

CONCLUSIONES

Al delimitar las ideas fundamentales de nuestro estudio, estudiamos tres categorías conceptuales: las de derecho, función y control. Del primero destacamos su contenido imperativo atributivo; que es una técnica de control; que constituye un ámbito interpretativo; representa a los factores reales de poder y es el conjunto de condiciones de vida social. A la segunda la conceptualizamos como la forma que adopta la actividad del Estado. En lo que se refiere al tercero, advertimos las dificultades para definirlo debido a su “reciente” incorporación a nuestro idioma, toda vez que sus raíces originales son francesas y sajonas; sin embargo, nos pronunciamos por utilizar la palabra fiscalización para referirnos a la función de control interno y externo.

Destacamos la irracionalidad de los llamados “principios generales de contabilidad”, dado que protegen los intereses de determinada clase: los inversionistas; además, consideramos que impiden el desarrollo de una teoría contable ligada a conceptos económicos. Sin embargo, nos pronunciamos por su juridificación, esto es, que se incorporen a los diversos ordenamientos de naturaleza administrativa, para que su acatamiento sea obligatorio.

Estimamos al control como un acto soberano y accesorio de otro principal de gestión administrativa. Y consideramos al derecho como la única herramienta capaz de controlar el poder.

Al estudiar a la administración pública, establecimos que el concepto de soberanía pierde sus notas intrínsecas al contrastarlo con los de “globalización” y “poder”, y que ese vocablo para referirse a los órganos encargados del gobierno, ha sido sustituida por el de “funciones”. Estimamos que los llamados órganos de relevancia constitucional son un caso especial de descentralización administrativa. Consideramos que los órganos político administrativos (delegaciones), son órganos desconcentrados, con la característica especial del nombramiento vía elección de sus titulares, y no un nivel de gobierno.

Advertimos que las normas relacionadas con el control se plasman en diversos ordenamientos que se encuentran en toda la pirámide jurídica: desde la CPEUM, las leyes, reglamentos, circulares, manuales, e incluso, en documentos no juridificados, como son los manuales del IMCP. Esto nos llevó a estimar la existencia del fenómeno de la sobrereulación, y concluimos que la lucha contra la corrupción pasa por una revisión integral de las normas aplicables al control.

Asentamos que la SFP debe abandonar su papel de Ministerio Público de hecho en el ámbito administrativo y ocuparse más de la prevención. Emitimos nuestra preocupación porque a esa dependencia se le hayan otorgado funciones de gestión administrativa para operar el sistema de servicio profesional de carrera. Contrastamos lo anterior con el hecho de que a la CGDF no se le dieran esa clase de atribuciones, sin embargo, en el caso de ésta última asentamos que su estructura funcional no corresponde con sus tareas de fiscalización.

Consideramos que habría acto jurisdiccional siempre que a cualquiera de las funciones públicas, el orden jurídico le asigne la facultad de decir el derecho al caso concreto para solucionarlo o dirimirlo. Además, emitimos un concepto de acto administrativo, al que estimamos como la declaración de voluntad externa de la ley destinada a crear, modificar, transferir o extinguir obligaciones y derechos.

Establecimos la existencia de actos administrativos dentro de la actividad de los órganos de fiscalización; concluimos que la “potestad disciplinaria”, emana de la norma, no de la relación jerárquica, por lo que no es más que la obligación de los servidores públicos de ajustar sus actos a la ley, por lo que estimamos que mejor debería llamarse “poder disciplinario legal”. Nos pronunciamos en contra de la distinción entre funcionarios y empleados, porque para nosotros solo es fuente de impunidad.

Al estudiar los ingresos del Estado asentamos que el ejercicio del poder no es más que determinar el uso y destino de los recursos públicos. Nos ocupamos de la naturaleza jurídica del presupuesto y, después de analizar diversas posiciones doctrinales, nos pronunciamos por considerarlo un acto formalmente legislativo, pero, por su objeto, materialmente administrativo.

Analizamos la palabra “rendición de cuentas”, la ligamos con su acepción de responsabilidad y la reinterpretamos para considerar más apropiado hablar de “obligación de informar”. Nos pronunciamos porque en la administración pública no exista información reservada o confidencial.

Definimos a la cuenta pública como el documento jurídico-financiero a través del cual el órgano Ejecutivo informa al Legislativo sobre el ejercicio de las facultades legales de recaudación, gasto y gestión programático-presupuestal, durante un ejercicio fiscal determinado, con el que se inicia el ciclo del control político.

Asentamos que en las facultades otorgadas a la ASF se encuentra un incipiente intento de instituir una jurisdicción contable en nuestro país.

Del estudio de los casos de Canadá, España, Francia, Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú nos pronunciamos en contra de la recepción acrítica de las instituciones jurídicas extranjeras; sin embargo, extrajimos lecciones que nos permitirían encontrar una vía de solución a los problemas que en la materia enfrenta nuestro país.

Señalamos que los efectos de la corrupción lesionan permanentemente la vida social, porque: a) en materia de eficiencia social nos lleva al desperdicio de recursos, a problemas públicos y a la degeneración de la política; b) en la cuestión económica produce problemas de distribución del ingreso; c) en materia de incentivos públicos enfoca las fuerzas de los funcionarios y de la sociedad hacia la búsqueda de ganancias derivadas de transacciones corruptas, genera riesgos al introducir medidas improductivas preventivas y desalienta la inversión; d) en materia política genera alienación, cinismo e inestabilidad del régimen y propicia el tráfico de intereses; e) en el ámbito internacional hace más vulnerables a los países a presiones del exterior, y f) genera desaliento psicológico.

Asentamos que sólo se persigue la corrupción formal o jurídica, que es aquella que se traduce en violación de las normas legales, sin embargo, abundan otras clases de corrupción que de una u otra manera se toleran.

Refrendando lo señalado líneas arriba, consideramos que la palabra control debe reservarse para referirse al conjunto de medios utilizados para disciplinar la acción administrativa (género) y la palabra fiscalización (especie) para nombrar a la actividad que desarrollan los órganos encargados de la actividad de revisión y vigilancia de la gestión administrativa.

Aludimos a la necesidad de que los principios generales de contabilidad se juridiquen, esto es, que se incorporen al ordenamiento positivo. Propusimos que esos principios se incorporen al CFF, en el nivel federal, o en el CFDF, en el ámbito local.

Después de criticar la voz “disciplinaria”, consideramos que nombrar a la responsabilidad de los servidores públicos como “disciplinaria jerár-

quica” era una cuestión ideológica, que asimilaba a la administración pública con una empresa, por lo que nos pronunciamos por denominarla “responsabilidad disciplinaria legal”.

Asentamos que el acto antijurídico era el concepto general, y los delitos, las infracciones, las faltas, y otras formas de vulnerar la ley, sus especies. Caracterizamos al acto antijurídico como acto ilícito. Estimamos que el acto antijurídico nos lleva a la conducta, pues no existe acto sin un agente, a su vez, la conducta en el derecho nos lleva al problema de la tipicidad y éste al de la imputabilidad y la culpabilidad, por lo que decidimos aplicar las categorías conceptuales de acto antijurídico, tipo, tipicidad, imputabilidad y culpabilidad a la materia disciplinaria.

Destacamos que en las entidades de fiscalización exterior se utiliza la palabra “resultado”, para denominar a los hallazgos derivados de una auditoría; en cambio, en las de fiscalización interna se prefiere la palabra “observación” para referirse a los hallazgos derivados de una auditoría. Por lo que nos pronunciamos porque los organismos fiscalizadores adopten una terminología uniforme para la elaboración de los informes contables y de auditoría.

Establecimos que, desde nuestro punto de vista, todas las clasificaciones son arbitrarias, por lo que estimamos necesario que las obligaciones a cargo de los servidores públicos se denominan “legales” al estar plasmadas en leyes.

Al ocuparnos de los pliegos, definimos al pliego de observaciones como un documento jurídico-contable en el que se asientan las irregularidades administrativas observadas durante la auditoría, cuantificables en dinero, que provocan un daño o perjuicio a la hacienda pública. Estimamos que su naturaleza jurídica deviene del hecho de que es una determinación de autoridad regulada en la ley; la contable de sus relaciones con la auditoría y la obligación de registrarlos. Además, estimamos necesario establecer una verdadera jurisdicción contable.

Estimamos que si se va a utilizar funcionalmente el concepto de pliego de cargos, sería conveniente incorporar también en la legislación su contrario, el pliego de descargo, como el documento en el que el funcionario sometido a un expediente alega en su defensa.

Nos pronunciamos porque se consideren justificantes de la conducta del presunto responsable en la esfera administrativa, las de: cumplimiento de un deber, obediencia jerárquica e impedimento legítimo.

Al ocuparnos de la imputabilidad, criticamos el uso de la palabra “fincamiento”, porque su significado remite a “finca”, esto es, a propiedad, predio o heredad inmueble, ya sea de carácter urbano o rústico. Jurídicamente exige que la unidad del dominio pertenezca a un solo dueño o a varios *pro indiviso*. Por su parte la palabra “fincar” refiere a “adquirir fincas o predios”. Y estimamos conveniente que se utilice mejor la palabra imputación para referirse al nexo que une a un responsable con una obligación en el ámbito de la fiscalización.

Asentamos que la sanción es la pena establecida para quien infringe una ley y pena alude a un castigo impuesto, lo que hace evidente que las construcciones teóricas que se sustentan en esa distinción carezcan de sustento lógico; por lo cual consideramos que el poder disciplinario forma parte de la atribución de mando, de policía o coacción que se le otorga al Estado. Además, nos pronunciamos por la existencia de un Ministerio Público especializado en la materia.

Advertimos que siempre que se habla de “potestad disciplinaria”, aparece la palabra sanción, por lo que desentrañamos la naturaleza jurídica de la función de fiscalización, en la represión de conductas cuyo objeto es imponer una sanción. Lo que nos llevó a concluir que esa facultad del Estado otorgada a la administración pública, es de naturaleza sancionatoria, por lo que para nosotros puede formar parte del llamado derecho sancionatorio.

Con los anteriores puntos consideramos haber comprobado la hipótesis que nos planteamos al inicio del presente trabajo: acreditar la existencia de funciones administrativas y materialmente jurisdiccionales en la actividad de los órganos de fiscalización; establecimos la existencia de categorías conceptuales ambiguas para la materia, y asentamos categorías léxico-jurídicas que podrían mejorar la función de fiscalización y establecimos unos apuntes para una futura teoría del control. Por lo que estimamos haber cumplido con los objetivos de nuestra investigación.