesto Anual de la Contaduría y someterlo a la consideración de la Comisión; • Proponer para su aprobación el proyecto de presupuesto mensual del mes siguiente, a la Comisión; • Administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicación, dentro de los 10 primeros días del mes siguiente al que corresponde su ejercicio, a la Comisión; • Informar a la Comisión dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su origen y aplicación; • Aprobar los programas de trabajo de la Contaduría; 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar las estrategias y políticas generales para la integración de los programas de trabajo, programas de auditoría y demás actividades de la Contaduría; • Aprobar los programas de trabajo de la Contaduría, presentarlos a la Comisión para su conocimiento y vigilar su cumplimiento; • Establecer las bases de coordinación con diversas autoridades relacionadas con las atribuciones y competencia de la Contaduría; • Aprobar el contenido de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública, así como la opinión a los

<ul style="list-style-type: none"> • Formular las observaciones, recomendaciones y los pliegos de observaciones, así como proceder a su seguimiento hasta que se hayan atendido y solventado en su totalidad, informando mensualmente de los avances a la Comisión; • Fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deban sujetarse las visitas, inspecciones, auditorías y evaluaciones que se ordenen, las que se actualizarán de acuerdo con los avances científicos y técnicos que en la materia se produzcan; • Integrar las comisiones y subcomisiones de trabajo que sean necesarias para vigilar la calidad de los trabajos sustantivos de la Contaduría y seleccionar al personal capacitado, a fin de practicar las visitas, inspecciones y auditorías a que se refiere el artículo 8º de esta Ley; • Requerir a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Gobierno del Distrito Federal, así como a los demás organismos e instituciones públicas o privadas, concesionarios o permisionarios, que reciben o administren fondos públicos, la información que resulte necesaria para cumplir con sus objetivos; y • Emitir los Manuales de Procedimientos necesarios para el desarrollo de sus actividades, los que deberá evaluar anualmente y en su caso, hacer las modificaciones pertinentes. 	<p>informes de avance programático-presupuestal y financiero que trimestralmente presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el informe ejecutivo de las auditorías practicadas;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emitir y actualizar las normas técnicas, los procedimientos y metodologías a que deban sujetarse las visitas, inspecciones, auditorías y evaluaciones que practique la Contaduría; • Aprobar el nombramiento del Secretario Técnico, Directores Generales y Directores de Área, a propuesta de cualquier de sus miembros; • Aprobar en los términos de ley, los demás nombramientos y promover las remociones de los servidores públicos de la Contaduría, con excepción del Contralor, quien directamente depende de la Comisión; • Aprobar los servicios especializados que la Contaduría requiera contratar en los términos previstos en la Ley; • Determinar los acuerdos delegatorios de firma, y suplencia de los servidores públicos de la Contaduría; • Aprobar y expedir el Manual, los manuales de organización específicos y de procedimientos administrativos, así como las metodologías de orden técnico para la práctica de las auditorías y los Catálogos de Puestos de Base y Confianza; • Crear comisiones y subcomisiones internas que estime conve-
---	--

	<p>nientes para la adecuada coordinación de las actividades en materia de administración y otros aspectos, y dictar las normas para su organización y funcionamiento;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asignar los programas y trabajos específicos a las diferentes Direcciones Generales de la Contaduría y vigilar su cumplimiento; • Promover, ante las autoridades correspondientes, las acciones legales que se hayan derivado de las visitas, inspecciones y auditorías que se hubieran realizado por la Contaduría; • Aprobar al personal que deba intervenir en las visitas, inspecciones y auditorías que practique la Contaduría; • Determinar y establecer las políticas, bases e instrumentos para prestar el asesoramiento y apoyo técnico que solicite la Asamblea a través de la Comisión, en relación con las atribuciones de la Contaduría; • Requerir a los servidores públicos de la Asamblea, la información necesaria para llevar el Registro Patrimonial de éstos; • Definir los lineamientos necesarios para la integración del anteproyecto de presupuesto anual de la Contaduría; • Determinar estudios, proyectos y proporcionar la asesoría técnica en el ámbito de su competencia a solicitud de la Asamblea, e informarle al respecto por conducto de la Comisión;
--	---

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar y supervisar la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo de la Contaduría; • Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Contaduría; • Aprobar el proyecto de presupuesto a ejercer el mes siguiente; • Administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicación dentro de los 10 primeros días del mes siguiente; • Elaborar un Informe por escrito a la Comisión, sobre las irregularidades, desviaciones y contravenciones en que las Dependencias, Órganos Desconcentrados o Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal incurran, y que se detecten en el ejercicio de sus atribuciones y que puedan constituir delitos y ordenar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para que reúna los elementos necesarios y en su caso, formular las denuncias de hechos respectivas; • Formular las propuestas de reformas y adiciones a la Ley y al Reglamento que se presentarán a consideración de la Comisión; y • Las demás que le sean atribuidas por la Ley, el Reglamento y otras disposiciones aplicables.
--	--

Sesiones del Órgano Colegiado.

En el Reglamento Interior que nos ocupa, se señala otra de las funciones del Órgano Colegiado, como lo es el de llevar a cabo las sesiones que podrán ser ordinarias o

extraordinarias. Las primeras se convocarán por lo menos con 48 horas de antelación, y las segunda en cualquier momento.

Las convocatorias de sesiones son emitidas por el Presidente y deberán contener lugar, fecha y hora de celebración y adjuntarse la propuesta del Orden del Día.

El Órgano Colegiado sesionará por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea necesario, a petición de cualquiera de sus integrantes. Dichas sesiones serán conducidas por el Presidente y adoptará las medidas necesarias para la realización de los trabajos.

De cada sesión, el Secretario técnico levantará el acta correspondiente dando cuenta de ella en la siguiente, para su aprobación, asimismo dará seguimiento a los puntos de acuerdo adoptados por el Órgano Colegiado.

En caso de que no asistiera alguno de los Contadores, el Órgano Colegiado no podrá sesionar, debiéndose emitir, de forma inmediata, una segunda convocatoria que deberá contener, además de los requisitos señalados, la expresión de esta circunstancia.

Si a una segunda convocatoria no acudiere alguno de los Contadores, el Órgano Colegiado podrá sesionar válidamente con la asistencia de dos Contadores.

Las sesiones se desarrollarán de conformidad con el orden del día establecido en la convocatoria, el cual será sometido para su aprobación o modificación a los integrantes del Órgano Colegiado.

B.2. De los Contadores.

Antes de señalar las atribuciones de los Contadores, es conveniente mencionar los requisitos necesarios para ser Contador, de acuerdo con la Ley Orgánica de la materia, los cuales, a saber, son los siguientes:

- Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.
- Poseer título y cédula profesional, de nivel licenciatura en las áreas económico-administrativas o Derecho y contar con experiencia comprobada de cuando menos cinco años en el ejercicio de su profesión anteriores a su designación; preferentemente en las áreas que comprendan programación, presupuestación, auditoría, control y evaluación.
- Ser ciudadano probo y no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito intencional que amerite pena privativa de libertad, ni haber sido destituido o inhabilitado de la función pública.
- Ser vecino del Distrito Federal, con residencia de cuando menos tres años.
- No haber sido en los tres años anteriores al día de la elección funcionario en la Administración Pública del Distrito Federal.
- No haber sido candidato para cargo alguno de elección popular, los tres años anteriores al día de la elección.
- No haber desempeñado los tres años anteriores al día de la elección, cargo de dirección en partido político alguno a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal.

- No haber sido ministro de culto religioso un año antes del día de la elección.

Los Contadores protestarán ante el Pleno guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las demás disposiciones aplicables.

Los Contadores son inamovibles durante el término de cuatro años improrrogables y serán sustituidos, conforme a lo señalado en la ley.

Las ausencias temporales de los Contadores no podrán ser mayores a treinta días. Si la ausencia fuera mayor, los Contadores presentes lo informarán a la Comisión de Vigilancia para que resuelva lo procedente.

Las atribuciones de los Contadores son las siguientes:

- Participar en la formulación de las estrategias y políticas para la integración de los programas anuales de trabajo, programas de auditoría y demás actividades de las Direcciones Generales.
- Coordinar y supervisar las funciones de las Direcciones Generales y la ejecución de los respectivos programas de trabajo y de auditoría aprobados.
- Coordinar y supervisar que las Direcciones Generales proporcionen a la Dirección General de Asuntos Jurídicos toda la información que se requiera para la debida integración de las promociones de acciones legales que deba ejercitar la Contaduría.

- Supervisar que la Dirección General de Asuntos Jurídicos lleve a cabo todas y cada una de las acciones legales que le confiere el presente Reglamento.
- Integrar la información de las unidades administrativas para formular el anteproyecto de presupuesto de la Contaduría, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Órgano Colegiado.
- Desempeñar las comisiones que el Órgano Colegiado les encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades.
- Participar en la preparación de estudios y proyectos que competan a la Contaduría.
- Coordinar la elaboración de los informes y reporte ejecutivos que le requiere el Órgano Colegiado.
- Coordinar la elaboración de los Informes previstos en la Ley.
- Participar en la elaboración y actualización del Manual, los manuales de organización específicos y los de procedimientos administrativos, así como de las metodologías de orden técnico para la práctica de auditorías y el Catálogo de Puestos de Confianza, y vigilar su aplicación.
- Recibir de acuerdo a los titulares de las Direcciones Generales y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas, así como promover la comunicación entre ellas.
- Actualizar y mejorar los sistemas, métodos y procedimientos de fiscalización y control gubernamental, obteniendo la información y documentación necesaria.

- Coordinar y supervisar la atención, trámite y desahogo de las recomendaciones, pliegos de observaciones y demás promociones de las acciones que se deriven de las auditorías, visitas e inspecciones que se realicen.
- Es obligación de los Contadores, asistir a las sesiones del Órgano Colegiado.

B.3. Del Presidente.

El Presidente del Órgano Colegiado durará en su encargo un año improrrogable y será sustituido al término de éste por el miembro de mayor antigüedad, el Pleno de la Asamblea determinará quien lo sustituye.

Como autoridad ejecutiva, el Presidente tiene las siguientes facultades y atribuciones, de conformidad con la Ley Orgánica y el Reglamento Interior:

FACULTADES (Ley Orgánica)	ATRIBUCIONES (Reglamento Interior)
<ul style="list-style-type: none"> • Representar a la Contaduría ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales. • Promover ante las autoridades competentes: <ul style="list-style-type: none"> a) El fincamiento de las responsabilidades; b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública del Distrito Federal, debidamente actualizadas; c) El pago de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal, así como las indemnizaciones; y 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar a la Comisión, para su conocimiento los programas de trabajo de la Contaduría. • Presentar a la Comisión los requerimientos sobre los servicios especializados que la Contaduría requiera contratar en los términos previstos en la Ley, previo acuerdo del Órgano Colegiado. • Presentar a la Asamblea, a través de la Comisión, en los términos señalados en la Ley, los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública, así como la opinión a los informes de avance programático-presupuestal y financiero que trimestralmente presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

<p>d) El cumplimiento de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y proyectos presupuestales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remitir copia de los comunicados respectivos a la Comisión y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones. • Conducir las sesiones del órgano. • Notificar a los responsables sobre el fincamiento de responsabilidades en su contra. • Ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría. • Expedir el nombramiento de los auditores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar a la Comisión, para su aprobación, el proyecto de presupuesto a ejercer el mes siguiente. • Presentar a la Comisión, para el análisis y aprobación, la cuenta comprobada, dentro de los 10 primeros días del mes siguiente, del presupuesto mensual ejercido. • Informar a la Comisión mensualmente sobre la atención, trámite y desahogo de las recomendaciones, pliegos de observaciones y demás promociones de acciones que se deriven de las visitas, inspecciones, auditorías y revisiones practicadas por la Contaduría, así como del seguimiento de las visitas, inspecciones o auditorías que se practiquen. • Expedir en los términos de ley, los nombramientos y las remociones de los servidores públicos de la Contaduría. • Promover y mantener comunicación con instituciones oficiales o privadas especializadas, en las materias afines al objeto de la Contaduría. • Presentar a la consideración de la Comisión los proyectos de reformas y adiciones al Reglamento • Expedir el nombramiento del personal que deba intervenir en las visitas, inspecciones y auditorías y en su caso, los cambios que se efectúen al respecto. • Obtener información y documentación que permita actualizar y mejorar los sistemas, métodos y procedimientos de fiscalización y control gubernamental. • Presidir el Comité del Servicio Civil de Carrera.
--	---

B.4. De las Direcciones Generales.

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

A los titulares de las Direcciones Generales, sean de auditoría o no, se les otorgan las atribuciones generales previstas en el artículo 15 del citado ordenamiento legal; y a las Direcciones Generales de Auditoría, se les otorgan además, otras atribuciones generales, en el dispositivo 16; y, sus atribuciones específicas se prevén en un artículo por Dirección General; esto es, a la Dirección General de Auditoría Programática Presupuestal en el artículo 17; a la Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas, el artículo 18; a la Dirección General de Auditoría al Sector Central, sus atribuciones específicas se encuentran en el artículo 19; a la Dirección General de Auditoría a Obra Pública, en el artículo 20; en el artículo 21 se señalan las atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos; y en el artículo 23, las de la Dirección General de Administración y Sistemas. En este contexto, a continuación se describen las atribuciones de los titulares y de las Direcciones Generales.

Los titulares de las Direcciones Generales tienen las siguientes atribuciones:

- Planear y programar las actividades de las unidades administrativas a su cargo y someter los programas correspondientes a la consideración del Órgano Colegiado.
- Integrar, organizar, dirigir, instrumentar, supervisar, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y el desempeño de las labores de la Dirección General a su cargo.

- Acordar con el Órgano Colegiado a través del Contador o Contadores designados, la resolución de los asuntos de la Dirección General a su cargo.
- Coordinarse con las demás Direcciones Generales de la Contaduría para el mejor desempeño de sus funciones.
- Intervenir y opinar en los trámites de ingresos, licencias, promociones, remociones y ceses del personal a su cargo.
- Informar periódicamente al Órgano Colegiado a través del Contador o Contadores designados sobre el desarrollo de los programas de actividades asignados a la Dirección general a su cargo.
- Evaluar los sistemas o procedimientos establecidos, a fin de determinar si su diseño y operación con los adecuados o si deben mejorarse.
- Presentar al Órgano Colegiado a través del Contador o Contadores designados, las propuestas sobre la organización y el funcionamiento de la Dirección General a su cargo.
- Emitir los dictámenes y opiniones y preparar los Informes, estudios y demás documentos que sean solicitados por el Órgano Colegiado a través del Contador o Contadores designados, de acuerdo al ámbito de su competencia.
- Participar en la forma en que determine el Órgano Colegiado a través del Contador o Contadores designados, en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública, de acuerdo al ámbito de su competencia.

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales y de la normatividad aplicable al funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo, y en su caso, promover la imposición de las sanciones que estimen procedentes.
- Propiciar y vigilar el óptimo aprovechamiento de los recursos financieros, humanos y materiales asignados a la Dirección General a su cargo.
- Ejecutar dentro del plazo legal o del que establezca el Órgano Colegiado, las tareas de su responsabilidad.
- Proporcionar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos toda la información que se requiera, para la debida integración de las promociones de acciones legales que deba ejercitar la Contaduría.
- Elaborar y proponer el Órgano Colegiado a través del Contador o Contadores designados, los proyectos de Manual, los manuales de organización específicos y los de procedimientos administrativos, así como de las metodologías de orden técnico para la práctica de las auditorías a que deba sujetarse la Dirección General a su cargo, para su aprobación por el Órgano Colegiado.

Las Direcciones Generales de Auditoría Programática-Presupuestal, de Auditoría al Sector Central, de Auditoría a Entidades Públicas y de Auditoría a Obra Pública, tienen las siguientes atribuciones:

- Formular el programa de auditoría a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, de acuerdo al ámbito de su competencia y presentarlo al Órgano Colegiado para su aprobación.

- Practicar de acuerdo al ámbito de su competencia, las auditorías, visitas, inspecciones, revisiones y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, conforme a los programas que apruebe el Órgano Colegiado y a las que determine el Pleno de la Asamblea conforme al decreto relativo a la Revisión de la Cuenta Pública.
- Realizar los trabajos de revisión y análisis de la Cuenta Pública y de la demás información sobre la gestión financiera, programática, presupuestal y contable de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que determine el Órgano Colegiado, de acuerdo con el ámbito de su competencia.
- Evaluar y comprobar que los recursos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades se administraron con eficacia y eficiencia, desde la etapa de planeación hasta el establecimiento y operación de los sistemas de control interno que las regulan, en apoyo al cumplimiento de los objetivos establecidos por la administración.
- Mantener enlaces oficiales con las dependencias, órganos desconcentrados y entidades para la práctica de las auditorías, visitas e inspecciones a su cargo, de acuerdo con las normas que al respecto dicte el Órgano Colegiado.
- Requerir a los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, la información y documentación que sea necesaria para realizar las labores de fiscalización que le asignen el Reglamento o el Órgano Colegiado, incluyendo la de los particulares y terceros que hubieran celebrado las operaciones con éstos sujetas a revisión, de acuerdo a su competencia.

- Proponer al Presidente del Órgano Colegiado el personal que deba intervenir en las visitas, inspecciones y auditorías a su cargo y, en su caso, los cambios que se efectúen al respecto.
- Elaborar, para ser sometidas a la consideración del Órgano Colegiado, las observaciones, recomendaciones y demás promociones de acciones derivadas de las auditorías practicadas.
- Dar seguimiento, atención, trámite y desahogo de las recomendaciones, pliegos de observaciones y demás promociones de acciones derivadas de las auditorías, visitas e inspecciones que se realicen, con el fin de verificar el cumplimiento de las medidas preventivas y correctivas correspondientes.
- Emitir dictámenes, opiniones e informes que se deriven de las visitas, inspecciones, auditorías o revisiones que practique, de acuerdo con el ámbito de su competencia.
- Solicitar al Contador o Contadores que corresponda, la intervención de las diversas Direcciones Generales de la Contaduría, para la realización de revisiones y estudios especiales, en apoyo a las auditorías que tenga que practicar.

Respecto a estas mismas Direcciones Generales de Auditoría, el Reglamento Interior establece sus atribuciones específicas, las cuales en esencia sólo se diferencian por la función específica que tienen atribuida, tal y como se aprecia en el cuadro siguiente:

ATRIBUCIONES DE LAS DIRECCIONES GENERALES DE AUDITORÍA

DE PROGRAMÁTICA PRESUPUESTAL	A ENTIDADES PÚBLICAS	AL SECTOR CENTRAL	A OBRA PÚBLICA
<ul style="list-style-type: none"> • Revisar, analizar y evaluar la información programática-presupuestal que integra la Cuenta Pública, utilizando para ello toda la información relacionada con la materia, a fin de comprobar que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades cumplieron con los objetivos y metas y que los recursos se aplicaron de acuerdo con los programas previstos en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y los programas que se deriven de éstos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar la información financiera, presupuestal y contable que se presente en la Cuenta Pública, a fin de evaluar los resultados de la gestión administrativa y financiera de las entidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar la información financiera y presupuestal que se presente en la Cuenta Pública, a fin de evaluar los resultados de la gestión administrativa y financiera de las dependencias, y órganos desconcentrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que en las acciones que realicen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, referentes a la obra pública y a los servicios relacionados con ésta, se hayan observado las disposiciones previstas en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, y demás ordenamientos aplicables.
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la suficiencia de las metas alcanzadas, los efectos económico-sociales y ambientales, y la eficiencia de las acciones realizadas en lo concerniente a la información programática-presupuestal. • Analizar, evaluar y emitir opinión de los informes de avance programático-presupuestal y financiero que trimestralmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar que la recaudación de los ingresos se haya efectuado de acuerdo con los montos y conceptos estimados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y que el movimiento de fondos se haya realizado de acuerdo con el Código Financiero del Distrito Federal y las leyes aplicables en la materia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que las adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que hayan adquirido las dependencias y órganos desconcentrados, se hayan apegado a los dispuesto en la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal y de las disposiciones legales reglamentarias aplica- 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y emitir opinión sobre la integración, funcionamiento y normatividad aplicable a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, relacionadas con las inversiones en obra pública.

<p>presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrar a los informes que debe rendir la Contaduría a la Asamblea, el análisis y evaluación del comportamiento de las finanzas públicas del Distrito Federal. • Elaborar las investigaciones, análisis y estudios económicos sobre el comportamiento de las finanzas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que las adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que hayan adquirido las entidades, se hayan apegado a los dispuesto en la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal y demás disposiciones legales aplicables; particularmente, que los bienes y servicios se hayan adquirido a precios razonables, en la cantidad, calidad y condiciones estipuladas en los contratos. • Comprobar que en la aplicación del gasto de las entidades se haya observado lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal y demás legislación aplicable, conforme a los criterios de eficiencia y economía. 	<p>bles; particularmente, que los bienes y servicios se hayan adquirido a precios razonables, en la cantidad, calidad y condiciones estipuladas en los contratos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comprobar que la recaudación de los ingresos se haya efectuado de acuerdo con los montos y conceptos estimados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y que el movimiento de fondos se haya realizado de acuerdo con el Código Financiero del Distrito Federal y las leyes aplicables en la materia. • Comprobar que en la aplicación del gasto de las dependencias y órganos desconcentrados, se haya observado lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal y demás legislación aplicable, conforme a los criterios de eficiencia y economía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y emitir opinión sobre la integración, funcionamiento y normalidad aplicable a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, relacionadas con las inversiones en obra pública.
---	--	---	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar, examinar y evaluar los informes y reportes relativos a los sistemas de organización, reorganización, reestructuración, redimensionamiento, operación y control, a fin de verificar que las entidades las aplicaron con eficacia y eficiencia, para el óptimo aprovechamiento de los recursos. • Revisar los procesos de reorganización, reestructuración, redimensionamiento, venta, disolución y liquidación, extinción, transferencia y fusión, en su caso, de las entidades. • Detectar, en su caso, las deficiencias de las entidades sujetas a revisión que impidan el funcionamiento adecuado del sistema tributario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar, examinar y evaluar los informes y reportes relativos a los sistemas de organización, reorganización, reestructuración, redimensionamiento, operación y control, a fin de verificar que las dependencias y órganos desconcentrados las aplicaron con eficacia y eficiencia, para el óptimo aprovechamiento de recursos. • Detectar en su caso, las deficiencias de las dependencias y órganos desconcentrados sujetos a revisión que impidan el funcionamiento adecuado del sistema tributario. 	
--	--	--	--

Atribuciones de la Dirección General de Programación y Control de Auditoría.

- Integrar con el apoyo de las distintas Direcciones Generales, los programas de trabajo de la Contaduría, así como dar seguimiento y evaluar su ejecución.

- Presentar al Contador o Contadores que corresponda, las propuestas que permitan alcanzar los propósitos, objetivos y metas establecidos en los programas de trabajo, o en caso, necesario para que dichos programas puedan ser modificados.
- Formular y mantener actualizados los sistemas y procedimientos que permitan elaborar los programas de trabajo de cada Dirección General, así como dar seguimiento y evaluar su ejecución.
- Formular y proponer los métodos y procedimientos que considere más idóneos para el desempeño de las actividades sustantivas y adjetivas de la Contaduría.
- Integrar, consolidar, difundir y actualizar, con el apoyo de las distintas Direcciones Generales, el Manual, los manuales de procedimientos y metodologías con el fin de que el Órgano Colegiado proceda a su aprobación.
- Proporcionar en forma permanente y sistemática la documentación bibliográfica y hemerográfica que requieran las Direcciones Generales de la Contaduría.
- Coordinar la integración y actualización del archivo permanente de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas que determine el Órgano Colegiado, asegurar su custodia y facilitar su consulta y reproducción.
- Mantener actualizados los convenios de intercambio de documentación e información que convenga establecer con instituciones análogas, dependencias y entidades de la Administración Pública e instituciones académicas de investigación, tanto nacionales como extranjeras.

- Integrar, normar la edición, corregir y editar, de acuerdo a las instrucciones del Órgano Colegiado, los informes Previo y de Resultados de la Cuenta Pública y de la Opinión de los Informes de Avance de Programático-Presupuestal y Financiero que trimestralmente presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y los que solicite el Órgano Colegiado.

Atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

- Asesorar en materia jurídica a la Contaduría y actuar como órgano de consulta de la misma, así como sancionar jurídicamente los convenios y contratos en los que la Contaduría sea parte.
- Estudiar y emitir opinión sobre proyectos de leyes, decretos, reglamentos, circulares y demás disposiciones jurídicas en las materias que sean competencia de la Contaduría.
- Promover ante las autoridades competentes las acciones legales y judiciales que le corresponda ejercitar a la Contaduría, conforme a sus atribuciones.
- Interpretar para efectos administrativos las disposiciones legales que rigen el funcionamiento de la Contaduría y promover los criterios generales de su aplicación, los que sancionados por el órgano Colegiado, serán obligatorios para las diversas Direcciones Generales de la Contaduría.
- Representar a la Contaduría cuando sea parte o tercero interesado, ante toda clase de tribunales del fuero federal y común, contencioso administrativo o de plena jurisdicción, para tal efecto, contestará demandas, presentará pruebas y alegatos, absolverá pliegos de posiciones, interpondrá recursos y en general dará

trámite y seguimiento a los juicios, procedimientos y denuncias de hechos que se promuevan y que afecten los intereses de la Contaduría.

- Verificar que el otorgamiento de cauciones o garantías se ajuste a los criterios de monto y tiempo previstos en la ley aplicable en la materia.
- Representar a la Contaduría ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje , en particular en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las Condiciones Generales de Trabajo de la Contaduría; formular dictámenes y demandas de cese de los servidores públicos de la misma, contestar demandas laborales, ofrecer pruebas, alegatos y formular y absolver pliegos de posiciones; y presentar todas aquellas promociones que se requieran en el curso de los procedimientos.
- Elaborar los informes previo y justificado que deban rendir la Contaduría o los servidores públicos de la misma, señalados como autoridades responsables en los juicios de amparo; intervenir cuando la Contaduría tenga el carácter de tercero perjudicado y en general, formular todas las promociones que se refieran a dichos juicios.
- Presentar denuncias y querellas ante las autoridades competentes, previo acuerdo por escrito del Órgano Colegiado, en relación con hechos que puedan constituir delitos y que conozca la Contaduría en el ejercicio de sus atribuciones, dar seguimiento a las averiguaciones y procesos que con tal motivo se instruyan y, en los casos justificados, desistirse de las querellas correspondientes, así como constituirse en coadyuvante del Ministerio Público en las denuncias de hechos que se promuevan.

- Expedir copias certificadas de constancias que obren en los archivos de la Contaduría, a petición de parte interesada o cuando deban ser exhibidas ante las autoridades judiciales, administrativas o laborales y, en general, en cualquier procedimiento, proceso o averiguación, salvo que se trate de documentos que se consideren confidenciales.
- Asesorar e intervenir en el levantamiento de las actas administrativas que procedan como resultado de las visitas, inspecciones y auditorías que practique la Contaduría, así como de las que se elaboren internamente con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Atribuciones de la Dirección General de Administración y Sistemas.

- Administrar los recursos humanos, financieros y materiales de la Contaduría de acuerdo a las políticas, normas, sistemas y procedimientos que fije el Órgano Colegiado, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- Establecer las normas para los procesos internos de programación, presupuestación, evaluación presupuestal e información que se deba rendir a la Comisión.
- Ejecutar los acuerdos del Comité del Servicio Civil de Carrera, en los términos del Título V del Reglamento Interior.
- Conducir las relaciones laborales y vigilar la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo de la Contaduría y el respectivo Reglamento Interior de Trabajo.

- Realizar las adquisiciones de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de los programas de las Direcciones Generales de la Contaduría; observar las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal, y demás legislación aplicable.
- Preparar el anteproyecto del presupuesto anual de la Contaduría, controlar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación.
- Implantar y mantener el sistema de contabilidad de la Contaduría, así como elaborar, analizar y consolidar los estados financieros respectivos.
- Establecer, con base en los lineamientos que determine el Órgano Colegiado, la normatividad interna en materia de sistemas de procesamiento electrónico y formular e instrumentar su aplicación de acuerdo al programa de desarrollo Informático, en coordinación con las Direcciones Generales.
- Elaborar y ejecutar los programas anuales de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones, inmuebles, mobiliario y equipo en general, la salvaguarda de los bienes de la Contaduría.
- Administrar mediante el servidor de datos, la información relacionada con la Cuenta Pública que se requiera para su consulta.
- Evaluar las necesidades de equipo y paquetería de las distintas unidades administrativas, informando al Órgano Colegiado sobre los requerimientos de las adquisiciones de bienes y servicios informáticos.

B.5. De la Contraloría Interna.

Esta unidad administrativa, como ya se ha mencionado, es de nueva creación, en tanto que su titular ahora es nombrado por la Asamblea, a propuesta de la Comisión; en el Reglamento Interior anterior, la Unidad de Contraloría Interna era una unidad administrativa que formaba parte de la estructura orgánica de la Contaduría y el titular de ésta, de acuerdo con la facultad que tenía de designar a los titulares de sus unidades administrativas, igual designaba al titular de esa Unidad, de lo que era factible desprender que sus funciones las llevaba a cabo con cierta inclinación a las instrucciones del titular de la Contaduría, es decir, que éste influyera en el desempeño de sus funciones.

La exposición de motivos de la actual Ley Orgánica señaló que "Un aporte más de la Ley, lo es sin duda, la creación de una Contraloría Interna en el órgano fiscalizador, toda vez que esto ayudará a que los actos de quienes realicen tareas de fiscalización, se apeguen estrictamente a la legalidad y que con el reconocimiento a quienes cumplan cabalmente con su cometido, se contribuya a la profesionalización de desarrollo de los trabajadores de la Contaduría".⁴¹

Aisladamente encontramos en diversos preceptos de la Ley Orgánica y del Reglamento Interior, disposiciones o menciones de que el Contralor Interno y su nombramiento, depende de la Comisión; y otras, que indican, en cuanto a su adscripción orgánica, que forma parte de la estructura de la Contaduría, lo cual provoca cierta confusión, ya que si depende la Comisión porqué estructural u orgánicamente forma parte de la Contaduría. Así por ejemplo tenemos que en el artículo 4 del Reglamento Interior, referente a las "Atribuciones del Órgano Colegiado",

⁴¹ Versión Estenográfica del día 14 de enero de 1999, Ob. Cit. Págs. III y IV.

en la parte final de la fracción VII, se dispone que: "(...) con excepción del Contralor, quien directamente depende de la Comisión". En el artículo 19 de la Ley Orgánica, que se refiere a las "Atribuciones de la Comisión de Vigilancia, en su fracción XV, señala que: "Proponer al Pleno el nombramiento del Contralor Interno y recibir de éste, semestralmente sus Informes".

Y luego, encontramos que el artículo 18, primer párrafo, de la ley Orgánica, dispone que la Contaduría tendrá un Contralor cuya adscripción orgánica se señalará en términos del Reglamento, el cual en su artículo 3º, primer párrafo, establece que la Contaduría se estructurará con (...), un Contralor Interno.

Ahora bien, de acuerdo a sus facultades y atribuciones del Contralor Interno, se infiere que funcionalmente depende de la Comisión, aunque presupuestalmente depende de la Contaduría.

Dichas facultades y atribuciones son las siguientes:

FACULTADES (Ley Orgánica)	ATRIBUCIONES (Reglamento Interior)
<ul style="list-style-type: none"> • Llevar el registro patrimonial de los servidores públicos de la Contaduría y dictaminar sobre las responsabilidades en que pudieran incurrir en términos de ley. • Informar semestralmente a la Comisión de las posibles irregularidades cometidos por los servidores públicos de la Contaduría. • Verificar que en el desempeño de sus tareas los servidores públicos de la Contaduría, los representantes de los contadores y los auxiliares de éstos en sus 	<ul style="list-style-type: none"> • Planear, programar, establecer, organizar y coordinar las revisiones para evaluar el sistema de control interno de la Contaduría. • Proponer normas y procedimientos al sistema de control interno de la Contaduría. • Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos de la Contaduría que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, confidencialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño

tareas de fiscalización, cumplan con lo señalado por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal, la Ley Orgánica y el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de las disposiciones contenidas en los manuales de normas y procedimientos.

- Proponer a la Comisión las medidas correctivas necesarias.

de sus funciones, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas.

- Realizar auditorías financieras, operaciones, de sistemas y administrativas que se requieran, incluyendo los sistemas, controles y procedimientos en uso conforme a los programas que establezca, incorporando las propuestas que para tal efecto le haga la Comisión.
- Requerir a los servidores públicos de la Contaduría, la información necesaria para llevar el Registro Patrimonial de éstos.
- Requerir de las Direcciones Generales o de los Contadores toda la información necesaria para verificar que en el desempeño de sus atribuciones, los servidores públicos de la Contaduría se apegaron a la Ley y demás ordenamientos aplicables.
- Rendir el informe relativo al seguimiento que la Contaduría deba dar a las recomendaciones que la Asamblea realice, por conducto de la Comisión.
- Dictaminar sobre las sanciones administrativas a que se hicieren acreedores los servidores públicos de la Contaduría.
- Dictaminar sobre las responsabilidades en que pudieran haber incurrido los servidores públicos de la contaduría.
- Solicitar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos un informe en relación con los hechos que puedan constituir delitos, que cometieren los servidores públicos de la Contaduría.

CAPÍTULO TERCERO

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las responsabilidades de los servidores públicos tienen una íntima relación con la función pública del Estado. En cuanto a nuestro tema de trabajo, y por las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, importa específicamente la función administrativa, ya que con ella se lleva a cabo la actividad financiera del Poder Ejecutivo, la cual se ve reflejada en la Cuenta Pública que rinde el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, misma que es revisada por la Contaduría, como una facultad principal.

Lo anterior se confirma con lo dispuesto por el artículo 2º, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual establece que se entiende por Cuenta Pública como el informe de la gestión financiera, presupuestaria, administrativa y legal de la Administración Pública del Distrito Federal, durante un ejercicio fiscal. Por su parte, el artículo 22 del mismo ordenamiento legal, establece que la Cuenta Pública está constituida por los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de Activo y Pasivo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades sujetos al Control Presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente.

Ahora bien, el artículo 28 de su Ley Orgánica, señala el objeto y alcance de la revisión que efectúa la Contaduría Mayor de Hacienda, tal y como se indica a continuación:

"Artículo 28.- La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto determinar el resultado de la gestión financiera en el ejercicio al que corresponda la Cuenta Pública y si fue congruente con Código Financiero, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, todos del Distrito Federal, así como los programas y demás disposiciones aplicables.

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

Como se observa, la fiscalización que efectúa el órgano técnico, es sobre el ingreso y y la evaluación del gasto público que llevó a cabo el Gobierno del Distrito Federal, es decir, la inversión de los fondos públicos que le fueron asignados, la cual como lo señala Gabino Fraga, no debe quedar al arbitrio de la Administración,⁴² sino que se sujeta a principios y normas legales que los servidores públicos encargados de dicha función, deben cumplir, así como al código de ética previsto en nuestra Carta Magna, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Más no sólo éstos servidores públicos que manejan los fondos públicos son materia de las probables responsabilidades que la Contaduría Mayor detecta, sino en razón de que la revisión puede ampliarse al aspecto legal, resulta que las observaciones de la Contaduría,

⁴² Derecho Administrativo. Ob. Cit., pág. 328.

también se referirán al cumplimiento de las normas legales y administrativas, es decir a todos los actos que rodean la actividad financiera y que llevan a cabo los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal; por lo que, en su caso, de encontrarse irregularidades en que hayan incurrido dichos servidores públicos, se promueve el fincamiento de las responsabilidades respectivas; y si la conducta u omisión del servidor público dio lugar a un delito penal, se hará la denuncia ante el ministerio público.

Al respecto, Gabino Fraga menciona que en el caso de aparecer discrepancias entre las partidas gastadas y las partidas de los presupuestos respectivos, o no existiere exactitud o justificación de los gastos hechos se determinarán y fincarán las responsabilidades consiguientes.⁴³

El eminente maestro Ignacio Burgoa Orihuela, expresa al referirse a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, aplicable para nuestro órgano técnico local, que: "La fracción IV del artículo 74 constitucional otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda la importante función de realizar el examen de dicha cuenta pública, a efecto de que si aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinen las responsabilidades de acuerdo con la ley".⁴⁴

⁴³ Idem. Pág. 342.

⁴⁴ Burgoa O., Ignacio, "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", Editorial Porrúa, Quinta Edición, México 2001, Pág. 103.

Por lo anterior, la función de la Contaduría culmina precisamente con la promoción de los fincamientos de responsabilidades, tanto administrativas como resarcitorias,⁴⁵ incluso penales, contra los servidores públicos involucrados o relacionados con las irregularidades detectadas durante la revisión a la Cuenta Pública que se efectuó mediante las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

De esta forma, se sostiene que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se convierte en coadyuvante de la Contraloría General del Distrito Federal, Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para que sean sancionados los servidores públicos que incurrieron en una responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

Considero prudente citar en lo conducente a Monserrit Ortiz Soltero quien en su obra sobre las responsabilidades de los servidores públicos, comenta respecto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados:

"La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Distrito Federal; es decir, tiene a su cargo la fiscalización del correcto ejercicio del presupuesto anual de egresos con el que cuentan los órganos de gobierno para el adecuado cumplimiento de sus funciones y atribuciones. La causación de daño y

⁴⁵ Los tratadistas no se abocan a esta responsabilidad, la cual considero ser de suma importancia para nuestro trabajo, ya que de acuerdo a la finalidad de la Contaduría Mayor de Hacienda que es la efectuar un control externo sobre el manejo que la administración pública realiza de los ingresos y egresos que autorizan las leyes y presupuestos, así como, en general sobre la actividad financiera y patrimonial durante cada año fiscal, esto es, sobre el manejo de los fondos públicos, se pueden encontrar malversaciones de éstos, lo cual origina daños y perjuicios a la hacienda pública, con lo que se incurre en responsabilidad la cual aunque es en el ámbito administrativo, no tiene relación ni debe confundirse con la responsabilidad administrativa prevista y regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

perjuicios, intencionales o imprudenciales, a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal dará lugar, en primera instancia, a la responsabilidad civil de quienes lo cometan. Se señala que en primera instancia porque los sujetos de la misma pueden ser personas físicas o morales, o en su defecto, ciudadanos o servidores públicos, de donde se sigue que, dependiendo de su investidura y de la gravedad de acto infractor, estos últimos podrían incurrir, además, en responsabilidad política, administrativa o penal.⁴⁶

En base a todo lo antes mencionado, es importante tratar sobre la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; así como las formas y tipos de responsabilidades que existen.

1. Noción jurídica de la responsabilidad.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, la voz de responsabilidad proviene de 'respondere' que significa, *inter alia*: 'prometer', 'merecer', 'pagar'. Así '*responsalis*', significa: 'el que responde (fiador)'. '*Responsum*' (responsable) significa: 'el obligado a responder de algo o de alguien'. '*Respondere*', se encuentra estrechamente relacionado con '*spondere*'; la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación, así como '*sponsio*', palabra que designa la forma más antigua de obligación.⁴⁷

Asimismo, menciona que Hans Kelsen se acerca al significado que recoge la dogmática jurídica, en la que se sostiene que el individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. Esto presupone que

⁴⁶ Monserrat Ortiz Soltero, Sergio. "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos". Editorial Porrúa, Edición Primera, México 1999. Pág. 36 y 37.

⁴⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. Novena Edición, México, 1996. Pág. 2824.

la responsabilidad es un deber (del cual debe responder el individuo), sin que ambos términos deban ser confundidos, ya que el deber o la obligación es una conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir y lo hace el sujeto obligado. La responsabilidad señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. Así, sostiene Rolando Tamayo Salmorán en el Diccionario Jurídico mencionado, que la responsabilidad es una obligación de segundo grado que aparece cuando la primera (obligación o deber) no se cumple, esto es cuando se comete un hecho ilícito.⁴⁸

En el ámbito de las funciones públicas del Estado, el maestro Gabino Fraga, coincide con este significado cuando señala que el particular que ingresa al desempeño de dichas funciones se encuentra en una situación jurídica en la que tiene una serie de obligaciones y derechos en razón de la calidad de empleado público. Y continúa señalando que: "La falta de cumplimiento produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad."⁴⁹

La connotación de la responsabilidad se debe ver no sólo desde el punto de vista de que hay incumplimiento de una obligación, esto es, que la responsabilidad sólo existe cuando no se cumplió con la conducta de hacer o no hacer, y que por ende, se deba sancionar a una persona o individuo; sino que también desde el momento mismo en que existe una obligación de hacer u omitir, coexiste la responsabilidad, que es precisamente la de cumplir con dicha obligación. Luego, no sólo es responsable el que comete un hecho ilícito, sino también el que tiene una obligación que cumplir.

⁴⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit. Pág. 2825.

⁴⁹ Derecho Administrativo. Ob. Cit. Pág. 140.

Lo anterior, se confirma con lo expuesto por Doctor Ignacio Burgoa Orihuela al señalar que el servidor público está ligado con los gobernados al través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber, el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio, lo cual se traduce que el primero se refiere a que los actos que lleve a cabo el servidor público estén sometidos al principio de legalidad, y el segundo al de *responsabilidad*. Señala que, al violarse el de legalidad, los actos son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, recursos, etc. que existan, y al quebrantarse el de *responsabilidad*, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de sanciones que constitucional o legalmente estén previstas.⁵⁰

Las conductas de los servidores públicos se encuentran reguladas de origen por nuestra Carta Magna, la cual en materia de las responsabilidades de los servidores públicos, fue motivo de diversas reformas a lo largo de la historia y con motivo de la renovación y el establecimiento del Estado de Derecho, las cuales culminaron hasta la actualidad con las publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, mediante las cuales se establece una innovación del Título Cuarto, conformado del artículo 108 al 114, dedicado específicamente a dicha materia y del cual emana la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida por el Congreso Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31

⁵⁰ Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ob. Cit.. Pág. 389.

de diciembre del mismo año, y que se aplica a nivel local en el Gobierno del Distrito Federal, en virtud de no contar aún con su propio ordenamiento legal.⁵¹ Al igual, en la misma fecha, se publica el nuevo título Décimo del Código Penal, comprendido de los artículos 212 al 224, denominado "Delitos cometidos por servidores públicos"; en materia civil, en los artículos 1916, 1916 bis y 2116 del Código Civil, referentes al daño moral.

Como se observa, no es sólo la ley federal mencionada, la que regula las conductas y responsabilidades de los servidores públicos en que incurren en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, estableciendo las sanciones a que se han hecho acreedores. Esto obedece a que las conductas irregulares o faltas que cometen los servidores públicos, pueden dar lugar a diversos tipos de responsabilidades, a saber, penal, administrativa, política y civil, de acuerdo a diversos tratadistas, quienes omiten señalar en su clasificación a la responsabilidad resarcitoria, la cual se considera ser de suma importancia, misma que tampoco está regulada por Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El maestro Gabino Fraga, señala en su obra: "Esa responsabilidad puede ser penal, administrativa o civil."⁵²

Asimismo, indica: "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable

⁵¹ Es de señalar sobre el particular que recientemente los Diputados Locales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, del Partido de Acción Nacional, elaboraron y presentaron a la Asamblea la iniciativa de Ley sobre las responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal. Sin que hasta la fecha del presente trabajo, haya sido aprobada y expedida.

⁵² Derecho Administrativo. Ob. Cit. Pág. 140.

administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.⁵³

Es de señalar, no obstante, que en la misma obra dicho autor en el Título sobre el Régimen Financiero del Estado, escuetamente cita, al referirse a la Contaduría Mayor de Hacienda, que: "Para los efectos de la ley incurre en responsabilidad toda persona física o moral que intencionalmente o por negligencia causa daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal y tales responsabilidades tienden a cubrir en dinero tales daños o perjuicios, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales [...], estableciéndose que tales responsabilidades civiles y administrativas prescribirán al fin de los cinco años posteriores a aquel en que se hayan originado."⁵⁴

Con todo respeto, se difiere de tales aseveraciones, tal y como se expone al referirnos a la responsabilidad resarcitoria, la cual adelantaremos que es muy distinta de la responsabilidad civil, que es a la que se refiere el doctrinario.

En el ámbito regulador, la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos se dedica específicamente a la responsabilidad administrativa y política y se deslinda de conocer sobre las responsabilidades penales y civiles, así como de la responsabilidad resarcitoria (muy importante para nuestro trabajo), al establecer en sus diversas disposiciones que cuando de los actos u omisiones comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo

⁵³ Idem. Pág. 169.

⁵⁴ Ibidem. Pág. 342.

las autoridades respectivas turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.

Es de resaltar que en el ámbito local del Distrito Federal, el Código Financiero contiene un título específico de las *responsabilidades*. Hay que establecer que dicho ordenamiento legal, tiene por objeto regular la obtención, administración y aplicación de los Ingresos del Distrito Federal, la elaboración de los programas base del presupuesto de egresos, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice para la formulación de la correspondiente Cuenta Pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como para interponer los medios de impugnación que el mismo establece.⁵⁵

Lo anterior, resulta ser lo más interesante para este estudio, ya que como se aprecia hay una vinculación estrecha con la función específica de la Contaduría Mayor de Hacienda, de ahí que se ha venido resaltando sobre la *responsabilidad resarcitoria*, misma que precisamente se encuentra regulada por el mencionado Código Financiero, cuyo elemento principal es el que la hacienda pública del Distrito Federal o el patrimonio de las entidades, fueron afectados por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal. Más adelante se entrará al estudio concreto sobre esta responsabilidad.

En los diversos ordenamientos legales ya mencionados, se reconoce la responsabilidad de los servidores públicos a cargo de las diversas funciones públicas, así como la del Estado, y es enfocada desde el punto de vista del incumplimiento de los servidores públicos a sus obligaciones y a los principios éticos establecidos en la propia Ley Fundamental como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

⁵⁵ Artículo 1º del Código Financiero del Distrito Federal.

Públicos. Tal incumplimiento puede afectar no sólo intereses públicos (al Estado) sino también intereses particulares (terceros), así también, con la conducta irregular se pueden constituir delitos de tipo penal.

2. Formas de la responsabilidad.

Las formas de la responsabilidad son por culpa y la objetiva o absoluta.

En la primera hay culpa del responsable y a quien le serán aplicadas las sanciones respectivas por el hecho de ser el autor del ilícito cometido. Es decir, la culpa supone que hubo intención de cometer el hecho ilícito.

En la responsabilidad objetiva, no existe la culpa del autor para aplicar la sanción, ya que ésta es consecuencia del hecho ilícito independientemente de quien lo cometió, y por ende, puede ser responsable no precisamente el autor del ilícito, sino aquel o aquellos que conforme a una norma jurídica debe ser sancionado.

Para esta responsabilidad se requiere sólo que el daño se cause por haber creado el autor un riesgo que origina la responsabilidad, si causó un daño debiendo indemnizar al perjudicado, lo que implica que el autor se benefició y que por ello su patrimonio debe sufrir la disminución equivalente a la indemnización que debe recibir el perjudicado, quien sólo tendrá que demostrar el hecho, el daño y la relación de causa a efecto entre uno y otro.⁵⁶

⁵⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit., pág. 2840.

Esta responsabilidad resulta interesante para el estudio de la responsabilidad del Estado, en la que éste debe responder por los actos u omisiones de sus servidores públicos, los cuales han ocasionado daños y perjuicios a particulares, quienes pueden reclamar al Estado la indemnización respectiva, como se verá más adelante.

De acuerdo con el Código Financiero del Distrito Federal, existen tres formas de responsabilidad, la directa, la subsidiaria y la solidaria.

Esta clasificación se aplica para las responsabilidades resarcitorias. La responsabilidad directa se finca a los servidores públicos que cometieron las irregularidades respectivas. La responsabilidad subsidiaria se aplica a los servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, sea en forma dolosa o culposa o por negligencia. Ante estas responsabilidades estamos ante una responsabilidad por culpa, aunque en el caso de la segunda podría dudarse al señalarse el elemento de negligencia; sin embargo, se considera que éste se ubica en el supuesto de que el responsable subsidiario pudo haber impedido el hecho ilícito de haber cumplido con el principio de eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

En cuanto a la responsabilidad solidaria, el ordenamiento legal que nos ocupa, dispone que se finca a los proveedores, contratistas, contribuyentes y, en general, a los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que originen la responsabilidad. Y se dispone que esta responsabilidad se establece entre el particular y el responsable directo.

Encontramos que en el Diccionario Jurídico Mexicano se expone lo que se debe entender por dichas responsabilidades, relacionándolas con los sujetos de la llamada responsabilidad fiscal, la cual indica que se clasifica en directa e indirecta o solidaria.

Y dice, "la responsabilidad directa es la que la ley establece a cargo del sujeto pasivo de la relación tributaria o contribuyente, en tanto que la responsabilidad indirecta es aquella que recae en personas distintas del sujeto pasivo".

"La responsabilidad indirecta o solidaria a su vez es clasificada, atendiendo a las circunstancias por las cuales se origina en: responsabilidad por sustitución, responsabilidad objetiva, responsabilidad por solidaridad o adeudo ajeno y responsabilidad por infracciones fiscales".

Señala que la responsabilidad por sustitución se da respecto de aquellas personas que ejercen un control sobre el sujeto pasivo de las obligación de retener o recaudar la contribución, originándose la responsabilidad principal a su cargo, para el caso de incumplimiento.

La responsabilidad objetiva es aquella que deriva de la tenencia de bienes que están afectos a un crédito fiscal, porque dieron lugar a su existencia o sirvieron para el desarrollo de la actividad que motivó la causación del impuesto.

La responsabilidad solidaria se presenta cuando hay pluralidad de obligados en torno al cumplimiento de una obligación fiscal y como consecuencia de ello, el fisco puede exigir a cualquiera de los obligados el cumplimiento parcial o total de la obligación, que comúnmente lo es el pago de la contribución.⁵⁷

Por lo expuesto, es cuestionable la clasificación del Código Financiero del Distrito Federal, aun cuando la segunda clasificación mencionada realmente no nos ayuda en gran parte, no obstante, debemos considerar algunos aspectos que añade a los significados de cada forma de aplicar las responsabilidades.

⁵⁷ Idem., pág. 2835.

En principio, de acuerdo con dicho ordenamiento legal, se entiende que la responsabilidad directa se finca a los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades, es decir, es el autor del hecho ilícito.

El problema surge en los siguientes dos casos, cuando se señala que los servidores públicos que hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, son responsables subsidiarios, y se entiende que son los superiores jerárquicos de los responsables directos. Y cuando se dispone que los particulares, personas físicas o morales, que participaron en la irregularidad con los servidores públicos, son responsables solidarios, y menciona que ésta responsabilidad se establece entre los responsables directos y los particulares.

Se considera que el término de solidaridad está mal enfocado, ya que éste presupone que hay responsabilidad mutua, luego entonces, la responsabilidad de los superiores jerárquicos debe ser solidaria, y así es cuando la propia legislación reconoce la responsabilidad del Estado, en la que éste responde por los actos de sus servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Esto se confirma, de acuerdo con el maestro Ernesto Gutiérrez y González, que en su obra señaló que "la solidaridad se presenta cuando hay pluralidad de acreedores, de deudores, o de ambos, en una obligación, y cada acreedor puede exigir el todo del objeto, y cada deudor debe pagar todo el objeto..."⁵⁸

En este sentido, la responsabilidad subsidiaria no debe aplicarse en esta materia, ya que ésta supone que hay una subrogación. En efecto, subsidiario proviene del término latino *subsidium*, que significa ayuda, remedio, reserva.⁵⁹ En términos generales, este

⁵⁸ Ernesto Gutiérrez y González, "Derecho de las Obligaciones". Quinta Edición, 1979, Editorial Cajica. Pág. 724.

⁵⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit., pág. 3005.

término evoca ayuda, apoyo, lo que implica que la obligación de uno la sustituye o cumple otro. Lo cual es impropio, ya que los superiores jerárquicos legalmente en ningún momento sustituyen la obligación de los servidores públicos directamente responsables, por el contrario en las irregularidades hay corresponsabilidad de ambos y deben responder de acuerdo con la índole de sus funciones, lo cual se confirma, y que incluso se contradice, con lo establecido inicialmente por el Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 499, segundo párrafo, que a la letra dice:

"En el caso de que existan varios sujetos responsables con diferentes tipos de responsabilidades, el pago total hecho por uno de ellos extingue el crédito fiscal, pero no libera a ninguno de las responsabilidades penales o de otro género en que hubieren incurrido".

En conclusión, se considera que la legislación en cuestión se equivocó al señalar la existencia de la responsabilidad subsidiaria, en el caso de los servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares. Esto se confirma con lo que señala Andrés Serra Rojas al citar a León Duguit, quien sostiene que la noción de la responsabilidad por falta subjetiva, se establece la de la responsabilidad por riesgo u objetiva; y la una no reemplaza a la otra sino que se le yuxtapone. Subsisten ambas, pero con ámbitos distintos de aplicación.⁶⁰

⁶⁰ Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, Segundo Curso. Décima Sexta Edición. México, 1995, Editorial Porrúa. Pág. 862.

3. La responsabilidad del Estado.

Como se ha estado comentando nuestro régimen jurídico acepta la responsabilidad del Estado, la cual ya no se opone en la actualidad con la teoría tradicional de la soberanía, según lo señala Andrés Serra Rojas.⁶¹

El Estado tiene la obligación de proteger a los ciudadanos contra las decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública federal y estatal, y de sus funcionarios, indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia

El que el Estado responda por los actos arbitrarios e ilícitos de sus servidores públicos conlleva a un estado de derecho, lo que permite cumplir a su vez con una de sus obligaciones que es la de proporcionar seguridad social y legal.

Andrés Serra Rojas señala que el particular tiene derecho para ser indemnizado por los perjuicios que le ocasiona un funcionario en el desempeño de sus funciones, o el propio funcionamiento del servicio.⁶²

Lo anterior significa que no sólo por actos ilegales que ocasione daños a un particular pueden ser susceptibles de ser indemnizados por el Estado, sino también dentro de sus propias funciones, en las que se emiten actos previstos por la propia normatividad legal, pero que causan daños y perjuicios en el patrimonio del particular, tal es el caso de la expropiación.

⁶¹ Idem. Pág. 862.

⁶² Ibidem. Pág. 863.

Interesa para nuestro trabajo, la responsabilidad del Estado cuando los funcionarios públicos actúan indebidamente y causan daños y perjuicios a los particulares, que tienen el derecho de exigir al Estado se les cubra la indemnización que corresponda por dichos daños y perjuicios. Es decir, el Estado debe reparar ciertos daños, aunque no sean imputables a su acción, y en este sentido estamos frente a una responsabilidad objetiva.

A la responsabilidad del Estado, se le conoce como la responsabilidad patrimonial; al respecto, son diversos los ordenamientos legales que la regulan y establecen, los cuales nos dan como uno de los elementos que participan en esta responsabilidad la de que exista un daño patrimonial puede apuntarse en este aspecto en el ámbito del Distrito Federal, tanto el Código Civil para el Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 17 del Estatuto señala:

“Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

[...]

IV. Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

[...]”.

Este precepto omite indebidamente señalar al Código Financiero del Distrito Federal el cual contiene en su Título Segundo el Capítulo IV "Del pago por concepto de responsabilidad patrimonial".

Así dicho Código establece en su artículo 328 que:

"De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en el Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas [...]"

Esto significa que la responsabilidad del Estado es subsidiaria frente al particular y solidaria ante el servidor público, en razón de que el Estado indemniza al particular respondiendo por los actos de sus funcionarios públicos.

Así, el precepto 331 del mismo ordenamiento legal dispone:

"El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 328, mediante el procedimiento administrativo de ejecución".

Por su parte, actualmente el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 1927, establece:

"El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causados y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del

Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”.

Antes de las reformas al Código Civil para el Distrito Federal en materia Común, y para toda la República en materia Federal y de la expedición del Código Civil para el Distrito Federal, esta disposición legal se encontraba contenida en el artículo 1928, hasta el año de 1984, el cual establecía que la responsabilidad del Estado es subsidiaria, lo cual resultaba impreciso atento a que al ser sólo subsidiaria quedaba con la carga de los actos ilícitos cometidos por sus servidores públicos y éstos impunes. Por ello fue afinado por parte del legislador el establecer que la responsabilidad del Estado será solidaria tratándose de actos dolosos y subsidiaria en los que no sea así, lo que implica que podrá exigir al servidor público el pago de la indemnización hecha a los particulares e incluso denunciarlo en caso de que la conducta constituya un hecho delictuoso.

Andrés Serra Rojas, señala que conforme a este precepto, antes de ser reformado, la responsabilidad subsidiaria del Estado por actos de sus funcionarios, se requiere:

- a) Que un funcionario cause daño.
- b) Que este daño se origine en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas.
- c) El carácter subsidiario de esta responsabilidad sólo podrá hacerse efectivo, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado, lo que explica el maestro en estos términos: “el Estado no puede ser demasiado subsidiariamente por los daños

causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas, sino cuando el lesionado en sus intereses haya ejercitado la acción principal sin haber obtenido íntegra reparación o la que ha obtenido es insuficiente, y si está justificado en autos que el actor hubiese ejercitado la acción principal contra el obligado en el primer término, se impone la conclusión jurídica de que no tiene derecho de demandar subsidiariamente al Estado⁶³.

El Código Financiero del Distrito Federal, no dispone que exista tal elemento de insuficiencia patrimonial por parte del funcionario para que el Estado asuma la responsabilidad subsidiaria, estableciendo que para que éste pague por concepto de responsabilidad patrimonial se requiere únicamente el documento justificante del gasto, y que puede ser:

- a) La resolución firme en que la Contraloría General del Distrito Federal reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, y en consecuencia ordene el pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada por la autoridad competente.
- b) La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios.
- c) La resolución firme del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por lo tanto condene a su pago.
- d) La resolución que haya quedado firme, dictada por cualquier órgano judicial competente, declarando la responsabilidad de indemnizar y por lo tanto ordene su

⁶³ Derecho Administrativo, segundo curso, Decimasexta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. Págs. 871 y 872.

pago.

- e) La recomendación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que haya sido aceptada por alguna área, unidad, órgano desconcentrado o entidad, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios.

Así, si el particular opta por la acción jurisdiccional sí deberá acreditar el elemento a que alude el maestro Andrés Serra Rojas, sin embargo, nuestro régimen jurídico establece diversas vías para que sea indemnizado por daños y perjuicios por parte del Estado.

En el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 77-BIS se dispone:

"Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicio a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva."

Por su parte, el artículo 78, fracción III del mismo ordenamiento legal establece:

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

[...]

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

Del análisis a dichas disposiciones legales, nos encontramos con una serie situaciones y elementos jurídicos distintos en cada ordenamiento legal, lo cual conlleva a una imprecisión de la forma en que se puede reclamar la responsabilidad del Estado y que ésta sea cumplida, siendo un derecho de los gobernados. También se puede apreciar que esta responsabilidad da origen a la responsabilidad civil de los servidores públicos que más adelante se definirá.

El legislador debe considerar y recapitular la regulación de esta responsabilidad, ya que la diversidad a que se ha hecho alusión, fijan diversas formas para reclamarla lo

que trae como consecuencia confusión e inaplicabilidad de la ley, a pesar de los esfuerzos que se han efectuado con motivo de las reformas a diversas disposiciones legales.

Se considera que la vía la Jurisdiccional se complica cuando hay que acreditar que el servidor público que cometió el hecho ilícito no tiene bienes o los que tenga no son suficientes para reparar el daño.

Respecto a la vía administrativa, se tienen diversos procedimientos establecidos en diversos ordenamientos legales, considerando que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la que debe contener el procedimiento a seguir para realizar la reclamación de la responsabilidad del Estado, esto en razón de que ésta debe derivar del procedimiento administrativo disciplinario en el que en principio se ha determinado que existió una falta administrativa por parte del servidor público y de ahí se determinaría que ésta ha causado daños y perjuicios al particular con lo cual se da origen a su reclamación.

Es decir, los daños y perjuicios que se causaron a un particular y que son susceptibles para reclamarlos al Estado, se requiere que previamente exista un acto u omisión de un servidor público en ejercicio de sus atribuciones, con el cual se incurrió en una falta administrativa, determinada por la autoridad competente, con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre todo cuando la responsabilidad del Estado es solidaria respecto al servidor público que cometió la falta.

El artículo 77-BIS de dicho ordenamiento es ambiguo, debido a que:

- a) Las dependencias y entidades no tienen la competencia para reconocer la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, aunque así lo establezca esta ley, ya que no es el ordenamiento que deba otorgar dicha atribución.
- b) Tampoco tienen la competencia para ordenar el pago, ya que el artículo 329 del Código Financiero, dispone que para efectuar el pago requiere del documento justificante y señala específicamente cual y de que autoridades, dentro de las cuales no se menciona que sea cualquier dependencia o entidad.
- c) Deja expedita la facultad al órgano del Estado a negar la indemnización, lo cual resulta ilegal, ya que no habría razón para ello, puesto que se ha determinado la responsabilidad del servidor público.
- d) No se establecen las reglas para emitir la resolución de las Contralorías federal y local en la que se reconozca la responsabilidad de indemnizar y en la que se ordene el pago correspondiente.
- e) Como consecuencia de lo anterior, no se establecen las reglas para contabilizar la prescripción de un año del derecho de los particulares a solicitar la indemnización, ya que aunque señala que será a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa, no se dispone cómo será y a quienes deberá hacerse esta notificación, aunque es un hecho que se deberá notificar al servidor público involucrado, pero no en qué momento y cómo se hará al particular para que éste pueda hacer valer el derecho de indemnización.

4. Concepto de servidor público.

Para que el Estado lleve a cabo sus funciones, requiere de personas físicas, los cuales al ser designados y nombrados para ocupar un cargo público, se les denominan servidores públicos. Constitucionalmente, el artículo 108, señala que:

"...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal..."

No debe perderse de vista que dicho precepto legal, al definir a los servidores públicos, menciona que es para efectos de las responsabilidades, lo cual podría limitar su definición; no obstante, resulta de gran importancia, ya que nos da interesantes pautas para considerar quien o quienes son servidores públicos no sólo en el ámbito de la administración pública, sino en el legislativo y en el judicial.

El término de servidor público se utilizó a raíz de las reformas constitucionales del 28 de diciembre de 1982 y con las cuales se dio origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de ese mismo mes y año.

Anteriormente, la legislación hablaba de funcionarios públicos, en cuanto a que los particulares ingresaban al desempeño de las funciones públicas, entendida la función pública como la forma de la actividad del Estado, legislativa, ejecutiva o judicial.

De acuerdo con las reformas constitucionales, el término actual de servidor público se aplica a todos aquellos que han sido nombrados para desempeñarse laboralmente en cualquiera de los órganos públicos del Estado, con independencia de la jerarquía, rango, origen, cargo o comisión.

El servicio público se entiende como toda prestación concreta que tiende a satisfacer necesidades y que es realizada directamente por la Administración Pública o los particulares a través de la concesión.

Lo cierto es que si bien el término de servidor público está íntimamente relacionado con el servicio público, y el de funcionario público con la función pública, en estricto sentido no habría distinción alguna entre ellos, sólo que éste último ya no se utiliza por nuestro régimen jurídico, siendo tanto para el primero como lo era para el segundo, el nombramiento lo que condiciona que una persona se considere como empleado, trabajador del Estado, servidor público o funcionario público, con todas las facultades y obligaciones para ejercer un cargo, empleo o comisión para el cual ha sido designado.

5. Tipos de responsabilidad de los servidores públicos y su distinción.

En este apartado hay que insistir que dentro de la clasificación clásica de los doctrinarios se debe incluir la de responsabilidad resarcitoria la cual será comentada más adelante.

A) Responsabilidad Política

Ignacio Burgoa Orihuela señala que esta responsabilidad surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como a propósito de los nexos que éstos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno y se traduce,

generalmente, en el deber a que los propios funcionarios les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenezcan, en el sentido de no ser "desleales a él, de "disciplinarse" a las directrices que establezcan sus jefes, o sea, en no discrepar de las decisiones que las sustentan, sino en someterse a ellas y cumplirlas aunque contraríen su criterio personal.⁶⁴

Esta responsabilidad se hace valer a través del juicio político en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional:

"Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio

⁶⁴ Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ob. Cit. Pág. 389.

político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda."

Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que en su artículo 7 nos especifica las causas de procedencia del juicio político:

"Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

I. El ataque a las instituciones democráticas;

II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV. El ataque a la libertad de sufragio;

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando

cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

[...]."

Raúl Castro Vázquez, en su obra comenta en cuanto al juicio político de una manera breve y correcta en qué consiste dicho juicio: "en esta Ley se estipula que cualquier ciudadano puede formular denuncias ante la Cámara de Diputados para hacer un procedimiento de juicio político, el cual debe estar apoyado por las pruebas documentales y los elementos probatorios para establecer la infracción. Este escrito se presenta ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse para pasar a la subcomisión de examen previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, ésta lo turnará a su vez a la Sección Instructora de la Cámara la cual practicará todas las diligencias necesarias. Así transcurrido el plazo de los alegatos se formulan las conclusiones para proceder en contra de la conducta del servidor pública y desprender las responsabilidades correspondientes".⁶⁵

En el procedimiento la Cámara de Diputados actúa como órgano instructor y de

⁶⁵ Contraloría Gubernamental. Ob. Cit. Pág. 54.

acusación, y la Cámara de Senadores funge como Jurado de Sentencia.

En caso de que se declare procedente la denuncia, se remitirá al pleno de las Comisiones y se turnará a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, la que practicará todas las diligencias del caso, llevándose a cabo el procedimiento, con la intervención del denunciado, la presentación de pruebas, formulación de alegatos y de conclusiones, en las cuales se determinará si ha lugar o no a proceder en contra del servidor público denunciado. Si de las conclusiones se desprende su responsabilidad, en ellas se propondrá que legalmente está comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia, que se encuentran acreditadas las responsabilidades del encausado, la sanción que deba imponerse, y que se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

Una vez emitidas las conclusiones referidas, serán entregadas a los secretarios de la Cámara de Diputados para que se reúnan, erigiéndose en órgano de acusación y resuelvan sobre la imputación, haciéndoselo saber al denunciante y servidores público denunciado, a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga, hecho lo cual, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara de Diputados resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, remitiéndole la acusación y designando una comisión de tres diputados para que la sostengan ante el Senado, el que la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, quien emplazará a la Comisión de Diputados y al acusado, para que presenten por escrito sus alegatos, los que presentados o no, procederá a formular sus conclusiones, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse, y

entregándolas a la Secretaría de la Cámara de Senadores, quien se erigirá en Jurado de Sentencia, el que citará ante la Comisión acusadora, al acusado y a su defensor a una audiencia en la que se dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento, después concediendo la palabra a dichas partes, y luego se retirarán el servidor público y su defensor, permaneciendo los diputados para proceder a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo y el Presidente hará la declaratoria que corresponda, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

B) Responsabilidad Administrativa

Esta responsabilidad se encuentra regulada en la Ley Federal de los Servidores Públicos, y puede exigirse a los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional, los cuales se transcriben a continuación:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal,

así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

[...]

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales"

[...]"

La responsabilidad administrativa se finca a través del procedimiento administrativo disciplinario por actos u omisiones cometidos por los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

A dichos principios se les conoce como el "código ético" el cual se salvaguarda con las 23 obligaciones previstas en el artículo 47 de la mencionada ley y que deben ser observadas por los servidores públicos.

Además de dichas obligaciones, la legislación impone a todos servidores públicos la de respetar y hacer respetar el derecho de cualquier interesado a la formulación de las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Asimismo, incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por dicha ley.

Cuando un servidor público en el ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas incurre en actos u omisiones mediante los cuales se incumplió con cualquiera de las obligaciones señaladas, se incurre en responsabilidad administrativa, es decir, es una mera falta administrativa por estar prevista la obligación u obligaciones en una ley de carácter administrativo, de ahí que las sanciones que se imponen por cometer dichas faltas son sanciones disciplinarias y económicas de índole administrativo, independientemente de que con dichos actos u omisiones se pueda incurrir en otros tipos de responsabilidades.

Una vez que se ha determinado la responsabilidad administrativa en que haya incurrido el servidor público, deberá ser sancionado conforme lo dispone la propia ley, siendo en el caso del Distrito Federal, la Contraloría General y las contralorías internas de cada dependencia, órgano desconcentrado o entidad, las competentes para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario e imponer las sanciones que correspondan.

En dicho procedimiento se realizarán las investigaciones necesarias, se celebrará una audiencia, en la que el servidor público ofrecerá las pruebas y alegatos que a su derecho convengan, mismas que serán desahogadas y se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

Como se sabe la Contraloría General del Distrito Federal y contralorías internas mencionadas forman parte de la Administración Pública del Distrito Federal, así como los órganos legislativos y judiciales establecen sus propios órganos internos para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones que dispone la ley que nos ocupa, lo que ha causado diversas

polémicas en cuanto a la parcialidad o imparcialidad con que pueden resolver y sancionar a los servidores públicos que pertenecen a la propia administración, ya que ello implica el reconocer que dentro del mismo órgano al que pertenece no se cumple por sus miembros con las disposiciones legales administrativas.

No obstante, es de reconocer que esta regulación pretende "disciplinar" a quienes se encuentren desempeñando una función en el servicio público y sancionar a los que hayan sido desleales, ineficaces, parciales, no honrados o que no hayan actuado conforme al principio de legalidad.

Al respecto, Ignacio Burgoa O., resalta que "El orden de derecho de un Estado no solamente debe proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público".⁶⁶

Ciertamente, es legítimo lo que el jurista señala, sin embargo, aunque se considera que es un gran avance el establecer este tipo de sistemas, también debe considerarse que sea eficaz y transparente, para lo cual el Estado debe darles a los órganos de control interno, autonomía técnica y económica, sobre todo en el aspecto de las atribuciones de investigadoras y sancionadoras, siendo en cuanto a la función de control interno, como se ha explicado en el primer capítulo del presente trabajo, necesarios para prever y corregir con anticipación las deficiencias en los sistemas y procedimientos de las propias dependencias y órganos de los poderes de la Unión.

⁶⁶ Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, S. A. Ob. Cit. P. 389.

Por otra parte, el universo de las leyes administrativas que aplican y que deben cumplir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, implica actos que se emiten en el ámbito jurídico, por lo que cada ley debe contener un capítulo especial de responsabilidades de servidores públicos, enfocadas específicamente para sancionarlos de acuerdo a lo que se está regulando, es decir, acorde con la ley que se esté aplicando y que deba cumplirse, deberán ser las sanciones que se apliquen en el ámbito de esa competencia, esto es, cada ordenamiento administrativo debe contener sus propias normas sancionadoras. Tal es el caso del Código Financiero del Distrito Federal que contiene títulos específicos de las responsabilidades y de las infracciones y sanciones, que van enfocadas a faltas cometidas en la aplicación de lo que el propio ordenamiento dispone.

Así por ejemplo tenemos que el artículo 1º de dicho Código señala que sus disposiciones "tienen por objeto regular la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal..., la contabilidad que de los ingresos, fondos valores y egresos se realice..., *las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes...*".

Y como ejemplo representativo de una falta y sanción prevista en el mismo ordenamiento legal, en su Capítulo IV "De las Infracciones y Sanciones Relacionadas con la Contabilidad", en su artículo 509, fracción I, se establece: "A quien cometa las infracciones que a continuación se señalan, relacionadas con la contabilidad, se le Impondrán las multas siguientes: I. De \$3,459.00 a \$6,920.00, por no llevar algún libro o registro especial, que establezcan las disposiciones fiscales".

Lo anterior, incluso resolvería la problemática de qué sanción aplicar, como en el caso del ejemplo, el Código o la Ley de la materia.

Las sanciones por falta administrativa son:

- Apercibimiento privado o público
- Amonestación privada o pública
- Suspensión
- Destitución del puesto
- Sanción económica
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de un año hasta veinte años.

Para imponer dichas sanciones se debe tomar en cuenta:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley de la materia o las que se dicten con base en ella;
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución,
- La antigüedad del servicio;
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y,
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

C) Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, entendiéndose por tal a quien se encuentre en la hipótesis prevista por la ley.

Los actos u omisiones de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones, pueden constituir no sólo una falta administrativa, sino también un delito del tipo penal, en cuyo caso se aplica el Código Penal respectivo.

Debemos recordar que delito es la acción típicamente antijurídica, culpable y subordinada a una figura legal conforme a las condiciones objetivas de éstas.

El Código Penal del Distrito Federal, también fue sujeto de modificaciones con motivo de las reformas a la Constitución Política y a diversos ordenamientos legales que se dieron en 1982 en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el cual en su Título Décimo "De los delitos cometidos por los Servidores Públicos", se establecen los actos o hechos que los servidores públicos cometen en el desempeño de un empleo, cargo o comisión, y que constituyen delitos; así como las sanciones que corresponde aplicar.

Se puede proceder penalmente contra cualquier servidor público y la aplicación de sanciones es individualizada, ya que el juez deberá tomar en cuenta si dicho servidor público es trabajador de base, o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

La situación de categoría del funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Para el caso de los servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejos Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere de la declaración de procedencia dictada por la Cámara de Diputados que será por mayoría absoluta de sus miembros presente en sesión. En dicha declaración se puede determinar si ha lugar o no a proceder contra el inculpado. En el caso de que se declare la procedencia, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes.

Se procederá penalmente por delitos federales en contra de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, mediante el mismo procedimiento establecido, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

La declaración de procedencia de la Cámara de Diputados no se requerirá cuando alguno de los servidores públicos a que se hizo referencia cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Se consideran delitos cometidos por servidores públicos los siguientes:

- Ejercicio indebido de servicio público
- Abuso de autoridad
- Coalición de servidores públicos
- Uso indebido de atribuciones y facultades
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de influencia
- Cohecho
- Peculado
- Enriquecimiento ilícito

Las sanciones por cometer tales delitos fluctúan de entre tres meses a calorce años, multa pecuniaria y destitución e inhabilitación de uno a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

D) Responsabilidad Civil

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala que "por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeña son irrelevantes".⁶⁷

Sigue señalando que "la responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir de un hecho ilícito civil o de delito o falta oficiales. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria."⁶⁸

Como puede observarse, esta responsabilidad se vincula con la responsabilidad del Estado.

Montserrat Ortiz Señala que conforme a las disposiciones relativas de los Códigos Civiles se puede entender que la responsabilidad civil es la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas o por actos de las personas que deba responder.⁶⁹

⁶⁷ Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ob. Cit. Pág. 390.

⁶⁸ Idem. Pág. 390

⁶⁹ Montserrat Ortiz Soltero, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Ob. Cit. Pág. 257.

Conforme a lo anterior por daño se entiende la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación; y por perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debió haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Por consiguiente está obligado a reparar el daño, aquel que lo cause a otro cuando obre ilícitamente, o en contra de las buenas costumbres, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de la culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

La reparación del daño debe consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, o cuando no fuera posible, en el pago de los daños y perjuicios ocasionados.

La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la hacienda pública del Distrito Federal, en el ámbito local, o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.⁷⁰

De ahí que esta vía sea un medio legal alternativo de los gobernados para hacer efectiva la reparación de los daños y perjuicios que se les haya causado.

Lo anterior se estableció en las reformas a diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Código Civil Federal, de fecha 10 de enero de 1994, y que se mantuvieron en el nuevo Código Civil del Distrito Federal.

⁷⁰ Idem. Pág. 254.

Como parte de las reformas el daño debe entenderse en dos variantes, la material y la moral, por ello el artículo 1916 refiere a la acepción del daño moral y en una de sus partes impone a los servidores públicos y al Estado la obligación de repararlo de acuerdo con las reglas de los artículos 1927 y 1928, el primero de los cuales ya transcrito y el segundo que establece:

"El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos los que hubiere pagado."

Para la responsabilidad civil común se requiere de la concurrencia de los siguientes elementos:

- * Un hecho ilícito
- * La existencia de un daño
- * Un nexo de causalidad entre el hecho y el daño

La ilicitud de la conducta implica que hubo la intención de causar el daño, es decir hay una conducta dolosa. El daño es el menoscabo que sufre una persona en su patrimonio. En el nexo de causalidad, se debe determinar la causa que produjo el daño y si es imputable al demandado.

En tales circunstancias tenemos que para que exista una responsabilidad civil de los servidores públicos es necesario que se den los siguientes supuestos:

- * Acto ilícito realizado en el ejercicio de las funciones públicas.
- * La causación de daños y perjuicios a terceros.

Con lo anterior se da lugar a la responsabilidad del Estado, cuando fueron los servidores públicos quienes incurrieron en tales supuestos en el ejercicio de sus funciones y en los casos que ya se han analizado anteriormente.

Los autores del daño tienen la obligación de responder de los daños y perjuicios causados. La reparación del daño consiste en la obligación de restituir o en la de restablecer la situación anterior o, en su caso, en la indemnización de los perjuicios.

El daño moral no es susceptible de una restitución, debiendo obligar al ofensor que pague al ofendido una suma de dinero por concepto de indemnización.

Lo que expone el autor Monserrit Ortiz, en cuanto a la responsabilidad civil por el daño o perjuicio a la Hacienda Pública, es impreciso, toda vez que éstos no son causa de dicha responsabilidad sino de la que se encuentra prevista en el Código Financiero del Distrito Federal y que los diversos tratadistas no la incluyen en la clasificación de las responsabilidades de los servidores públicos, misma que es la siguiente:

E) La Responsabilidad Resarcitoria.

Esta responsabilidad aunque es de carácter administrativo no tiene las características de la responsabilidad administrativa ya comentada. Su regulación se encuentra en el mencionado Código Financiero el cual en su artículo 495, señala su objetivo y alcance; además, en diversos de sus preceptos se mencionan las reglas del procedimiento a seguir para determinar dicha responsabilidad, tal y como se observa en las transcripciones siguientes:

"Artículo 28.- Son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de

contribuciones, de aprovechamientos, de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades resarcitorias, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena. Se entenderá como responsabilidad resarcitoria, la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero."

"Artículo 89.- Las facultades de las autoridades para determinar créditos fiscales derivados de ..., así como determinar responsabilidades resarcitorias, se extinguirán en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquel en que:

I. Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo...

...

IV. Se hubiere cometido la conducta que causa el daño o perjuicio a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades.

..."

"Artículo 495.- La Secretaría, cuando descubra o tenga conocimiento de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así como por cualquier otros actos u

omisiones en que un servidor público incurra por dolo o negligencia, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará, a través de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados, previa solicitud que dicha autoridad presente, en términos del artículo 495 A de este Código.⁷¹

"Artículo 495 A.- Las solicitudes que se presenten a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, para el inicio del procedimiento resarcitorio, además de los requisitos previstos en el artículo 537 de este Código, deberán cumplir con lo siguiente,

- I. Estar dirigida al Procurador Fiscal del Distrito Federal;
- II. Contener las consideraciones de hecho a través de las cuales el solicitante tuvo conocimiento de los probables daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

⁷¹ En esta transcripción se agregan resaltando las últimas reformas al Código Financiero del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2001, las cuales entraron en vigor el 1º de enero de 2002.

III. Indicar el monto histórico de los probables daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

IV. Acompañar las constancias que acrediten los probables daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, y

V. Precisar los nombres y domicilios de los servidores públicos y particulares involucrados.

Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal requerirá al solicitante, para que en un plazo de cinco días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la solicitud se tendrá por no presentada.⁷²

“Artículo 496.- Las responsabilidades a que alude el artículo anterior se fincarán de la manera siguiente:

I. Directamente a los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades respectivas;

II. Subsidiariamente a los servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, sea en forma dolosa o culposa o por negligencia, y

III. Solidariamente a los proveedores, contratistas, contribuyentes y, en general, a los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que originen la responsabilidad.

⁷² Este artículo se adicionó con las reformas al ordenamiento legal que nos ocupa, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2001, las cuales entraron en vigor el 1º de enero de 2002.

La responsabilidad solidaria prevista en la fracción III se establece únicamente entre el particular y el responsable directo. El responsable subsidiario gozará respecto del directo y del solidario, del beneficio de orden pero no de excusión.

En el supuesto de que la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal determine la existencia de dos o más responsables subsidiarios, la cantidad a resarcir por cada uno de éstos será determinada a prorrata sobre el total de los créditos fiscales que se hubiesen determinado.⁷³

"Artículo 497.- La Secretaría al fincar la responsabilidad resarcitoria deberá emitir resolución debidamente fundada y motivada, en la que se precisará:

- I. Los daños o perjuicios causados o los que puedan llegar a producirse;
- II. El tipo de responsabilidad que a cada sujeto responsable le corresponda, y
- III. La cantidad líquida que corresponda al daño o perjuicio, según sea el caso."

"Artículo 498.- Para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria deberá notificarse previamente al responsable del inicio del procedimiento, para que éste dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le imputan.

⁷³ Este párrafo se adicionó con las reformas al ordenamiento legal que nos ocupa, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2001, las cuales entraron en vigor el 1° de enero de 2002.

A fin de que el responsable pueda ofrecer sus pruebas, las autoridades deberán poner a su vista los expedientes de los cuales deriven las irregularidades de que se trate, y expedirles con toda prontitud las copias certificadas que solicite, las cuales se le entregarán una vez que acredite el pago de los derechos respectivos.

...

Una vez que se haya oído al o a los responsables; y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, y transcurrido el término a que hace mención el párrafo anterior, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal declarará concluida la tramitación del procedimiento y dentro de los quince días dictará la resolución que corresponda.⁷⁴

"Artículo 498 A.- El escrito mediante el cual el probable responsable deberá exponer lo que a su derecho convenga y, en su caso, aportar las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que le imputan, deberá contener lo siguiente:

...⁷⁵

"Artículo 498 B.- En el procedimiento resarcitorio se admitirán todo tipo de pruebas, excepto aquéllas que no tengan relación con los hechos controvertidos, la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones directas. Por lo tanto, no se considera

⁷⁴ En esta transcripción se agregan resaltando las últimas reformas al Código Financiero del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2001, las cuales entraron en vigor el 1º de enero de 2002.

⁷⁵ Este artículo se adicionó con las reformas al ordenamiento legal que nos ocupa, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2001, las cuales entraron en vigor el 1º de enero de 2002.

comprendida la petición de informes a autoridades, respecto de los hechos que consten en sus expedientes.

... "76

"Artículo 499.- Las responsabilidades resarcitorias se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución y, para tal efecto, en su carácter de créditos fiscales, tendrán la prelación que corresponda, en los términos de este Código.

En el caso de que existan varios sujetos responsables con diferentes tipos de responsabilidades, el pago total hecho por uno de ellos extingue el crédito fiscal, pero no libera a ninguno de las responsabilidades penales, administrativas o de otro género en que hubieran incurrido."⁷⁷

Por lo expuesto, se sostiene que la responsabilidad civil sólo existe cuando el daño se ha causado a un particular y si aquél se ha causado a la hacienda pública, se da origen a la responsabilidad resarcitoria, misma que para nuestro trabajo resulta ser de mayor relevancia, por las atribuciones del órgano técnico de fiscalización.

⁷⁶ Este artículo se adicionó con las reformas al ordenamiento legal que nos ocupa, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2001, las cuales entraron en vigor el 1º de enero de 2002.

⁷⁷ En esta transcripción se agregan resaltando las últimas reformas al Código Financiero del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2001, las cuales entraron en vigor el 1º de enero de 2002.

CAPÍTULO CUARTO

DE LAS ACCIONES LEGALES QUE PROMUEVE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Para iniciar los trabajos de revisión de la Cuenta Pública, presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cada año, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, recibe dicho documento por conducto de la Comisión de Vigilancia quien a su vez la recibe de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De acuerdo a nuestra Carta Magna y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dicha revisión es anual, sobre la base de que se revisará la cuenta pública del año anterior, la cual es enviada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa dentro de los primeros diez días del mes de junio.⁷⁸

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su artículo 29 dispone que:

"La Contaduría practicará anualmente la revisión de la Cuenta Pública..."

Recibida la Cuenta Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el órgano técnico de fiscalización procede a su revisión, la cual tendrá por objeto determinar el resultado de la gestión financiera del Gobierno del Distrito Federal, en el ejercicio al que corresponda la Cuenta Pública y si fue congruente con el Código Financiero del

⁷⁸ Artículos 122, Base Primera, fracción V, inciso c), y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa. Editorial Porrúa, 134ª. Edición, México, 2001.

Artículos 42, fracción XIX, y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Compilación Jurídica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1999.

Distrito Federal, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como los programas y demás disposiciones aplicables.

Para efectuar dicha revisión la Contaduría goza de facultades para revisar toda clase de libros, registros, instrumentos, documentos y objetos, así como practicar auditorías, de conformidad con los artículos 27 y 30 de su Ley Orgánica.

Como se ha venido comentando las auditorías que practica este órgano técnico son de carácter externo y se encuentran dentro de lo que es la auditoría gubernamental.

Sobre el particular, es conveniente citar a Raúl Castro Vázquez, quien señala que "la auditoría gubernamental comprende el examen de las operaciones cualquiera que sea la naturaleza de las dependencias de la administración pública, con objeto de determinar si los estados financieros representan la situación financiera, si los objetivos y metas han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados eficientemente, y si se ha cumplido con las disposiciones aplicables que están en vigor."⁷⁹

Ahora bien, del análisis al marco legal que rige a la Contaduría Mayor de Hacienda se desprende lo siguiente:

Constitucionalmente se establece que si del examen que se realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las

⁷⁹ Contaduría Gubernamental, Ob. Cit., pág. 117.

responsabilidades de acuerdo con la ley. Tal disposición también se encuentra contenida en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 43.

En este sentido el aspecto de la revisión es enfocado a la actividad del poder ejecutivo de carácter financiero y es acorde con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual en su segundo párrafo lo complementa al agregar el principio de legalidad que se debe observar en todas las actividades del Estado.

El segundo párrafo de dicho precepto señala lo siguiente:

"La revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos..."

De lo anterior se puede desprender como primer elemento del alcance de la revisión que practica éste órgano técnico, que dicha revisión se enfoca a tres aspectos el financiero, contable y legal.

A propósito, es oportuno mencionar lo que indica Miguel Ángel Dávila Guzmán, en cuanto al objetivo esencial de la Contaduría Mayor de Hacienda, en referencia a la Federal pero que se aplica a la del Distrito Federal:

"En términos generales, el objetivo de la Contaduría Mayor consiste en informar a la sociedad, a través de sus representantes, del uso que se da a los recursos públicos y vigilar que estos sean manejados y aplicados con honestidad y de la mejor manera

posible. Derecho innegable del pueblo de exigir cuentas a aquél que administra sus recursos".⁸⁰

De acuerdo con Miguel Ángel Dávila Guzmán la auditoría comprehensiva (así la llama en su obra) es un concepto basado en dos principios. "El primer principio es que los negocios públicos deben ser conducidos de tal manera que se haga el mejor uso posible de los fondos públicos. Los funcionarios responsables de disponer de dichos fondos deben asegurarse de que sus decisiones son legales y éticas, así como que dichas decisiones resulten en servicios públicos económicos, eficientes y efectivos. Esto quiere decir que los bienes y servicios de calidad apropiada deben ser comprados en cantidades apropiadas, en el momento apropiado, y al mejor precio. Los recursos humanos materiales y financieros deben ser lo más productivo posible, y los programas deben alcanzar las metas propuestas. En otras palabras, las buenas decisiones en el sector público, no sólo son aquellas que son legales y éticas sino aquellas que también reflejan que se prestó la atención debida a obtener el máximo beneficio del dinero empleado."⁸¹

Aquí encontramos descritos de manera sencilla los aspectos financiero y económico a que nos hemos venido refiriendo y a los cuales se debe enfocar la revisión del órgano técnico fiscalizador.

El segundo principio, que señala el mencionado autor "es que las personas que tienen a su cargo los negocios públicos deben rendir cuentas sobre la manera en que se manejaron los recursos confiados a ellos. Este principio de rendición de cuentas se aplica a la totalidad del sector público, desde los representantes electos quienes

⁸⁰ Auditoría Comprehensiva un moderno concepto en la auditoría Gubernamental. Ob. C'it. Pág. 44.

⁸¹ Idem. Pág. 79

rinden a la sociedad, hasta los funcionarios públicos quienes rinden a los representantes electos. En todos los niveles existe la obligación de demostrar que se están siguiendo prácticas administrativas adecuadas.⁸²

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 39 establece que:

"Cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá el pliego de las responsabilidades que resulten, e integrará el o los expedientes técnicos a efecto de:

- a) *Tratándose de faltas administrativas, cuya imposición en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se le atribuya al superior jerárquico sean turnados los expedientes al mismo, para que aplique la sanción que corresponda; y*

- b) *Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, promoverá el procedimiento administrativo de ejecución en virtud de que las responsabilidades y sanciones económicas que conforme a esta ley se determinen e impongan, tendrán la naturaleza jurídica de créditos fiscales.*

- c) *La autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro deberá informar a la Contaduría sobre su cumplimiento."*

⁸² *Ibidem.* Pág. 79.

Lo anterior significa que efectuadas las auditorías (que inicialmente fueron programadas), a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, se pueden desprender diversas irregularidades por parte de los servidores públicos en el manejo de los fondos públicos, así como en el ejercicio de sus atribuciones.

De ahí que la "rendición de cuentas" sea de fundamental importancia, siendo un factor básico dentro de las auditorías que practica el órgano técnico, el cual de acuerdo con la cita de Miguel Ángel Dávila Guzman implica lo siguiente:

"Es la obligación de responder por una responsabilidad que ha sido conferida. Presume la existencia de cuando menos dos personas: aquélla que confiere la responsabilidad y aquélla que la acepta con la consecuente obligación de reportar sobre la manera en que la ha ejercido".⁸³

Y señala que: "Es el prerrequisito fundamental para prevenir el abuso del poder delegado y para garantizar, en cambio, que el poder sea dirigido hacia el logro de objetivos ampliamente aceptados con el más alto grado posible de eficiencia, eficacia, probidad y prudencia."⁸⁴

Aquí encontramos el código ético contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de lo que se desprende el segundo elemento del alcance de la fiscalización y que consiste en llevar a cabo revisiones, para determinar si la administración ha establecido sistemas y procedimientos que aseguren el logro de los objetivos de la Administración Pública respecto a los recursos públicos.

⁸³ Ob. Cit. Pág. 82.

⁸⁴ Idem. Pág. 83.

Como se ha mencionado dentro de los trabajos de revisión se pueden detectar irregularidades que dan motivo a los diferentes tipos de responsabilidades por actos u omisiones de servidores públicos en el desempeño de sus funciones, por lo que se ha otorgado al órgano técnico de fiscalización a través de su Presidente y de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la facultad de promover las acciones legales y judiciales derivadas de las auditorías, visitas e inspecciones que se realicen.

Sobre el particular, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los legisladores señalaron que: "...la Contaduría tendrá facultades no sólo para promover sino además, en los casos señalados por la ley, fincar las responsabilidades en que incurran los servidores públicos de la Administración del Distrito Federal..."⁸⁵

De un análisis a las disposiciones de la Ley Orgánica en mención, así como de su Reglamento Interior, en relación con la facultad de la Contaduría para fincar las responsabilidades, encontramos lo siguiente:

El artículo 38 de la Ley dispone que: *"La Contaduría es el órgano facultado por la Asamblea para proponer a la autoridad competente la sanción que corresponda al infractor en los términos de esta Ley, de la Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Código Financiero del Distrito Federal. Es competente la Contaduría para determinar en cantidad líquida, que por concepto de reparación de daño deba pagar el servidor público que la haya ocasionado o generado, así como los accesorios que resulten aplicables de la comisión de la irregularidad o ilícito hasta su resarcimiento, tomando como base para su actualización los valores y el porcentaje*

⁸⁵ *Compilación Jurídica, Ob. Cit.*

determinado para el pago de los créditos fiscales a que se refiere la Ley de Ingresos del Distrito Federal."

Por su parte el artículo 39 del mismo ordenamiento legal señala que:

"Cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá el pliego de responsabilidades que resulten..."

La autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro deberá informar a la Contaduría sobre su cumplimiento".

De las transcripciones anteriores no se desprende la facultad de la Contaduría Mayor de Hacienda para fincar las responsabilidades que deriven de las auditorías que practica.

Ahora bien, del contenido de dichos preceptos podemos destacar los siguientes conceptos que se relacionan con la supuesta facultad del órgano técnico para fincar las responsabilidades:

- a) Facultad de la Contaduría para proponer a la autoridad competente la sanción que corresponda al infractor.
- b) Competencia de la Contaduría para determinar en cantidad líquida, que por concepto de reparación de daño deba pagar el servidor público que la haya ocasionado o generado.

- c) Facultad de la Contaduría de determinar la falta cuando detecte Irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos.
- d) Promover el pliego de las responsabilidades que resulten e Integrar él o los expedientes técnicos correspondientes.
- e) En el caso de faltas administrativas, el expediente respectivo será turnado al superior jerárquico para que aplique la sanción que corresponda en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. De aquí se desprende que es una autoridad distinta a la Contaduría la que aplicará las sanciones requeridas, en el caso de tratarse de faltas administrativas y que además deberá informar de ello a la Contaduría.
- f) En el caso de faltas que causen daño a la Hacienda Pública del Distrito Federal, la Contaduría promoverá el procedimiento administrativo de ejecución. En este caso también es una autoridad distinta la que efectúa la gestión de cobro, de lo cual también deberá informarse de ello a la Contaduría.

Del análisis a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no queda claro el procedimiento y la autoridad del propio órgano técnico que llevará a cabo la facultad de "finca" las responsabilidades en que incurran los servidores públicos de la Administración Pública, y que son aquellas que se desprenden de la práctica de las auditorías.

Lo que igualmente acontece con las responsabilidades en que pueden incurrir en los casos previstos en el Capítulo Octavo de dicha ley, ya que tampoco se prevé el procedimiento ni la autoridad encargada de llevarlo a cabo.

Luego entonces, en dónde queda legalmente la facultad de fincar las responsabilidades por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda?

Otro de los defectos de esta normatividad es que las atribuciones y facultades del órgano superior de fiscalización se encuentran dispersas en diferentes dispositivos legales como se verá más adelante.

De acuerdo con la estructura orgánica de la Contaduría existen las siguientes autoridades principales: el Órgano Superior de Dirección, los contadores, el Presidente del órgano colegiado y los directores generales, a los cuales les debía corresponder ejercer dicha facultad.

En el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se establecen las atribuciones generales que corresponde ejercer a la Contaduría, dentro de las cuales ninguna se refiere al fincamiento de responsabilidades, sino todas se enfocan a la revisión de la Cuenta Pública.

Conforme al artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica en cuestión, al Presidente del órgano colegiado, le corresponde:

"Promover ante las autoridades competentes:

- a) *El fincamiento de las responsabilidades;*
- b) *El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública del Distrito Federal, debidamente actualizadas;*
- c) *El pago de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal, así como las indemnizaciones;..."*

Como se puede observar de este dispositivo legal se desprende que no hay facultades para fincar responsabilidades, sino por el contrario se confirma que el órgano técnico de fiscalización sólo promueve el fincamiento de responsabilidades, sea ante la Contraloría General del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, Ministerio Público y la Secretaría de Finanzas, según el tipo de responsabilidades en que se hayan incurrido.

Por su parte, el artículo 15 del mismo ordenamiento legal señala lo que corresponde ejercer al órgano colegiado de la Contaduría, sin que de él se desprenda la facultad que nos ocupa. Cabe hacer notar que la fracción VI de este precepto dispone que al órgano colegiado corresponde formular las observaciones, recomendaciones y los pliegos de observaciones, así como proceder a su seguimiento hasta que se hayan atendido y solventado en su totalidad, lo cual de ninguna manera implica que se trate de actos de fincamiento de responsabilidades, de ahí que sea necesario que nos aboquemos a lo que se entiende por fincar responsabilidades.

La voz "fincar" proviene del latín *figicare*, fijar, y significa adquirir fincas; construir una casa.⁸⁶

De acuerdo al Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española por "determinar" se entiende "fijar los términos de una cosa. Distinguir, discernir. Señalar, fijar una cosa para algún efecto. Tomar resolución. Hacer tomar una resolución. Sentenciar, definir".⁸⁷

⁸⁶ Diccionario Enciclopédico, Larousse, Séptima Edición, Editorial Ediciones Larousse, 2001. Pág. 452.

⁸⁷ Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española de la Real Academia Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A., Segunda Edición, Madrid 1981.

De ahí que se considere más apropiado éste último término en relación con las responsabilidades de los servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en diversas partes de sus preceptos utiliza el término de "determinación de responsabilidades", tal y como se observa a continuación:

"Art. 57. ...

La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

..."

"Art. 62.-...Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se abocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades."

"Art. 77 bis. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público..."

Como ya lo vimos la ley orgánica de esta Contaduría Mayor de Hacienda refiere la facultad de promover el fincamiento de las responsabilidades, por una parte y por otra, la de determinar la falta, de donde debemos establecer las diferencias de ambas con la de determinar las responsabilidades.

Son diversos los ordenamientos legales que igualmente utilizan el término "fincamiento de responsabilidades", tal es el caso del Código Financiero del Distrito Federal, en sus artículos 495, 496, 497 y 498; no obstante, dicho ordenamiento jurídico en su artículo 89 menciona "determinar responsabilidades"; y el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, utiliza el primer caso en sus artículos 159, 174, 176 y 178.

Ahora bien, la función de determinar la falta es distinta a la de determinar la responsabilidad y, la primera da lugar a la segunda. En efecto, determinar la falta implica señalar o fijar la irregularidad cometida por el o los servidores públicos mediante algún acto u omisión.

Por su parte, determinar la responsabilidad comprende señalar al o los servidores públicos que cometieron la o las irregularidades y atribuirles la responsabilidad en que incurrieron.

Entonces, de acuerdo con la ley orgánica que nos ocupa, el órgano técnico de fiscalización tiene facultades sólo para determinar la falta y no para determinar las responsabilidades, lo cual corresponde a la Contraloría General del Distrito Federal.

Lo anterior se confirma cuando dicha ley orgánica dispone que la Contaduría Mayor de Hacienda promoverá a través de su Presidente el pliego de responsabilidades.

Además, es de señalar que de contar con la facultad de determinar las responsabilidades, los legisladores debieron prever en los ordenamientos legales respectivos, la autoridad y el procedimiento correspondiente en el que se otorgue a los presuntos responsables la garantía de audiencia, así como el ofrecimiento de pruebas y alegatos, y el recurso administrativo que pudiera hacerse valer en caso de

Inconformidad del que se sienta afectado con dicha determinación.

Ahora bien, del artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica que nos ocupa, se pueden deducir las acciones que deberán promoverse ante las autoridades competentes y del precepto 39 del mismo ordenamiento legal se desprenden los efectos para los cuales se promueven.

Tales promociones son las siguientes cuatro:

- 1) El fincamiento de las responsabilidades. Sus efectos son que tratándose de faltas administrativas, se imponga, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la sanción que corresponda.
- 2) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública del Distrito Federal. Los efectos son que las autoridades fiscales con base en sus atribuciones determinen los créditos fiscales correspondientes, en términos del Código Financiero del Distrito Federal.
- 3) El pago de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal, así como las indemnizaciones. Sus efectos son que se inicie el procedimiento administrativo de ejecución, en razón de que las responsabilidades y sanciones económicas determinadas, tienen la naturaleza jurídica de créditos fiscales.
- 4) El cumplimiento de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y proyectos presupuestales.

Cabe destacar que estas promociones de acciones son aquellas que derivan de las auditorías practicadas, visitas e inspecciones realizadas y en las cuales se detectaron

irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos de la Administración Pública.

Actualmente, en la Contaduría Mayor de Hacienda se consideran y elaboran las siguientes promociones de acciones: el pliego de observaciones, fincamiento de responsabilidad administrativa y fincamiento de responsabilidad resarcitoria. La denuncia penal y el oficio de señalamiento, aunque se consideran promociones de acción, hasta la fecha ninguno de ellos se ha formulado; no obstante, se emitieron los manuales y procedimientos como guía para su elaboración.

1. Pliego de observaciones.

De acuerdo al Manual del Procedimiento para la elaboración del Pliego de Observaciones, éste se define como "aquella acción de la CMHALDF, consistente en dar a conocer, formalmente, a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad pública auditada, la irregularidad o irregularidades que causen daño o perjuicio a la hacienda pública y que ocasionan el resarcimiento correspondiente, por lo que se le requiere la información y documentación justificativa y comprobatoria que demuestre la inexistencia de la irregularidad o, en su caso, el resarcimiento respectivo, otorgándole para ello un plazo improrrogable de 30 días hábiles".⁸⁸

Asimismo, señala que la Dirección General de Asuntos Jurídicos, con apoyo en los dictámenes técnicos de las unidades administrativa auditoras, será la encargada de determinar si procede la promoción de acciones derivadas de las auditorías y, en su caso, elaborará los pliegos de observaciones, cuando así se requiera.

⁸⁸ "Manual para la Elaboración del Pliego de Observaciones", Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Octubre de 1998. Pág. 2.

Por otra parte, en dicho manual se presenta un nuevo formato de pliego de observaciones, que es el que actualmente se utiliza para promover dicha acción.

Este documento ha sido motivo de diversos conflictos, estudios y análisis, ya que por una parte la legislación habla de la elaboración de pliegos de observaciones, y por otra, como si se tratara de algo distinto, de la formulación de observaciones, sin que además se establezca en qué consiste y cómo o cuando procede. Por otra parte, se observa en el manual respectivo, que el pliego de observaciones se considera una promoción de acción, sin que se defina con precisión su naturaleza jurídica, de ahí que a continuación se proceda al siguiente análisis, de acuerdo con la doctrina, a la legislación federal y a nuestras normas internas; asimismo, no hay un procedimiento legal y formalmente establecido que permita comprender su existencia el propósito de establecer un concepto operativo.

De acuerdo con en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra Pliego tiene, entre otros, los siguientes significados:

- Porción o pieza de papel de forma cuadrangular de uno u otro tamaño doblada por medio.
- Conjunto de páginas de un libro o folleto.
- Más relacionado con nuestra materia, el pliego de cargos es el resumen de las fallas que aparecen en un expediente contra el funcionario a quien se le comunica para que pueda contestar defendiéndose.⁸⁹

⁸⁹ Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Ob. Cit., p. 1208.

En igual sentido en el Diccionario Anaya de la Lengua, se establece que "el pliego de cargos es el escrito donde se contienen las faltas de que se acusa a uno."⁹⁰

Por observación se entiende "la acción y efecto de observar; y por observar, examinar atentamente, advertir, reparar, atisbar, contemplar atentamente, etc."⁹¹

Para Raúl Castro Vázquez la auditoría gubernamental comprende el examen de las operaciones, cualquiera que sea la naturaleza de las dependencias de la Administración Pública Federal, con objeto de determinar si los estados financieros representan la situación financiera, si los objetivos y metas han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados eficientemente y si se han cumplido las disposiciones legales que están en vigor.⁹² Como se advierte, examen es uno de los sinónimos de observar.

Este autor hace referencia a los pliegos preventivos de responsabilidad y señala que éstos "se levantan cuando se descubre un ilícito que lleve la responsabilidad material valuada en pesos por los conceptos siguientes:

- a) Subestimaciones de obra
- b) Faltantes en los almacenes
- c) Compras ficticias

⁹⁰ Diccionario Anaya de la Lengua; Fundación Cultural Televisa, Ediciones Anaya, Segunda Edición, España, 1991, p. 551.

⁹¹ Idem, pág. 489.

⁹² Castro Vázquez Raúl, Contraloría Gubernamental, Ob. Cit., p. 117.

d) Pagos excesivos

e) Uso indebido de los activos.”

Pudiera pensarse que estos documentos son el equivalente a los pliegos de observaciones a que hace referencia la ley orgánica y el reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin embargo, dichas disposiciones legales no precisan que los pliegos de observaciones deban formularse cuando se detecten irregularidades que afecten al patrimonio del erario del Gobierno del Distrito Federal, por lo que podría considerarse que los pliegos de observaciones no sólo deben enfocarse a ese supuesto, sino tan sólo por existir irregularidades, sean de índole administrativo o por haberse ocasionado daños a la hacienda pública local, tal como se observa a continuación.

El artículo 8° de la Ley Orgánica, en su fracción XIII, señala que corresponde a la Contaduría: emitir las recomendaciones y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la cuenta pública, así como los informes de las auditorías practicadas.

El precepto 15 fracción VI de la citada ley, otorga al Órgano Colegiado la atribución de formular las observaciones, recomendaciones y los pliegos de observaciones, así como proceder a su seguimiento hasta que se hayan atendido y solventado en su totalidad, informando mensualmente de los avances a la Comisión.

No obstante, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1999, se publicó el Decreto mediante el cual se reformaron diversas disposiciones del Código

Financiero del Distrito Federal, dentro de las cuales al artículo 495 se le adicionó un último párrafo para quedar como sigue:

"La Secretaría, cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como en las actividades de programación y presupuestación, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados."

Como se observa se trata de una norma legal distinta la que regula sobre actos de la Contaduría Mayor de Hacienda, sin que de origen la normatividad que rige a este órgano técnico contenga disposición alguna en ese sentido.

Además, el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su artículo 4° fracción XIII establece que el Órgano Colegiado tendrá la atribución de: "Promover, ante las autoridades correspondientes, las acciones legales que se hayan derivado de las visitas, inspecciones y auditorías que se hubieran realizado por la Contaduría."

Por su parte, el artículo 12 fracción XIII, dispone que los Contadores tendrán la

atribución de coordinar y supervisar la atención, trámite y desahogo de las recomendaciones, pliegos de observaciones y demás promociones de acciones que se deriven de las auditorías, visitas e inspecciones que se realizan.

Hasta aquí, se puede establecer que el pliego de observaciones a que se refieren estos ordenamientos legales, no encuadran dentro de las promociones de acciones que debe efectuar la Contaduría, siendo su naturaleza totalmente distinta a la de éstas últimas, por lo que el pliego de observaciones no es propiamente una promoción de acción con las características de las promociones de fincamientos de responsabilidades administrativas y resarcitorias, penales y civiles.

Por otra parte, el artículo 39 de la misma ley, dispone que cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá el pliego de las responsabilidades que resulten, e integrará él o los expedientes técnicos correspondientes a efecto de: a) tratándose de administrativas, cuya imposición en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se le atribuya al superior jerárquico sean turnados los expedientes al mismo, para que aplique la sanción que corresponda; y b) tratándose de fallas que causen daños o perjuicios la Hacienda Pública del Distrito Federal, promoverá el procedimiento administrativo de ejecución en virtud de que las responsabilidades y sanciones económicas que conforme a esta Ley se determinen e impongan, tendrán la naturaleza jurídica de créditos fiscales. La autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro deberá informar a la Contaduría sobre su cumplimiento.

Sobre esta última disposición, cabe mencionar lo que Raúl Castro Vázquez señala respecto de lo que son los pliegos definitivos de responsabilidad "el resultado del trámite del pliego preventivo de responsabilidad que no se ha solventado en el lapso de tiempo estipulado, y como consecuencia de ello, se redocumenta en un pliego definitivo para los efectos administrativos y legales conducentes para reparar el daño a la hacienda pública federal".⁹³

Se debe señalar que por solventar se entiende: arreglar cuentas. Pagando la cuenta a que se refieren. Dar solución a un asunto difícil.⁹⁴

Por su parte, el artículo 39 ya transcrito, señala que cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá el pliego de las responsabilidades que resulten a efecto de que se promueva la aplicación de la sanción, tratándose de faltas administrativas, y en el caso de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, se promueva el procedimiento administrativo de ejecución. De ahí que de acuerdo con la ley orgánica y el reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda no se desprenda vinculación alguna de estos actos con el pliego de observaciones, ni tampoco es admisible que éste tenga relación alguna con las faltas detectadas que ocasionaron daños o perjuicios a la Hacienda Pública.

Así, encontramos dos figuras jurídicas diferentes, debiendo distinguir una de otra, por un lado el pliego de observaciones y, por el otro, el pliego de responsabilidades.

A fin de contar con un panorama más claro sobre este tema, consideramos necesario recurrir a la normatividad legal del ámbito federal, dentro del cual la Ley de

⁹³ Idem. Pág. 215.

⁹⁴ Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Ob. Cit. P. 1410.

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, capítulo V "De las responsabilidades", artículo 45, establece que:

"... la Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas administrativas sobre la responsabilidad que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y de las que se hayan expedido con base en ella, y que se conozcan a través de:

(...)

II. Pliegos Preventivos que levanten:

a) Las entidades, con motivo de la glosa que de su propia contabilidad hagan,

b) Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en relación con las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas en su sector, y

c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades competentes.

III. Pliegos de observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda en los términos de su ley orgánica".

En relación con lo anterior, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece en su artículo 146 que "los órganos de auditoría interna deberán llevar un control de las observaciones y recomendaciones derivadas

de la auditoría, debiendo efectuar el seguimiento sobre el cumplimiento de las medidas correctivas que se hubieran acordado.

Se debe destacar que en la Guía General de Auditoría Gubernamental emitida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se establece la llamada cédula de observaciones, y se define a la observación como: *Las irregularidades derivadas del análisis realizado.*⁹⁵

El artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación señala que *la Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de esta ley, formulará a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida la presunta responsabilidad de los infractores la cual deberá contabilizarse de inmediato.* Esa misma ley en su artículo 52 preceptúa que *los poderes de la unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la auditoría superior de la Federación. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el siguiente capítulo y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar, en los términos de esta ley.*

Por otro lado el artículo 53 de esta norma señala que: *el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:*

⁹⁵ Guía General de Auditoría Gubernamental. SECODAM. México, 1994, p.19.

I. Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de esta ley, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma; lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo. A la audiencia podrá asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales, que para tal efecto designen. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente a él o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley mediante el procedimiento administrativo de ejecución."

Ahora bien, en el ámbito local, el artículo 495 del Código Financiero del Distrito Federal señala que: La Secretaría, cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos,

valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como en las actividades de programación y presupuestación, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados.

De lo anterior, se desprende la inconsistencia de la legislación de la materia, toda vez que no es la Ley Orgánica ni el Reglamento de la propia Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea del Distrito Federal, los que establecen las normas referentes a los pliegos de observaciones y su procedimiento, sino que es un ordenamiento legal distinto el que precisa lo que procede cuando éstos no son solventados, contraponiéndose con lo que disponen los ordenamientos legales primeramente mencionados.

De lo expuesto se infiere:

- 1.- Que el Pliego de Observaciones es un documento jurídico – contable en el que se plasman las irregularidades administrativas observadas durante la auditoría, cuantificables en dinero, que provocan un daño o perjuicio al Erario del Distrito Federal.
- 2.- Desde el punto de vista del destinatario es una obligación de hacer, puesto que le impone la carga de desvirtuar los hechos que contiene materia de responsabilidad o, en su caso, resarcir el daño o perjuicio causado.

3.- Por sus efectos, es el antecedente para que, en el supuesto de que no se solvente, se emita el Pliego de Responsabilidades respectivo, y se determine la responsabilidad respectiva.

2. Fincamiento de responsabilidades administrativas.

El Manual para la elaboración de la Promoción de Fincamiento de Responsabilidades y, en su caso, Imposición de Sanciones, elaborado por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, señala que esta acción consiste en que cuando en el ejercicio de sus facultades la Contaduría Mayor de Hacienda detecte desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, promoverá dicho fincamiento ante la autoridad competente.⁶⁶

Actualmente a dicha promoción se le denomina como "fincamiento de responsabilidades administrativas".

El mismo manual establece que el mencionado oficio de promoción es aquella acción de la Contaduría Mayor de Hacienda que deriva de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados o entidades paraestatales del Distrito Federal, consistente en promover ante la Contraloría General del Distrito Federal el fincamiento de responsabilidades y la aplicación de la sanción que legalmente proceda al servidor público que mediante un acto u omisión infrinja una disposición legal o reglamentaria de carácter administrativo.⁶⁷

⁶⁶ "Manual para la elaboración de la Promoción de Fincamiento de responsabilidades y, en su caso, imposición de sanciones". Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Octubre de 1998. Pág. 2.

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 5

Sobre este documento es de resaltar lo que dispone el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el cual se establece que "la Contaduría es el órgano facultado por la Asamblea Legislativa para proponer a la autoridad competente la sanción que corresponda al infractor en los términos de esta Ley, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Código Financiero del Distrito Federal", por lo que en la misma promoción que se haga ante la Contraloría General del Distrito Federal, se puede señalar la sanción que el órgano técnico de fiscalización considere deba aplicarse al servidor público que haya cometido la irregularidad.

Igualmente encontramos inconsistencias en la legislación de la materia, ya que en relación con esta promoción el artículo 39 de la ley orgánica en mención, se dispone que:

"Cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá el pliego de las responsabilidades que resulten, e integrará el o los expedientes técnicos correspondiente a efecto de:

a) Tratándose de faltas administrativas, cuya imposición en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se les atribuya al superior jerárquico sean turnados los expedientes al mismo, para que aplique la sanción que corresponda.

...

Sobre este supuesto, encontramos diversas contrariedades:

Para que se aplique lo dispuesto por el artículo 39, inciso a), estaríamos en el entendido de que la Contaduría no sólo (uno) determinó la falta sino también (dos) la sanción respectiva, y que ésta (tres) será aquélla que le corresponde aplicar al superior jerárquico del servidor público que cometió la falta. Para ello deberá observarse lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que establece:

"Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente; y

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad".

De acuerdo con dicho dispositivo, las sanciones que corresponde aplicar al superior jerárquico serían las de apercibimiento, amonestación y suspensión por el periodo señalado; y en este sentido, son las mismas sanciones que la Contaduría Mayor de Hacienda puede determinar y no así la destitución, inhabilitación y sanciones económicas, por lo que en el caso de éstas últimas, lo que procedería es la promoción del fincamiento de responsabilidades respectivo, en términos del artículo 14, fracción II, inciso a), de la misma ley.

Asimismo, habría que retomar lo que se ha mencionado respecto a determinar la falta y fincar la responsabilidad, ya que con la facultad de la Contaduría de determinar la falta, y de acuerdo a lo que dispone el precepto que nos ocupa, estaríamos en el supuesto de que una vez determinada la falta, lo que continuaría sería *promover* el pliego de responsabilidades, el cual, de acuerdo con el artículo 34, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Contraloría General del Distrito Federal es la facultada para emitirlo y formularlo; de ahí que conforme al artículo 39, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se disponga que éste órgano técnico de fiscalización "promoverá el pliego de responsabilidades".

En efecto, el artículo 34 antes mencionado, dispone expresamente en su fracción XXVII:

"A la Contraloría General del Distrito Federal corresponde...

XXVII. Emitir, formular y notificar los pliegos de responsabilidades a los servidores que estime presuntos responsables, a efecto de incoar el procedimiento administrativo correspondiente, así como a aquellos servidores públicos a los que, una vez valorados los expedientes que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así lo determine.

..."

De lo anterior es válido desprender el siguiente procedimiento:

- a) Se practican las auditorías
- b) Se detectan irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos
- c) Se emiten resultados, observaciones y recomendaciones
- d) Se elaboran las promociones de acción ante las autoridades correspondientes, respecto de las irregularidades que no fueron solventadas
- e) Si se trata de faltas administrativas, se promueve el pliego de responsabilidades ante la Contraloría General del Distrito Federal, a efecto de que una vez valorados los expedientes que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda, se inicie el procedimiento administrativo disciplinario.

En este caso aún queda la duda para el caso de que si se trata de una falta cuya sanción sea la que corresponda aplicar al superior jerárquico, la Contaduría Mayor de Hacienda, podrá proponer la sanción respectiva y turnar el expediente al superior jerárquico, en cuyo caso, no se iniciaría el procedimiento administrativo disciplinario. Y en el supuesto de que la sanción no sea de esa índole, entonces sí debe iniciarse dicho procedimiento.

Esto ha motivado que la ley que rige la materia no pueda ser cumplimentada en su totalidad, debido a que no hay congruencia ni claridad en sus disposiciones.

- f) Para el caso de que se inicie el procedimiento administrativo disciplinario, la Contraloría General del Distrito Federal, deberá constituir las responsabilidades administrativas a través de la formulación del pliego de responsabilidades y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley.

Uno de los problemas a los que se ha enfrentado la Contaduría Mayor de Hacienda es en cuanto a la temporalidad de la revisión de la cuenta pública y de los resultados que se formularon, ya que entre presentación de la cuenta pública del año anterior y la conclusión de su revisión, transcurre aproximadamente un lapso de dos años, lo que implica un desfase con las disposiciones legales de los procedimientos que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Contraloría General del Distrito Federal.

En efecto, los primeros diez días de junio del año posterior se envía la cuenta pública a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión; el 30 de septiembre siguiente a la presentación de la cuenta pública se presenta a la Asamblea Legislativa el Informe Previo. La ejecución de las auditorías programadas se lleva a cabo entre octubre-noviembre siguientes a la presentación de la cuenta pública, y finales de febrero del

siguiente año; la rendición a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública correspondiente, se realiza a más tardar el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la cuenta pública; y el procedimiento de elaboración de dictámenes técnicos e integración de expedientes técnicos, así como formulación de recomendaciones y promociones legales de acción y sus notificaciones se realizan entre agosto del año siguiente a la recepción de la cuenta pública y enero del siguiente año.

A manera de ejemplo, haremos el siguiente ejercicio: el 10 de junio del año 2000 la Contaduría Mayor de Hacienda recibe para su revisión la cuenta pública del Gobierno del Distrito Federal del ejercicio de 1999. En junio de 2000 se inicia su análisis para la presentación del Informe Previo y se realiza la programación de las auditorías a practicar. El 30 de septiembre de 2000, se presenta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el Informe Previo. En octubre y noviembre se inician los trabajos de auditoría y se concluyen en febrero de 2001. Entre marzo y junio de 2001, se realizan los procedimientos de elaboración de informes finales de auditorías, reuniones de confronta, los resultados, observaciones y recomendaciones. El 15 de julio de 2001, se presenta el Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del ejercicio de 1999. Y de acuerdo a la actual dirección de la Presidencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de agosto a diciembre de 2001, debieron formularse y notificarse las promociones de acción respectivas de la Cuenta Pública de 1999. Con ello estamos hablando que en el presente caso, la Contraloría General del Distrito Federal, de acuerdo con sus facultades, iniciará la investigación y análisis de los expedientes técnicos que se le enviaron, en el año de 2002 y si no hay impedimento alguno se iniciarán los procedimientos administrativos disciplinarios respectivos en ese mismo año.

Con lo anterior, se observa que han transcurrido dos años como mínimo, del año (que corresponde a la cuenta pública en revisión) en que pudieron cometerse las irregularidades por los servidores públicos y la fecha en que se promueve el fincamiento de las responsabilidades administrativas, lo cual, evidentemente, la mayoría de las veces hace inaplicable el supuesto legal que nos ocupa, ya que en ese periodo el o los servidores públicos presuntos responsables ya no prestan sus servicios en la dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad pública auditados.

Todo lo anterior aunado con la prescripción prevista en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que establece:

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

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

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

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

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

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

3. Oficio de señalamiento.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, elaboró el procedimiento del "Oficio de Señalamiento", en el que indica que "es aquella acción de la CMHARDF (sic), que deriva de las auditorías sobre los Ingresos fiscales respectivos, consistente en poner en conocimiento de la autoridad fiscal del Distrito Federal los errores u omisiones que detectó en el pago de contribuciones, productos o aprovechamientos y que motivan que el Erario Local no perciba el monto de los Ingresos que le corresponden, por lo que se le solicita proceda a la revisión y liquidación de las diferencias a cargo del contribuyente, con sus correspondientes accesorios, otorgándole un plazo hasta de 30 días hábiles".

El actual fundamento legal de este documento es el artículo 14, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mismo que a la letra dice:

"El presidente del órgano colegiado de la Contaduría, como autoridad ejecutiva, tendrá específicamente las siguientes facultades:

...

II.- Promover ante las autoridades competentes:

...

b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública del Distrito Federal, debidamente actualizadas;

..."

Hasta la fecha en la Contaduría Mayor de Hacienda no se ha promovido dicha acción.

4. Fincamiento de responsabilidad resarcitoria, en su caso, procedimiento administrativo de ejecución.

De conformidad con el Manual de Procedimiento para la Elaboración del oficio de Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria, en su caso, Procedimiento Administrativo de Ejecución, éste se define como "la acción que realiza este órgano superior de fiscalización, consistente en informar a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, el daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública del Distrito Federal, para que se lleve a cabo el resarcimiento correspondiente y proceda al cobro coactivo garantizando el crédito fiscal".⁹⁸

Igualmente se establece que el presente oficio deriva de la elaboración del pliego de observaciones que no fue atendido satisfactoriamente y que es la Dirección General de Asuntos Jurídicos la responsable de elaborarlo.

Es de señalar que dicho manual presenta el formato del oficio a elaborar; sin embargo, actualmente no se utiliza como tal y se le denomina como "fincamiento de responsabilidad resarcitoria", ya que con el transcurso del tiempo y por las circunstancias que se han presentado, ha sido motivo de modificación.

⁹⁸ "Manual para la elaboración del oficio de Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria, en su caso, Procedimiento Administrativo de Ejecución", Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1996. Pág. 2.

Como se aseveró anteriormente en el apartado del pliego de observaciones, al igual que en éste, la base legal del documento que vamos a analizar, se complementa con un ordenamiento legal diverso de las disposiciones legales que rigen la materia, que es el Código Financiero del Distrito Federal, aunque habría que reconocer que en este caso, sí se surte su aplicabilidad.

En efecto, con las últimas reformas, en su artículo 495, último párrafo, de dicho Código, se dispone:

"...Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados".

De este dispositivo legal se desprende que la promoción de fincamiento de responsabilidades resarcitorias deriva de los pliegos de observaciones no solventados y que su elemento principal es la existencia de un daño o perjuicio a la Hacienda Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Y como se señaló en la parte relativa a las responsabilidades resarcitorias, éste es el ordenamiento legal que la regula, por lo que en obvio de inútiles repeticiones nos remitimos a las transcripciones de los preceptos legales respectivos, en los cuales se han incluido las últimas reformas al Código Financiero del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2001, las cuales entraron en vigor el 1° de enero de 2002, y con las cuales se han pretendido subsanar diversas lagunas que se tenían sobre este documento; sin embargo, aún cuando se establecieron las fases del llamado procedimiento resarcitorio, éste se contrapone con

las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En efecto, conforme a los artículos 38 y 39, inciso a), de la mencionada Ley Orgánica, se establece que la Contaduría es competente para determinar en cantidad líquida, que por concepto de reparación de daño deba pagar el servidor público que la haya ocasionado o generado. Asimismo, que tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, promoverá el procedimiento administrativo de ejecución en virtud de que las responsabilidades y sanciones económicas que conforme a esta ley se determinen e impongan, tendrán la naturaleza jurídica de créditos fiscales.

Ahora bien, el propio Código Financiero del Distrito Federal, señala en su artículo 28, que son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal que provengan, entre otros, de los que se deriven de responsabilidades resarcitorias.

En este sentido, con el procedimiento establecido y modificado por las reformas al Código Financiero que nos ocupa, se determinarán, por la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y no por la Contaduría Mayor de Hacienda, las responsabilidades resarcitorias, hecho lo cual, se procederá a iniciar el procedimiento administrativo de ejecución. Por lo que la Contaduría no promoverá éste último procedimiento, sino el resarcitorio, debiendo por consecuencia, reformarse la Ley Orgánica del órgano fiscalizador, a fin de que esté acorde con el Código en mención.

Otro de los defectos que encontramos consiste en la facultad de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal para tener por no presentada la "solicitud" de la Contaduría cuando no se satisfagan los requisitos omitidos en el plazo de cinco días. Esto conlleva a una situación de inimputabilidad y a una desobediencia legal por parte de la mencionada

Procuraduría y de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, para llevar a cabo sus facultades de aplicar sanciones resarcitorias y de que el Gobierno del Distrito Federal sea resarcido del daño ocasionado, toda vez que en este caso nos encontramos con la misma problemática de la temporalidad entre la fiscalización y la determinación de las irregularidades cometidas por los servidores públicos, quienes ya no prestan sus servicios en la dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado auditado, lo que complica señalar sus domicilios, que es uno de los requisitos que se debe señalar en la "solicitud" de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Se debe resaltar que en términos del Código Financiero, son la Secretaría y la Procuraduría Fiscal, las facultadas para notificar y proceder en su caso a la notificación por edictos en términos de lo dispuesto por el artículo 541, fracción III, de dicho ordenamiento legal. Esto, en razón de que la Contaduría no tiene la atribución de investigadora de los hechos o actos ilícitos, tampoco de sancionadora, ya que dentro de los trabajos de revisión solicita los datos y domicilios de los entonces servidores públicos probables responsables, los cuales son proporcionados por el ente auditado, estando ello sujeto a que no sean los correctos o actuales. Además, se debe tomar en cuenta que la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor son omisos en lo relativo a las notificaciones.

5. Responsabilidad Penal.

La Contaduría Mayor de Hacienda Local, elaboró el documento que contiene el procedimiento denominado "Denuncia Penal", cuyo objetivo, según establece dicho documento, es "establecer las políticas, normas y la secuencia de actividades que deberán seguirse en dicho órgano técnico, para formular las denuncias penales que se

deriven de la práctica de auditorías y revisiones a las dependencias, órganos desconcentrados o entidades públicas del Distrito Federal." ⁹⁹

Asimismo, señala que "la denuncia penal es aquélla acción, de la CMHARDF (sic), que deriva de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados o entidades públicas del Distrito Federal, relación de hechos posiblemente constitutivos de delitos cometidos en agravio de la Hacienda Pública." ¹⁰⁰

Al respecto, es el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el que se refiere a la responsabilidad penal, señalando lo siguiente:

"Artículo 41.- En el caso de responsabilidad penal, el procedimiento se iniciará por denuncia de:

I.- La Asamblea o la Comisión de Gobierno, en su caso, en contra de los servidores públicos que sean de elección popular que se encuentren en funciones durante el periodo para que fueran electos;

II.- La Contaduría, contra el o los servidores públicos que no sean de elección popular, que hayan ejecutado los actos o que incurran en las omisiones que den origen a la responsabilidad penal; y

III.- La Contaduría, contra los servidores públicos de elección popular o de designación, que hayan dejado de fungir como tales y que por la índole de sus funciones hayan causado daños y perjuicios a la Hacienda Pública."

⁹⁹ "Denuncia Penal", Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Junio de 1996.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

CONCLUSIONES

1. La fiscalización superior implica que un poder (legislativo) distinto al ejecutivo, va a evaluar su proceder sobre los recursos que se le asignaron.
2. En el Distrito Federal es la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, la encargada de llevar a cabo los trabajos técnicos de la fiscalización superior sobre los resultados y la gestión de los fondos públicos efectuados por la Administración Pública del Distrito Federal.
3. El Poder Legislativo del Distrito Federal está facultado constitucionalmente para fiscalizar el estado de las finanzas públicas de los Poderes Locales, mismas que se reportan en la Cuenta Pública que el Ejecutivo del Distrito Federal debe rendir. Por lo que la función de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se realiza en base a la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.
4. La Cuenta Pública es el informe anual que presenta el Ejecutivo sobre el resultado del comportamiento del ejercicio programático-presupuestal, en el que se precisan los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos, por parte de la Administración Pública del Distrito Federal.

Esta información es en respuesta a la obligación del Estado de enterar a la sociedad de la actividad administrativa y financiera.

5. La revisión que se efectúa sobre la Cuenta Pública implica una revisión a posteriori, ya que es un informe anual del Ejecutivo respecto de los resultados y la gestión de los fondos públicos del año anterior al que se refiere.
6. A diferencia de la fiscalización, el control interno es un sistema que se realiza a priori, de tal forma que se tienda a garantizar el correcto manejo de los recursos, por lo que se encamina a aspectos preventivos de oportunidad y evaluación, lo que conlleva a un cumplimiento de los fines propuestos y de las normas legales aplicables.
7. En cambio la fiscalización superior es una revisión sobre los resultados de la gestión de los recursos y se encamina a observar si fue eficiente el manejo de dichos recursos, y en caso de que no sea así se sancionen a los servidores públicos responsables. De ahí que este tipo de control sea externo y correctivo.
8. De lo anterior deriva la diferencia de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya que aquella realiza control interno, preventivo y a priori; y la última, efectúa el control externo, correctivo y a posteriori.
9. El alcance de la revisión que practica el órgano técnico de la fiscalización se enfoca a tres aspectos de la actividad pública local, el financiero, contable y legal, para lo cual el instrumento máximo que utiliza el órgano superior de fiscalización es la auditoría, mediante la cual se efectúa la revisión contable, financiera y legal que incluye un diagnóstico, evaluación y análisis del funcionamiento y aplicación óptima de los recursos públicos. Al ampliarse la auditoría a aspectos de cumplimiento de

disposiciones legales y de objetivos de los programas gubernamentales, utilizando recursos públicos, se le denomina "Auditoría Gubernamental".

10. El órgano técnico de fiscalización es creado constitucionalmente para dotarlo de un ordenamiento legal que lo faculte para realizar el examen y revisión de los ingresos y gastos públicos, así como de quienes en ellos Intervinieron, al margen de los cambios políticos en los Poderes Locales del Distrito Federal.

11. La Contaduría Mayor de Hacienda a su vez deberá rendir a la Asamblea Legislativa un informe llamado de resultados y en él se exponen los resultados finales de las auditorías practicadas.

12. Las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no sólo se limitan a realizar una revisión de la Cuenta Pública, es decir, de ingresos y gasto públicos, sino también la de verificar el debido cumplimiento de las diversas normas legales y del código ético por parte de los servidores públicos encargados de llevar a cabo las diversas actividades y funciones de la administración pública, de ahí que de la revisión se puedan detectar irregularidades que hayan causado daños y perjuicios a la Hacienda Pública o bien de carácter administrativo, con las cuales se incurrieron en responsabilidades de diversos tipos. Por ello, y en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe una vinculación estrecha de la función de la Contaduría Mayor de Hacienda de revisar el correcto manejo de los fondos públicos y de las responsabilidades en que incurrir los servidores públicos.

13. El objetivo de la Contaduría Mayor de Hacienda consiste en que la Asamblea Legislativa informe a la sociedad del uso que se da los recursos públicos y vigilar que sean manejados y aplicados con honestidad y eficiencia, de ahí que aquél servidor público responsable de esa actividad en la que disponen de dichos fondos públicos sin cumplir con las disposiciones legales correspondientes y con el código ético, se le puede determinar responsabilidad resarcitoria, en virtud de haber ocasionado un daño y perjuicio a la Hacienda Pública.
14. En la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, no se faculta al órgano técnico de fiscalización superior para determinar responsabilidades, ni tampoco se establece el procedimiento a seguir y qué autoridad del propio órgano lo llevaría a cabo.
15. La actividad de la Contaduría Mayor de Hacienda local al no contar con la facultad de determinar responsabilidades, sino la de promoverlas, queda trunca, toda vez que la determinación de responsabilidades y aplicación de sanciones a los servidores públicos que cometieron la falta o irregularidad, corresponde a una autoridad distinta, por lo que se establece una calificación por parte de la Contraloría General y de la Procuraduría Fiscal, ambas del Distrito Federal, de las promociones del órgano de fiscalización superior, lo que implica una subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo.
16. Las acciones que puede promover la Contaduría Mayor de Hacienda están enfocadas al tipo de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, tales como fincamiento de

responsabilidades administrativas, fincamiento de responsabilidades resarcitorias, denuncia penal y el llamado señalamiento.

17. En el ámbito local del Distrito Federal se requiere que la legislación de la Contaduría Mayor de Hacienda sea modificada en diversos aspectos: cuándo y cómo procede emitir y formular los pliegos de observaciones y los pliegos de responsabilidades, así como lo que contiene cada uno, ya que ambos son distintos; sobre la facultad de determinar las responsabilidades y sancionar a los servidores públicos que cometieron irregularidades mediante actos u omisiones, con las cuales infringieron alguna disposición legal, en el ejercicio de sus funciones. De dotar al órgano técnico de fiscalización superior de dicha facultad por ser de un poder distinto al ejecutivo, se garantiza la imparcialidad de ejercer dicha función.

18. Si bien es cierto que la Contraloría General del Distrito Federal tiene su legal y justificada razón de ser, ello no garantiza la imparcialidad con la que puede ejercer su función, sobre todo en materia de responsabilidades y aplicación de sanciones a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, de la cual forma parte dicho órgano de control interno, cuya función predominante debe ser precisamente la de llevar a cabo el control interno de la Administración Pública.

19. Es necesario que se fortalezcan las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, mediante reformas constitucionales y legales de los ordenamientos jurídicos que la rigen, con el fin de que el actual procedimiento que lleva a cabo sea ágil en cuanto a la aplicación de sanciones a los servidores públicos derivadas de las irregularidades detectadas por el órgano técnico de fiscalización, toda vez

que debido a los plazos entre la recepción de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal del año anterior, su revisión y la promoción de acciones, transcurren como mínimo dos años, por lo que se puede configurar la prescripción de dicha aplicación de sanciones en materia administrativa.

20. Se propone fortalecer al órgano técnico con las reformas constitucionales y legales mencionadas con lo que dicho órgano se convertiría en un banco de Información sobre la trayectoria y profesionalización de los servidores públicos que estuvieron en funciones en la Administración Pública del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

I. OBRAS

1. Adam Adam, Alfredo, Guillermo Becerril Lozada
La fiscalización en México
UNAM. México, 1986.
2. Acosla Romero, Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso.
Editorial Porrúa, S.A. Décimo Primera Edición, México, 1990.
3. Castro Vázquez, Raúl
Contraloría Gubernamental.
Editorial Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.
Primera Edición, México, 1996.
4. Dávila Guzmán, Miguel Ángel
Auditoría Comprehensiva, un moderno concepto en la auditoría Gubernamental.
Investigación del Instituto Tecnológico Autónomo de México y del Centro de Investigación de la Contaduría Pública del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. Primera Edición, México, mayo de 1991.
5. Faya Viesca, Jacinto
Finanzas Públicas.
Editorial Porrúa, S.A. Edición Segunda, México, 1996.
6. Fraga, Gabino
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A. Edición Vigésimoquinta. México, .
7. Gutiérrez y González, Ernesto
Derecho de las Obligaciones
Editorial Cajica, Quinta Edición, México 1979.
8. Lanz Cárdenas José Trinidad
La Contraloría y el Control Interno en México.
Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
9. Pérez de León E. Enrique
Notas de Derecho Mexicano
Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición, México, 1993.
10. Monserrit Ortiz Soltero, Sergio
Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos.
Editorial Porrúa, S.A. Edición Primera, México, 1999.

11. Serra Rojas, Andrés
Derecho Administrativo, Segundo Curso.
Editorial Porrúa, S.A. Decimosexta Edición, México, 1995.

II. DICCIONARIOS

1. Diccionario Jurídico Mexicano
Editorial Porrúa, S.A. y UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Novena Edición, México, 1996
2. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo
Ignacio Burgoa Orihuela
Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición. México,
3. Diccionario Enciclopédico Larousse
Editorial Ediciones Larousse, Séptima Edición, México, 2001
4. Diccionario Anaya,
Fundación Cultural Televisa, Ediciones Anaya. Segunda Edición, España, 1991.
5. Diccionario de Derecho Usual
Cabanelas, Guillermo, Editorial Depalma, Ediciones Arayo. Buenos Aires,
Argentina, 1953.

III. OTROS DOCUMENTOS

1. Glosario Técnico sobre Fiscalización Superior y Control Gubernamental
Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS
México, 1985.
2. Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público
Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ILACIF.
Bogotá, Colombia, 1981.
3. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones
Cámara de Diputados LVII Legislatura.
4. Memoria Anual 1996.
Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa de Representantes del
Distrito Federal.
5. Versión Estenográfica de la Sesión celebrada el día 14 de enero de 1999. Primer
Periodo Extraordinario del Segundo Año de Ejercicio de la Asamblea Legislativa
del Distrito Federal, I Legislatura.
6. Compilación Jurídica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea
Legislativa del Distrito Federal, 1999.

7. Manual para la Elaboración del Pliego de Observaciones, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Octubre de 1998.
8. Manual para la elaboración de la Promoción de Fincamiento de responsabilidades y, en su caso, imposición de sanciones. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Octubre de 1998.
9. Manual para la elaboración del oficio de Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria, en su caso, Procedimiento Administrativo de Ejecución. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Junio 1996.
10. "Denuncia Penal", Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Junio de 1996.
11. Guía General de Auditoría Gubernamental. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

IV. LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
4. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal
5. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
6. Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
7. Código Financiero del Distrito Federal
8. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
9. Ley de Fiscalización Superior

V. DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

1. www.asambleadf.gob.mx
2. www.df.gob.mx