

20721
278

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"**



**PROPUESTA PARA REFORMAR LA LEY
ORGANICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE
HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
DEYANIRA SOTO VELÁZQUEZ**

**A S E S O R:
LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑA**



OCTUBRE, 2003



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.

ÍNDICE

	PÁGINA
DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS	
INTRODUCCIÓN	I
Capítulo I	
Antecedentes de la Revisión de la Cuenta Pública	
1.1 Antecedentes al México Independiente.....	1
1.1.1 Época Prehispánica.....	2
1.1.2 Época Colonial.....	9
1.1.3 La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.....	20
1.1.4 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.....	24
1.2 Antecedentes del México Independiente.....	26
1.2.1 La Constitución Política Federal de 1824.....	27
1.2.2 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	31
1.2.3 Las Bases Orgánicas de 1843.....	36
1.2.4 La Constitución Política Federal de 1857.....	38
1.2.5 La Constitución Política Federal de 1917.....	42
Capítulo II	
Derecho Comparado	
2.1 La Fiscalización Superior en Otros Países.....	47
2.1.1 Francia.....	51
2.1.2 Alemania.....	56
2.1.3 España.....	59
2.1.4 Venezuela.....	63
2.2 La Fiscalización Superior en México.....	66
2.2.1 La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.....	66
2.2.2 Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.....	74
Capítulo III	
Marco Teórico de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	
3.1 El Nuevo Institucionalismo.....	76
3.1.1 Concepto de Institución. Douglas North.....	77
3.1.2 El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional.....	80

2

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2 Objeto de Estudio: Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	86
3.2.1 La Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	86
3.2.2 Reglamento Interior.....	91
3.2.3 La Reforma de 1999.....	93
3.2.4 La Reforma de 2001 a los Artículos 10 y 12 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y 7° de su Reglamento Interior.....	100
3.3 El Órgano Técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	102
3.3.1 Autonomía.....	102
3.3.1.1 Autonomía de Gestión.....	103
3.3.1.2 Autonomía Orgánica.....	104
3.3.1.3 Autonomía Presupuestal.....	105
3.3.1.4 Autonomía Jurídica.....	106
3.4 Control Externo.....	107
3.4.1 Tipos de Órganos de Control Externo.....	108
3.4.2 Características de los Órganos Externos de Control.....	109
3.5 Principio de Rendición de Cuentas.....	110
3.6 Transparencia.....	113
3.7 Fiscalización de la Cuenta Pública.....	115
3.8 Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior.....	116
3.9 Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental.....	117

Capítulo IV

Estructura Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las Acciones Legales que Promueve

4.1 Estructura Orgánica.....	119
4.1.1 Órgano Superior de Dirección.....	119
4.1.2 Secretaría Técnica.....	123
4.1.3 Direcciones Generales.....	124
4.1.4 Contraloría Interna.....	131
4.2 Ámbito de Competencia.....	134
4.3 Acciones Legales que Promueve.....	135
4.3.1 Pliego de Observaciones.....	136
4.3.2 Fincamiento de Responsabilidades Administrativas.....	143
4.3.3 Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias.....	147
4.3.4 Oficio de Recomendaciones.....	161
4.3.5 Promoción por Incumplimiento de Obligaciones Fiscales.....	163
4.3.6 Denuncia Penal.....	165

Capítulo V

Propuestas para reformar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su Reglamento

5.1 Organización.....	167
5.1.1 Órgano Colegiado o Unipersonal.....	167
5.1.2 Órgano de Estado con Plena Autonomía u Órgano Dependiente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	170
5.1.3 Régimen de Suplencia.....	172
5.1.4 Estatuto Jurídico del Titular en Cuanto a Inamovilidad y Elección.....	175
5.1.5 Servicio Profesional del Personal Adscrito a la Auditoría.....	178
5.2 Marco Jurídico.....	180
5.2.1 Supletoriedad de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	180
5.2.2 Acuerdos de Delegación de Facultades.....	184
5.2.3 La Prescripción de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	188
5.2.4 Revisión de la Cuenta Pública del Año Anterior. Inconvenientes de la Disposición Constitucional.....	192
5.2.5 Mecanismos de Coordinación con la Contraloría General del Distrito Federal y la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.....	195
5.2.6 Evaluación de Políticas Públicas.....	196
5.3 Facultades.....	198
5.3.1 Facultad para Proponer las Sanciones correspondientes en Materia Administrativa.....	199
5.3.2 Legitimación o Capacidad para Impugnar Resoluciones Emitidas por Autoridades Diversas.....	203
5.3.3 Asesoría a Comisiones.....	205
5.4 Finalidades y Expectativas de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	206
5.5 Propuestas de Reforma a los Artículos 3°, 4°, 6°, 8°, 9°, 10°, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 28, 35, 36, 37, 38 y 42 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	207
5.6 Propuestas de Reforma a los Artículos 1°, 3°, 4°, 5°, 11, 12, 14, 24, 30, 32 y 34 del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	215
CONCLUSIONES	220
ANEXOS	223
BIBLIOGRAFÍA	224

4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

A mi Drisdell, porque tu amor, sensibilidad y conocimiento constituyen las piezas que día con día, me permiten recordar que la mejor forma de representar lo que sentimos y aprendemos, es con el ejemplo.

A mi Irina, porque desde que te sentí ya no fui solo una mujer. Te amo y siempre te amaré hija mía.

A mi madre, porque con tu apoyo y esfuerzo realizados, me enseñaste que no debo ser quien fui ni ser lo que soy, sino ser cada día un poco mejor. Te agradezco absolutamente todo.

A mis hermanos, por todos los momentos compartidos.

A Tete, por todo tu amor y amistad incondicional. Siempre te agradeceré la oportunidad que me has dado de compartir tu vida y de alimentarme de los hermosos sentimientos que guardas en tu corazón.

A Dulce, por tu cariño y amistad incondicional.

A Carlos Contreras Torres, porque tu sabiduría y sensibilidad legadas han contribuido en mucho a mi felicidad.

A Alfredo Pérez Montaña, por todo su apoyo y conocimiento.

A todos mis profesores, por forjar mi educación y libre pensamiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos de nuestro México, se han dado acontecimientos que han quebrado sistemas e ideologías que fijaban el camino político y cultural del Estado mexicano, entre éstos se pueden mencionar la transmisión política generada con el primer cambio efectuado después muchos años de gobierno del partido revolucionario institucional; el resurgimiento de la conciencia colectiva del pueblo, la cual lo convierte hoy en día, en el principal espectador y crítico del actuar del gobierno y lo motiva mayormente a cumplir con sus obligaciones políticas; una incipiente división de poderes que aspira a la madurez; y una mayor participación ciudadana en las cuestiones públicas.

Los resultados o consecuencias de esta inercia que pretende denominarse democracia o Estado de derecho o constitucional de derecho, evidentemente tienen una dosis benéfica para la cultura política de nuestro país.

La coyuntura y reorganización de estos tiempos, reclama la participación ciudadana tanto en la toma de decisiones como en la revisión de la gestión pública. Revisión que no sólo debe versar en el ámbito financiero, sino también en el político y programático.

La democracia exige para su crecimiento, un mayor compromiso de los pueblos, en donde éstos participen activamente en las decisiones colectivas, el permitir que la ciudadanía dé cumplimiento a fines estratégicos del Estado es una realidad que no puede esperar más, debido a la falta de credibilidad, eficiencia y honestidad que caracteriza a las clases gobernantes actuales.

El corte de este trabajo va en este sentido, democratizar la función del Estado relativa a la fiscalización o rendición de cuentas del sector público, función primordial de todo Estado democrático que permitiría a la ciudadanía, por sí misma y sin ningún inconveniente, exigir cuentas de sus gobernantes y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

representantes, juzgar su actuación y, en su caso, proceder legalmente en contra de un acto ilegal de su parte.

De esta manera, el trabajo que se presenta al lector se ha dividido en cinco capítulos, con los cuales se pretende dar un panorama general de la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, exponer sus defectos o vicios y desarrollar las propuestas para su mejoramiento.

En el primero de ellos, se desarrollarán los antecedentes de la institución, divididos éstos en dos periodos: los antecedentes al México independiente, mismos que abarcan desde la etapa prehispánica hasta el Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana y los antecedentes del México independiente, los cuales abarcan desde la Constitución Política Federal de 1824 hasta la Constitución Política Federal de 1917. Con este capítulo lo que se pretende, además de señalar las diversas instituciones que conformaron lo que actualmente conocemos como órganos técnicos de fiscalización, así como desarrollar su evolución, es definir el primer antecedente directo de los órganos externos de control mexicanos.

En el segundo de los capítulos, se desarrolla la integración y funciones de diversos órganos de fiscalización internacionales y se describe la constitución y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, así como de su Comisión de Vigilancia.

El capítulo tercero es el que contiene la parte teórica de la tesis, en éste se tratarán conceptos que tienen que ver con la Contaduría como lo son: institucionalismo, autonomía, fiscalización, rendición de cuentas, transparencia, entre otros. En este capítulo se hará referencia también al nacimiento y evolución del órgano técnico de fiscalización del Distrito Federal y se señalarán

los organismos que en materia de control externo fueron constituidos a nivel internacional.

La organización de la institución, así como las acciones legales que promueve en el ámbito de su competencia, son analizadas en el capítulo cuarto, dejando al quinto capítulo el planteamiento de las propuestas de reforma a la Ley Orgánica y al Reglamento Interior. Cabe señalar, que en estos dos capítulos se realiza un análisis crítico sobre algunos temas de la Contaduría que en la actualidad se encuentran en la mesa de la discusión y aún no han sido resueltos.

PAGINACIÓN DISCONTINUA

Capítulo I

Antecedentes de la Revisión de la Cuenta Pública

1.1. Antecedentes al México Independiente

El nacimiento de este epígrafe es consecuencia de dos hechos: uno proveniente de la subjetividad, consistente en una profunda admiración respecto de la vida y organización política, jurídica, religiosa y social de las diversas culturas que florecieron en la región mesoamericana y, otro objetivo, relativo a la evidencia documental sobre la existencia de instituciones político-jurídico-administrativas prehispánicas encargadas de controlar y coaccionar a la hacienda pública indígena y a sus funcionarios públicos.

Por lo tanto, más allá de elaborar una apología de nuestros antepasados, la justificación de este estudio encuentra su fundamento en la idea de Stammler, quien afirmaba que "es el estudio de los orígenes históricos el que permite conocer y definir un determinado orden jurídico en su modalidad peculiar", y a lo señalado por Lucio Mendieta Núñez en el sentido de que, "si bien es cierto que nuestras leyes de ahora nada tienen en común con las que rigieron a los antiguos pobladores de México, también lo es que al constituir el derecho un fenómeno social, una resultante de los complejos factores que actúan en el desenvolvimiento de las comunidades, se hace indispensable ocuparse del derecho precolonial, toda vez que la población actual de la República, en sus grupos aborígenes, sí tiene muchos puntos culturales de contacto con los primitivos pobladores".

Cit por LANZ CARDENAS, José Trinidad, La contraloría y el control interno en México, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1993, p 25
Cit. por. Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

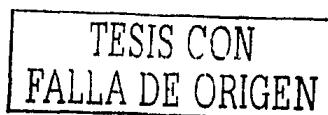
En cuanto a la época colonial y a los albores de la independencia mexicana, el atrevimiento sedujo al sustentante para analizar las diversas instituciones de control que ejercieron su competencia en la vida jurídica y administrativa de la Nueva España, mismas que representan los primeros cimientos formales y principios generales de los órganos de fiscalización que existen en la actualidad.

1.1.1. Época Prehispánica

Hablar sobre los medios de control y coacción de la Hacienda Pública indígena, exige una labor de no fácil realización, ya que como lo indica José Luis Soberanes: "Es muy poco lo que realmente conocemos de nuestro derecho indígena anterior a la Conquista, debido fundamentalmente a tres factores: a su carácter de sistema jurídico consuetudinario, lo cual hace, si no se pone por escrito, que el mismo tienda a perderse con el paso del tiempo; la destrucción de la mayor parte de fuentes de conocimiento y demás testimonios originales, precisamente a la Conquista, y porque, a medida que avanzó la dominación española en nuestra patria, los indios se vieron en la necesidad de ir abandonando sus costumbres para adoptar las europeas, que si bien aquellas no las perdieron totalmente –aún hoy día perviven algunas- la mayor parte se abandonó"³.

Por lo anterior, el estudio se circunscribirá al reino de los Aztecas, por ser éste del que se cuenta, en la actualidad, con la mayor información y documentación sobre sus formas de control y responsabilidades de sus funcionarios.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Historia del derecho mexicano, Porrúa, Novena Edición, México, 2002, p. 31.



En este sentido, antes de entrar en materia sobre las instancias de control y coacción indígena, es menester precisar concisamente la forma en que se encontraba conformado este imperio, con la finalidad de conocer las diversas competencias que detentaban cada uno de sus funcionarios, los grados de responsabilidad a que estaban sujetos y las instancias a las que debían rendir cuentas de sus actos.

Hecha esta acotación, podemos señalar que la organización político-administrativa del imperio Azteca, pueblo cuyo origen se ubica en la tierra de Aztlán, era en realidad, conforme lo señala Oscar Cruz Barney, una confederación de tribus, donde México-Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan no eran las capitales de tres reinos, sino el asiento de tres tribus cuyos jefes militares o *tecuhtils* eran electos por un consejo de jefes⁴.

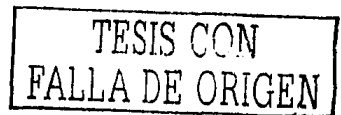
El monarca absoluto era el *tlatoani*, personaje que recibía su poder de Dios y era el responsable de la justicia y buen gobierno de su pueblo, por lo que tenía la facultad de administrar y dictar las leyes para su gobierno. Su elección provenía de una asamblea en la que participaban los más distinguidos representantes de la comunidad, como el *cihuacóatl* y los cuatro funcionarios *tlacatéccatl*, *tlacochcácatl*, *ezhuahuácatl* y *tlillancalqu⁵*.

Sin embargo, a pesar de la posición sublime del soberano, Nigel Davies indica que "éste no era un déspota absoluto, ya que al ser elegido debía escuchar alocuciones formales, que recalcaban sus deberes con los súbditos y le recordaban que él mismo era tanto su sirviente como su amo"⁶.

Cfr. CRUZ BARNEY, Oscar, Historia del derecho en México, Oxford University Press, México, 2002, p. 9.

Cfr. *Ibidem* p. 10.

NIGEL, Davies. Los Antiguos reinos de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 191.



Quien seguía en rango al *tlatoani* era el *cihuacóatl*, quien además de ser la autoridad máxima de la organización fiscal, tenía facultades casi homólogas a las del *tlatoani*, las cuales versaban en ser también el juez supremo en lo militar y en lo criminal, de organizar expediciones militares, y al perecer el *tlatoani*, congregar a todos los electores y sucederlo hasta el momento de la elección.

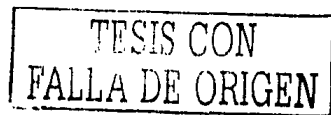
Este cargo indígena se encontraba sujeto a la elección del *tlatoani*, a quien le auxiliaba en el gobierno, además de presidir el tribunal supremo o *tecpilcali*.

De este modo, siguiendo a Lánz Cárdenas, "el control general de todos los tributos que formaban la hacienda pública correspondía al *cihuacóatl*, que cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, de tal modo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien público estaba determinado"⁷.

Bajo la competencia del *cihuacóatl* estaban, según el estudio de Alfredo López Austin, el *Hueycalpixqui* o *calpixqui mayor*, quien tenía a su cargo el recoger todo lo que los *calpixque menores* le entregaban de la recaudación de los tributos y de llevar las cuentas en los libros respectivos⁸.

Otro de los cargos que se encontraban por debajo del *cihuacóatl* eran los consejos, mismos que se conformaban por un consejo supremo, el cual a su vez estaba integrado por los miembros de los consejos menores, quienes asistían al monarca y participaban en la resolución de asuntos complicados e importantes, por lo que además de su función concejil, desempeñaban funciones administrativas y jurisdiccionales.

LÁNZ CÁRDENAS, José Trinidad, La contraloría y el control interno en México, Op Cit . p. 28
Cit. por *Ibidem*. p. 27



Inmediatamente después de estas jerarquías señaladas, existía otro tipo de organizaciones como el consejo, integrado por los ancianos que gobernaban el *calpulli* o "casa grande", constituido por una comunidad formada por un número de familias emparentadas consanguíneamente, el *tecuhtli*, cargo no hereditario al que se llegaba por elección con base en las campañas militares realizadas, el cual actuaba como jefe militar del *calpulli*; el *calpullec*, quien se encargaba de mantener el orden económico, los sacerdotes y médicos *hechiceros*. Cabe señalar, que dichos órganos eran por elección y vitalicios, más no hereditarios, siendo los electos los indios cabezas, los jefes de familia o ancianos⁹.

Una vez precisada la organización político-administrativa del imperio mexicana, toca turno a las instancias u órganos encargados de aplicar los medios de control y coacción a que estaba sujeta dicha organización, entendiéndolos a éstos como los medios por los cuales los funcionarios públicos respondían de sus actos en contra de la colectividad, con lo que se corregía lo realizado y se prevenía lo por hacer, así como a los medios de previsión por los que se pretendía evitar la realización de conductas que infringieran las costumbres y el derecho azteca.

Así pues, las instancias o instituciones encargadas de los medios de control y coacción eran los diversos tipos de tribunales que existían entre los aztecas, mismos que atendían los diferentes estatutos personales y entre los cuales encontramos al llamado *tecalli* o *teccalco*, donde se encontraban los ancianos que escuchaban los pleitos y las peticiones de los *macehualtin* o gente del pueblo; el salón llamado *tecpilcalli*, en el cual frecuentemente se celebraban reuniones de guerreros en las que se dilucidaba si alguno de ellos había incurrido en algún acto criminal; la sala *tlacxitlan*, en donde residían varios jueces principales, quienes resolvían las peticiones, los crímenes, los pleitos y

Cfr CRUZ BARNEY, Oscar, Historia del derecho en México, Op. Cit., p. 11

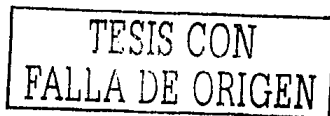
ciertos disgustos que surgían entre los miembros de la nobleza tenochca; y finalmente, el tribunal del *cihuacóatl* y del *tlatoani*, en el que se ventilaban las causas en las que la sentencia del *tlacxiltan* o de otros tribunales había sido de muerte, o los casos verdaderamente difíciles para que el *tlatoani*, junto con tres principales o *tecuhtlatoque*, gente sabia egresada del *calmécac*, emitiesen un juicio razonable¹⁰.

Señaladas ya de una manera somera las instancias u órganos jurisdiccionales por los cuales se ventilaban las controversias suscitadas entre los miembros de los diversos estratos sociales de esta comunidad, o bien se juzgaba la conducta del funcionario público, reprochable ante la costumbre o ilícita ante el derecho, solamente queda por hablar sobre las penas y medios de control aplicables, a las que todo funcionario debía responder como consecuencia de un acto contrario a la voluntad colectiva.

En este contexto, no resulta ocioso para el tema indicar que las penas y medidas existentes en el derecho azteca eran muy graves, al grado de que la muerte era impuesta al ciudadano que atentaba contra los intereses colectivos e imperaba el principio de que a mayores responsabilidades, mayores eran las penas y el rigor de la ley. De esta manera, la cuestión se abre camino para interrogar sobre cuál era el objeto o la razón de estas penas y medidas de control.

Tanto en las culturas pasadas como en las contemporáneas, la finalidad de contar con un sistema coactivo encuentra su justificación en el propósito del ser humano que vive en sociedad, de reprimir y prevenir las conductas que alteren un orden colectivo.

Cfr. SOLIS, Felipe y Ángel Gallegos. El reino de Moctezuma. (Colección Pasajes de la Historia I), CONACULTA, México, 2000, pp 79-81



La cultura azteca no fue la excepción. Así, encontramos que en su sistema de control y coacción existían tanto medidas represivas como preventivas, entendiendo a éstas, como ya se indicó en párrafos anteriores, como los medios por los cuales los funcionarios públicos respondían de sus actos en contra de la colectividad y se prevenía la realización de conductas que infringieran las costumbres y el derecho indígena.

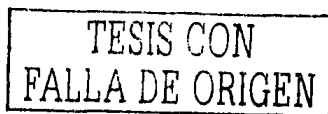
En esta línea de pensamiento, se puede mencionar que al "incurrir el *calpixque* en malos manejos en la recaudación de los tributos, se le aplicaba una medida de control represiva consistente en prisión y muerte, además de que sus bienes se aplicaban al rey y su mujer e hijos eran echados de su casa"¹¹.

En cuanto a los jueces encargados de la impartición de justicia, las medidas de control represivas consistieron desde una simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, cuando el caso no era grave, hasta la muerte misma, si la falta era importante, existiendo, además, la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de embriaguez. Asimismo, la demora injustificada en la impartición de justicia, los cohechos y la falta de imparcialidad de los jueces eran punibles con la pena de muerte¹².

En lo que respecta a las medidas de control preventivas, cabe señalar que las adoptadas por el régimen azteca son dignas de admirarse por su ingenio y sencillez lógica. Entre éstas, encontramos una estricta y cuidadosa selección de los jueces que consistía según Fray Bernardino de Sahagún, en elegir como jueces a "personas nobles y ricas y ejercitadas en los casos de la guerra, y

CHAVERO, Alfredo. México a través de los siglos, Tomo I, Libro Cuarto. Capítulo XIV. Cumbre, México 1958, p. 547

Cfr. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México, Op Cit., pp 30-31



experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios de Calmécac, prudentes y sabios, y también criados en el palacio. Mirábase mucho en que éstos no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; encargábaseles mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a sus manos viniese"¹³.

Además, como medios preventivos de corrupción, se retribuía a los jueces con cierta cantidad de efectos y comestibles, así como con el derecho a ciertas tierras afectas al oficio que desempeñaban, donde sembraban y cogían los mantenimientos necesarios, para sustentar una familia. De igual forma, se vigilaba la permanencia en los tribunales desde comenzar el día hasta la tarde, y se establecieron penas capitales contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución, y la vigilancia del soberano, ejercida a través de juntas periódicas con estos funcionarios. Estas juntas, según lo expresa Francisco Javier Clavijero, "se tenían cada veinte días a presencia del soberano, y particularmente la asamblea general de todos los magistrados cada ochenta días para terminar las causas pendientes, a más de precaver los graves males que causa la lentitud en los juicios, hacía que los magistrados se comunicasen recíprocamente sus luces, que el rey conociese mejor a los que había constituido depositarios de su autoridad, que la inocencia tuviera más recursos y que el aparato del juicio hiciera más respetable la justicia"¹⁴.

En consecuencia, puede apreciarse que la responsabilidad de los funcionarios de la administración azteca, se encontraba sujeta tanto a un sistema de control represivo como preventivo que buscaba respetar, y por ende no alterar, el bien de la colectividad, basado en penas y requisitos rigurosos que exigían de sus miembros honorabilidad, disciplina, así como un compromiso para con las

Cit. por Ibidem p. 29.
Cit. por. Ibidem p. 30

costumbres y normas indígenas, el cual funcionaba similarmente a lo que hoy conocemos como control correctivo o *a posteriori* o *ex post*, debido a que tiene lugar después de la ejecución de los actos u operaciones controlados y reprime los abusos y los errores una vez que la decisión ha sido tomada, y control preventivo o *a priori* o *ex ante*, mismo que se efectúa antes de la realización de los actos o actividades a ejecutar¹⁵.

1.1.2 Época Colonial

Hablar de la época colonial involucra sumergirse a los trescientos años de historia compartida entre conquistadores y conquistados, en la que se extendió a tierras conquistadas la influencia y competencia de diversas instituciones occidentales de fiscalización de las que, hasta nuestros días, aún no existe un consenso por parte de los estudiosos de la materia en definir cuál de ellas constituye el antecedente directo de los órganos de control que en la actualidad existen en México.

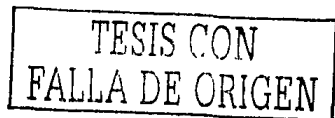
Como partícipes de este disenso histórico encontramos a José Trinidad Lánz Cárdenas¹⁶, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada¹⁷, y a los miembros integrantes de la primera Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal¹⁸, quienes señalan como antecedente primario o remoto de la Contaduría Mayor de Hacienda o de la función fiscalizadora al Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las Cortes españolas

Cfr VAZQUEZ ALFARO, Jose Luis. El control de la administración pública en México Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996, pp 16-18

Cfr LANZ CARDENAS, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México, Op. Cit., p. 525

Cfr ADAM ADAM, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada. La fiscalización en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 109

Cfr Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La fiscalización de los recursos públicos en el Distrito Federal, "La creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal", México, 1995, p. 8



en el año de 1453, órgano con funciones de inspección de las cuentas de la Hacienda Real peninsular, así como al Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España de 1524, que en sus comienzos tuvo como facultades específicas y estrictas el mantener una vigilancia constante sobre los gastos e ingresos que venía percibiendo Hernán Cortés.

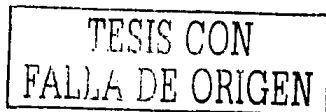
En contradicción con estos autores, José Luis Vázquez Alfaro indica que fue poco después de la independencia de México, cuando fue creado el primer antecedente de la Contaduría Mayor de Hacienda, al señalar el texto de la Constitución Federal de 1824 que se autorizaba al Congreso a "fijar los egresos generales y establecer los ingresos necesarios para cubrirlos, determinar su utilización, y revisar, cada año, las cuentas del gobierno". Así pues, sobre la base de esta norma constitucional fue suprimido el Tribunal Mayor de Cuentas, que existía en la época colonial y se instituyó la Contaduría Mayor de Hacienda¹⁹.

Por su parte, Enrique Salazar Abaroa, en su estudio sobre el Derecho Parlamentario y la Contaduría Mayor de Hacienda señala:

"El enfrentamiento entre América y España, producto del encuentro entre dos mundos distintos, implicó una conmoción de todos los órdenes. En la realidad, España se vio imposibilitada para controlar los nuevos territorios con sus hombres, riquezas, cultura, instituciones y sistemas totalmente diferentes a los conocidos en la Península Ibérica, lo que generó la imposición de una civilización sobre una cultura y la transformación radical de sus estructuras normativas.

"Las riquezas encontradas en las tierras descubiertas promovieron la necesidad de aplicar una serie de instrumentos de control por parte de España y uno de

Cfr. VAZQUEZ ALFARO, José Luis, El control de la administración pública en México, Op Cit., p 304



los primeros ejemplos de la función fiscalizadora en México, se dio a la llegada de Hernán Cortés a la Villa Rica de la Veracruz, en que podemos citar el inicio de la época colonial, en virtud de que con éste llegaron los primeros oficiales reales de la Corona, que en aquella época eran denominados del 'Tribunal de Cuentas', denominación mal empleada, ya que dicho Tribunal no se constituyó como tal sino hasta 1705, por una Cédula dictada por el entonces Rey, Felipe V.

"El control real sobre la estructura orgánica de la economía colonial fue uno de los aspectos que más meticulosamente fue regulado desde la Metrópoli. Los primeros órganos de gobierno establecidos en los territorios descubiertos para controlar la administración de la economía fueron los funcionarios de hacienda u 'oficiales reales', que dependían directamente de la corona española, sólo para que posteriormente, en la medida en que la organización social de la Colonia se vuelve más compleja, se descentralice esta función estableciendo los propios órganos jurisdiccionales y administrativos de la Nueva España.

"La administración 'por mayor' de la Hacienda Indiana se encontraba constituida por el propio Soberano, el Consejo de Indias, la Casa de la Contratación y en su tiempo el Consejo de Hacienda, junto con el Virrey de las Indias, representante directo del Monarca.

"Aun cuando el Tribunal de Cuentas es una institución muy antigua, cuyos orígenes se remontan al siglo XIII, con la creación de una Magistratura Colegiada como órgano de fiscalización superior de hacienda y por la misma época en Francia aparece la 'Chambre des Compts', que es regulada, en 1319 por las Ordenanzas del Rey Capeto Felipe V 'el Largo', fue sin embargo hasta 1437, con las Ordenanzas de Juan II de Castilla, dadas, en Valladolid y en Madrigal (1442) cuando el Tribunal de Contaduría Mayor, del cual es heredero directo el actual Tribunal de Cuentas, se consolida como institución, fue

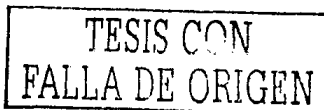
posteriormente para la Nueva España que se da una serie de instituciones que ejercen actividades de control y de jurisdicción financiera, mismas que enumeramos por la mención de estudiosos e historiadores:

- La Contaduría Mayor de Castilla Tribunal de Contaduría Mayor de Cuentas (1437)
- Los Primeros Oficiales Reales Contaduría Mayor de Cuentas (1493)
- La Casa de Contratación de Sevilla Enero de 1502
- Real y Supremo Consejo de Indias (1524)
- El Virrey (1527)
- La Caja de México (1527)
- La Real Audiencia (1535)
- El Consejo de Hacienda (1557-1562)
- El Tribunal de Cuentas (1705) Por Cédula de Felipe V
- Contaduría Mayor de Cuentas (1812) Constitución de Cádiz
- Contaduría Mayor de Hacienda (1824)

"Los órganos citados, con excepción del último, dependían de la Corona y al arbitrio de ésta, tanto unos como otros independientemente de su facultad fiscalizadora, tenían atribuciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas. Aunque en el fondo se podía dejar ver un claro manipuleo del Monarca para mantener divididos y muchas veces contrapuestos a sus emisarios. Obviamente que en 1812, la Contaduría pasó a depender de las Cortes Españolas. En el caso de México, con la Constitución de 1824 desaparece el Tribunal Mayor de Hacienda y aparece la Contaduría"²⁰.

Expuestos los puntos de vista de estos tratadistas, y con el afán de emitir una opinión histórica, a juicio de quien desarrolla este trabajo, el estudio efectuado por Salazar Abaroa es el que más fidelidad guarda con los hechos del pasado

SALAZAR ABAROA, Enrique A., Derecho parlamentario. "La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda", Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1989, pp. 59-62

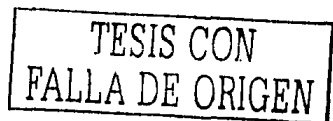


colonial. Al igual que dicho autor, se considera que antes de otorgar al Tribunal Mayor de Cuentas de 1453, institución que en su génesis ejercía solamente su competencia en la Península Ibérica, la calidad de antecedente directo de los órganos de fiscalización mexicanos, debe tenerse en cuenta que antes de dicho Tribunal, existieron en la Nueva España otros tipos de instituciones occidentales encargadas de fiscalizar directamente los actos de los funcionarios públicos de la hacienda indiana, que bien puede considerárseles como las predecesoras directas de nuestras instituciones de control contemporáneas.

En este sentido, para sustentar la hipótesis planteada es necesario analizar a estas instituciones predecesoras, con el objeto de conocer su integración y las funciones que desarrollaban. De esta manera, y conforme a lo señalado por Lánz Cárdenas, el sistema administrativo en que descansó la organización de la Hacienda indiana radicaba en los órganos superiores que integraron la Administración Central, esto es, el monarca y el Consejo de Indias, y de modo secundario la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda, así como en los órganos de gobierno y de justicia de la Hacienda Indiana²¹.

En este orden de ideas, el Rey poseía, en su calidad de señor absoluto, facultades omnímodas en lo relativo a la Hacienda, y si bien delegó gran parte de la administración por mayor, es decir, la que se refería a la dirección e impulso de la Hacienda, en los demás órganos superiores de la administración o en las autoridades gubernativas que lo representaban en los nuevos territorios, se reservó, no obstante, determinadas facultades como la de fijar el sistema de explotación minera, señalar cuáles habrían de ser las granjerías reales, establecer los impuestos que estimara convenientes, nombrar a los oficiales reales, crear nuevas imposiciones en Indias, y modificar el número de los funcionarios fiscales²².

Cfr. LÁNZ CARDENAS, José Trinidad, La contraloría y el control interno en México, Op Cit . p. 34
Cfr. *Idem*



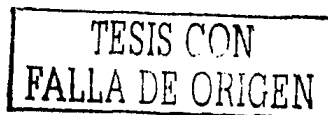
A partir del descubrimiento de América y su incorporación a la Corona de Castilla, el Real Consejo de Castilla, creado en 1367 para auxiliar al soberano en el gobierno de la monarquía castellano-leonesa, empezó a conocer de los asuntos del nuevo continente. Con el transcurso del tiempo se fue haciendo una especialización de los negocios indianos en el seno del mismo, hasta que en 1511 se habló de la Junta de Indias, o más propiamente dicho "Los del Consejo que entienden en las cosas de las Indias"²³.

Así, según lo indica Enrique Salazar Abaroa, "el primero de agosto de 1524 nace con vida independiente, bajo el mando del General de la Orden Dominicana, Obispo de Osasuna y Confesor del Emperador, Fray García de Loaysa, el Real y Supremo Consejo de Indias, para que con más poder y autoridad nos sirvan y ayuden a cumplir con la obligación que tenemos a bien de tan grandes reinos y señoríos. Es nuestra merced y voluntad que dicho Consejo, tenga jurisdicción suprema de todas nuestras indias occidentales descubiertas y que se descubrieren, así como de los negocios que de ellas resultaren y dependieren y para la buena gobernación y administración de la Hacienda Indiana; resultando con esto, la subordinación de la Casa de Contratación Sevillana a este nuevo organismo con la consecuente reducción y estabilización de sus funciones"²⁴.

Los medios fiscalizadores del Consejo eran las visitas y las residencias, estos procedimientos se aplicaban a los funcionarios según su jerarquía.

Al respecto, Esquivel Obregón, nos dice que el Consejo conocía de las residencias que se formaban contra Virreyes, oidores y altos funcionarios coloniales, quienes siempre eran sometidos a ella al terminar el plazo de su encargo; pero los oidores como eran de por vida, daban residencia cuando eran

Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Historia del derecho mexicano, Op. Cit. p. 73
SALAZAR ABAROA, Enrique A., Derecho parlamentario, Op. Cit. p. 63



movidos de un lugar a otro o ascendían a puestos más altos. Los miembros del Consejo, como autoridad suprema no estaban sujetos a residencias, sino a visitas²⁵.

Entre las actividades del Consejo de Indias en materia de Hacienda, podían distinguirse dos funciones: una, velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real y otra, fiscalizar la actuación de los oficiales reales.

La primera de tales funciones, según Lánz Cárdenas, se desprende de las ordenanzas que recibía el Consejo, las cuales le señalaban la obligación de deliberar con la mayor frecuencia posible sobre las medidas que le fueren convenientes al aumento de la Hacienda Real.

En cuanto a la segunda, se realizaba por dos vías diferentes: mediante inspecciones directas a los distritos fiscales (visitas) o a través de la revisión de los libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar. Esta revisión se llevaba a cabo directamente en Indias, por medio de contadores de cuentas enviados por el Consejo, o lo que era más usual con el examen de las copias que aquellos funcionarios remitían a la Contaduría del Consejo. Precisamente por haber prevalecido esta última práctica –revisión de copias de las cuentas en el propio Consejo- se creó una sección propia de dicho organismo: la Contaduría Mayor, que se hizo cargo de ella, habiéndose ocupado, además, de llevar razón de los gastos extraordinarios que el Rey permitía hacer en Indias y del envío a éstas de contadores de cuentas por parte del Consejo.

Finalmente, según Antonio Dougnac Rodríguez, "los Contadores de Cuentas del Consejo de Indias revisaban las cuentas del propio Consejo, examinaban

Cfr. ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, Tomo II, Polis, México, 1938, p. 160.

Cfr. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La contraloría y el control interno en México, Op. Cit., p. 36.



las enviadas por los contadores, ministros y gobernadores de las Indias, así como de los Tribunales de Cuentas Indianos"²⁷.

Cuando los asuntos de Indias comenzaron a complicarse, se pensó en crear un órgano especial que tomara a su cargo la parte mercantil que era aún predominante. Así, según lo expresa José Luis Soberanes, "la Casa de Contratación fue creada mediante Real Cédula el 20 de enero de 1503 dada en Alcalá de Henares por los reyes católicos. En ella, se dispuso que se integraría con tres funcionarios: un factor, un tesorero, y un escribano contador"²⁸.

Con el establecimiento en la ciudad de Sevilla de la Casa de la Contratación, se fijaron las bases para un comercio hispano-indiano, organizado y controlado desde la península. La finalidad primordial de ésta, radicaba en cuidar de los descubrimientos americanos. Asimismo, se le atribuyeron funciones de índole política, judicial, fiscal y científica. A la Casa le correspondían todas las cosas relativas a la negociación con las Indias, ya que actuaba como oficina de aduanas de comercio y de administración.

Adicionalmente, la Casa debía registrar y controlar todas las operaciones que se llevaran a cabo por cuenta de la Real Hacienda, así como equipar y aprestar los navios que se utilizarían para el tráfico mercantil.

En cuanto a los funcionarios de la Casa, el Presidente debía cuidar el orden y disciplina de la misma y que se tomaran las providencias necesarias para el despacho de las flotas, armamento y municiones de las armadas, cobranza y gastos de la avería.

Cit. por. CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del derecho en México, Op Cit., p. 233.
SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. Historia del derecho mexicano, Op Cit., p. 60



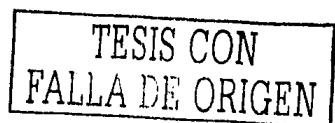
El Contador debía llevar en libros encuadernados, nota de todo lo que gastaran el tesorero y el factor. Era ayudado por un Oficial que llevaba los libros en general; otro especial para bienes de difuntos; y otro que registraba las cédulas de los pasajeros de Indias y de esclavos destinados a las mismas, contando además, con cuantos escribanos fuesen necesarios.

De esta manera, según lo señalado por Lánz Cárdenas, "las Ordenanzas de Monzón de 1510 disponían que todas las cuentas de las Indias deberían ser enviadas a Sevilla, donde quedarían asentadas en un libro especial. Por otra parte, la solicitud formulada por el factor Ochoa de Isasaga en un Memorial dirigido a la corona, respecto a que no se decidiera nada tocante a las Indias sin previa información de los oficiales de Sevilla, fue aprobada por el Rey como también fueron concedidas las facultades que se pidieron en el memorial referido para llamar la atención a los oficiales de las Indias que se extralimitaran o cometieran faltas"¹¹.

En 1539, se fijaron las reglas sobre la jurisdicción de la Casa, estableciéndose en primera instancia que asumiría todas las cuestiones relativas a la Real Hacienda, así como de la contratación y navegación de las Indias, y juzgar los delitos que se cometieran en los viajes.

Con relación a los órganos de Gobierno y de Justicia de la Hacienda Indiana, dentro de éstos encontramos a la figura del Virrey, el cual como administrador de los territorios a su cargo, podía intervenir en nombre del Rey en todas las Cajas Reales (lugar donde se depositaban y custodiaban los ingresos de la Hacienda). Las funciones que en el aspecto fiscal desempeñaba el Virrey pueden, según Lánz Cárdenas, agruparse de la siguiente manera: funciones legislativas (dar ordenanzas e instrucciones para el mejor funcionamiento y

LÁNZ CARDENAS, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México. Op. Cit. p. 37.



desarrollo de la Hacienda); funciones fiscalizadoras (tomar cuentas, visitar y castigar a los oficiales reales por los excesos cometidos en el uso y ejercicio de sus oficios; vigilar que dichos funcionarios cumplieren con las obligaciones inherentes a su cargo y otorgasen las fianzas correspondientes; y cuidar que no se retrasase el pago de deudas al fisco); y funciones administrativas (intervención en los acuerdos de Hacienda, arrendamientos de determinadas rentas y monopolios como las alcabalas, las salinas y el estanco de naipes; casas de tributos y formación del arancel para las evaluaciones)³¹.

Otro de los órganos de gobierno de la Hacienda Indiana radicaba en la figura del Gobernador, a quien le correspondía fiscalizar la actuación de los oficiales reales, tomando cuentas y cobro de los alcances que resultaran. Asimismo, según Escalona y Agüero Gaspar, "para la administración de la Hacienda, existieron los llamados distritos administrativos, dirigidos por Oficiales Reales, los cuales proveían el buen despacho de las Cajas; bajo este nombre genérico, se comprende al Contador, Tesorero, Factor, Proveedor, Pagador y Veedor"³².

Además, según Lánz Cárdenas, "los oficiales reales fueron los pilares sobre los que descansó toda la organización burocrática de la Hacienda Real en las Indias. Incluso en la etapa inicial de la colonización cuando más se acentuó el predominio de los intereses privados en las expediciones de descubrimiento, conquista y nuevas poblaciones, fue precisamente a través de estos oficiales de la Real Hacienda como hizo notoria su presencia el Estado español en defensa de los derechos fiscales de la Corona, lo que explica la firmeza de sus atribuciones y la amplitud de sus responsabilidades"³³.

Cfr. *Ibidem*. pp 48-49

Cit. por SÁNCHEZ-BELLA, Ismael. La organización financiera de las indias. Escuela de Estudios Hispano-americanos de Sevilla, Sevilla, 1968. p. 108.

LÁNZ CÁRDENAS, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México. *Op. Cit.* p. 38.

Es importante resaltar, que la administración que llevaban a cabo los Oficiales Reales y los órganos del sistema central, se realizaba en forma colegiada, ya que aún en el caso de los órganos del sistema central, sus instrucciones tenían que ser confirmadas por el soberano. Esta función de actuación colegiada constituyó una de las garantías para asegurar el funcionamiento de la Hacienda Indiana, además de la rendición de cuentas que se estableció en Indias desde el inicio de la colonización. Así, los primeros oficiales del fisco con nombramiento real recibieron la facultad de tomar cuentas a quienes interinamente habían actuado en las expediciones de conquista.

Por otra parte, como lo indica Oscar Cruz Barney, "los gobernadores debían tener especial cuidado en el recaudo y administración de la Real Hacienda, procurando su aumento así como el mejor cobro y administración. Les correspondía la fiscalización de los oficiales reales, participar en las Juntas de Hacienda, nombrar a los oficiales reales interinos, ejercer como juez de apelación de los Tribunales de Hacienda y ejercer el combate al contrabando"³³.

En cuanto a los fiscales y oidores de las Audiencias, éstos también fungieron como órganos fiscalizadores de los oficiales reales de la Hacienda y actuaron en corporación como Reales Acuerdos, controlando las altas funciones de gobierno de los propios virreyes, correspondiendo también a las Audiencias la función de velar por el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el Monarca a los oficiales reales y fue también su función típica la toma de cuentas a los oficiales de las Cajas enclavadas en su distrito³⁴.

Finalmente, los Tribunales de Cuentas de Indias, creados por Felipe III, mediante las Ordenanzas del 24 de agosto de 1605, constituyeron un

CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del derecho en México, Op. Cit., p. 288.

Cfr. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La contraloría y el control interno en México, Op. Cit., p. 50.



mecanismo para asegurar la rendición de cuentas en forma periódica³⁰. Había tribunales de cuentas en la ciudad de los Reyes, en México y en Santa Fe de Nueva Granada, que las tomaban a los tesoreros, contadores y factores, que tenían a su cargo las cajas reales y a todas las otras personas que manejaban fondos del Rey. Llegadas al Consejo las Cuentas que esos funcionarios rendían, las pasaban a los contadores para que éstos informaran de lo producido, con el fin de formar el plan de gastos y administración, y de que pudiera el Consejo dar finiquitos que sólo a él le competían³¹.

Tenían además, la obligación de enviar razón de todo al Consejo de Indias, y en particular de aquello en lo que consideraran conveniente que el Rey proveyera para la buena administración, cobro y recaudo de la Real Hacienda.

1.1.3 La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

En la historia política de nuestro país, en las épocas prehispánica y colonial, resulta notorio observar que la forma de gobierno imperante consistió en una monarquía absoluta, cuya dirección, en la época prehispánica estuvo al mando de la clase noble a través de su elegido el *tlatoani*, y el Virrey quien representaba en el territorio novohispano a la suprema autoridad de dicha monarquía, el Rey.

Con la expedición de las ordenanzas del 10 de mayo de 1554, se fijó un sistema único de toma de cuentas para todos los territorios indianos que rigió, con algunas aclaraciones hechas posteriormente, hasta la creación de los Tribunales de Cuentas. De acuerdo con las ordenanzas mencionadas, las cuentas deberían ser tomadas por el Presidente de la Audiencia y los oidores en los lugares donde coincidiera la sede de la Audiencia con la de los oficiales reales, en tanto que en los restantes territorios debían ser tomadas por el Gobernador, con dos regidores y el escribano del Consejo. La revisión, que era anual (y cada tres años, la cuenta final) debía iniciarse al empezar el año y debería concluirse dentro de los dos primeros meses, con la advertencia de que de no concluirse por negligencia no les serían pagados sus salarios a los oficiales reales. Cabe señalar que concomitantemente a este sistema de rendición de cuentas que durante medio siglo constituyó el sistema ordinario para tal efecto, subsistió el procedimiento de enviar comisionados especiales (contadores de cuentas) desde la Península, y de dar intervención en la toma de cuentas a jueces de residencia y visitadores

LANZ CARDENAS, José Trinidad, *Ibidem*, p. 52

Cfr. ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, Op. Cit., p. 199



Para el siglo XVIII, la Corona de los Borbones no trajo nada nuevo en realidad en lo que se refiere a un cambio radical en la forma de gobernar, ya que éstos continuaron con la concepción centralista y autoritaria del poder monárquico en la que como lo indica Morales Moya, "el pueblo debe limitarse a obedecer. Al monarca defiere su soberanía el pueblo, en virtud de un pacto irrevocable por el que éste se compromete a obedecer las leyes y aquél a regular las actividades de los súbditos para lograr el bien común. Por ello es necesario un poder absoluto, justificado por su origen divino"³¹.

Este carácter absoluto, acentuado por la dinastía de los Borbones tuvo sin embargo, que doblegarse ante el surgimiento de las ideas políticas que señalaban el origen del poder público en la voluntad popular, y que su ejercicio debería estar dividido en diversos órganos públicos. Dichas ideas descansan en lo que se conoce como la Ilustración, "movimiento supranacional que en el caso español evolucionaría el pensamiento a la Constitución de Cádiz, pasando de la mentalidad del vasallo que se somete al monarca por voluntad divina a la del ciudadano que acepta la voluntad popular"³².

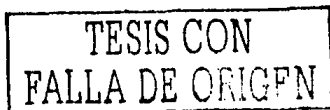
"La invasión de España por Napoleón y la manera en que se llevó a cabo, trajo consigo el levantamiento generalizado del país contra el emperador. España tuvo, ante la falta de dirección, que crear sus propios órganos rectores conformándolos con miembros de las clases ilustradas, quienes inesperadamente se hallaron a sí mismos en el poder, con lo que las reformas políticas por ellos anheladas se llevarían a efecto con la inevitable revolución política"³³.

Así, la integración de las Cortes de Cádiz favoreció al bando liberal, compuesto principalmente de hombres ilustrados de clase media, quienes en 1811

Cit. por CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del derecho en México, Op. Cit., p. 490

Idem.

Ibidem. p. 501.



comenzaron la discusión del articulado de un nuevo ordenamiento constitucional, concluyendo en marzo de 1812, fecha en que fue promulgada la Constitución de Cádiz, misma que se encontraba dividida en diez títulos compuestos por 384 artículos.

Por supuesto que los cambios que trajo consigo este documento de derecho público, fueron variados y fundamentales para el establecimiento del constitucionalismo moderno. En primera instancia, España pasa de ser un estado absolutista para convertirse en una monarquía limitada, en la cual, de acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, "el poder del monarca se encuentra obligado al respeto de una ley suprema que delimita el ejercicio de dicho poder y que lo divide entre varios órganos del estado"⁴⁰.

Así, al Rey se le despoja de su carácter de soberano erigido por la voluntad divina al señalar el artículo 3º⁴¹ que la soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

Contrario al pensamiento absolutista de que el pueblo debe limitarse a obedecer al monarca justificando su poder en el devenir divino, en el artículo 13 se señala que "el objeto del gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen".

Asimismo, el rasgo de dicha Constitución que marcó la decadencia de la monarquía absolutista española, radica en la separación de poderes al dividir al

Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, Decimaquinta Edición, México, 2001, p 2148

Art 3º La Soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales

Constitución Política de la Monarquía Española Cit por CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho constitucional Harla, México, 1998, p 397.



Estado en tres: el legislativo en las Cortes con el Rey, el ejecutivo en el Rey y el Judicial en los Tribunales de Justicia; órganos cuyas potestades consistían: al primero de hacer leyes, al segundo de hacerlas ejecutar y al tercero de aplicarlas a las causas civiles y criminales tal y como se estableció en los artículos 15, 16 y 17¹.

En cuanto a las facultades de las Cortes en materia de control hacendario, en el artículo 131 se estableció que las facultades de las Cortes son:

- "Duodécima: Fijar los gastos de la administración pública.
Décimatercia: Establecer anualmente las contribuciones o impuestos.
Decimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.
Vigesimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos".

Por otra parte, en el artículo 335² de este ordenamiento, se establece el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de fondos públicos y de las contribuciones que debían cobrarse.

Art. 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

Art. 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey

Art. 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley

Constitución Política de la Monarquía Española. Cit. por *Ibidem*. p. 399.

Art. 335. Tocará a estas diputaciones

Primero. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia

Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos

Constitución Política de la Monarquía Española. Cit. por *Ibidem*. p. 425.

Asimismo, en el artículo 350 se estableció que "para el examen de todas las cuentas de caudales públicos, habrá una Contaduría Mayor de Cuentas que se organizará por una Ley especial".

Finalmente, en cuanto a la responsabilidad de los funcionarios públicos, el artículo 372 estableció que "las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones a la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella".

1.1.4 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, surgió como un rechazo de la insurgencia al restablecimiento de la monarquía española que Fernando VII, en un golpe de estado reinstauró hasta el año de 1820.

Dicho Decreto, fue resultado de una labor incansable de José María Morelos y Pavón, que por razones de conflictos e inestabilidad política nunca entró en vigor. A pesar de esto, como lo indica Enrique Pérez de León, "la trascendencia de este documento radica en que fija en su parte orgánica, destinada a la estructuración de los órganos del poder público, el principio de la soberanía popular, entendiéndola como una facultad de dictar leyes y establecer una forma de gobierno"¹¹.

PEREZ DE LEÓN, E. Enrique, Notas de derecho constitucional y administrativo, Porrúa, 14ta Edición, México, 1993, p. 8.



El Decreto se divide en elementos constitucionales y forma de gobierno. La primera parte comprende seis capítulos y versa sobre la religión, soberanía, ciudadanía, definición y características de la ley; la segunda, se compone de 20 capítulos y reglamenta la organización y funcionamiento de los poderes públicos.

En este documento, se declara la absoluta independencia de México y la soberanía popular en la representación nacional formada por los diputados, al indicar en su artículo 9° que "ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones".

Asimismo, reconoce la división de poderes en sus artículos 11 y 12, la residencia del legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el Ejecutivo en el Supremo Gobierno y el Judicial en el Supremo Tribunal según el artículo 44⁴⁵. Con relación al Ejecutivo, se deja a un lado el sistema unipersonal y adoptó la de un órgano colegiado compuesto por tres personas iguales en autoridad, que alternarían su ejercicio en la Presidencia por cuatrimestres, mismos que se renovarían anualmente.

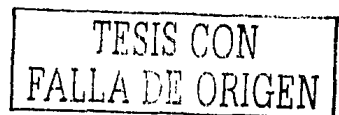
En lo que respecta a las atribuciones del Supremo Congreso, los artículos 114 y 120 disponían:

Art. 11 Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Art. 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

Art. 44 Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra con el de supremo tribunal de justicia.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Cit por CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho constitucional, Op. Cit pp 431 y 434.



"Al supremo Congreso pertenece exclusivamente:

Art. 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública.

Art. 120. Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto".

La forma a que alude este último artículo, se prevé en los capítulos XVIII y XIX, en los que se establece la conformación del Tribunal de Residencia, encargado de sustentar el Juicio de Residencia al que, conforme a los artículos 150 y 224¹⁵, estarían sujetos los individuos del Gobierno, acotándose a que durante su administración, solamente podrían ser acusados por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, o porque arrestaran por más de 48 horas a un ciudadano sin remitirlo al Tribunal, y los individuos del Congreso y del Supremo Tribunal de Justicia.

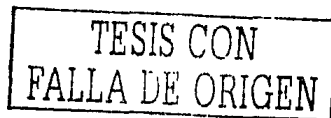
1.2 Antecedentes del México Independiente

Materia del presente epígrafe es el reseñar el trayecto de la fiscalización en México durante el transcurso de su independencia, la reseña se circunscribe desde los documentos que empezaron a dar forma al Estado mexicano, hasta el último gran acuerdo político suscrito en 1917, la Constitución mexicana.

Art 150 Los individuos del Gobierno se sujetaran, asimismo, al juicio de la residencia, pero en el tiempo de su administración solamente podran ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción del artículo 166

Art 224 El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. *Cit. por Ibidem* pp 441 y 448



El análisis se centrará casi en su totalidad a la legislación vigente en diversos periodos del siglo XIX.

1.2.1 La Constitución Política Federal de 1824

En 1823, las 23 diputaciones provinciales que conformaban nuestro territorio nacional exigieron que se estableciera un sistema federal bajo la amenaza de separarse de México si se insistía en establecer un sistema central. Esta unidad nacional, comenzó a hacerse más latente cuando en dicho año Guadalajara y Oaxaca se proclamaron estados independientes y repúblicas federales. Tales acontecimientos y exigencias, dieron paso a que el 12 de junio de 1823, el Congreso convocante expidiera su voto por la forma de república federal.

Del resultado que produjo la voluntad general de los estados, Jorge Carpizo nos señala que "el 31 de enero de 1824 se aprobó el acta constitutiva de la federación mexicana, la que en su artículo quinto adoptó la forma de gobierno federal; en el sexto señaló que la federación se integraba por estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior; y el artículo séptimo enumeró los estados de la federación".

La Constitución Política Federal de 1824 marca el nacimiento de la nacionalidad mexicana jurídicamente hablando, y con ello la forma de organización política a través de la cual se erguía la nación como una república representativa, popular y federal, pese a que acontecimientos posteriores, resultado de la encarnizada lucha entre liberales y conservadores, provocaron su suspensión once años

CARPIZO, Jorge. Estudios constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Porrúa, Séptima Edición, México, 1999, p. 85.



después para dar cauce al establecimiento de un sistema central, cuando el Congreso Federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria.

Respecto a la situación social que imperaba cuando se promulgó la Constitución de 1824, Fernando Flores Gómez y Gustavo Carvajal Moreno nos indican que "en esa época no había estados, elementos indispensables para que existiera un sistema Federal, pues como se sabe este sistema está integrado por la existencia de estados interiores unidos entre sí, para formar un ente superior a ellos y distinto, pero con poderes superiores, lo único que existía en México eran provincias que por la grave crisis que se estaba pasando no tenían conciencia política suficiente para implantar un régimen que la naturaleza del Federal necesitaba. Además, esta Constitución fue el fruto de una enconada lucha entre centralistas y federalistas que se decidió a favor de éstos últimos en virtud de que las provincias se inclinaron como firmes partidos del sistema federal, siendo esto un fuerte apoyo para que triunfara y se plasmara en la nueva Constitución".

La distribución de las materias en la Constitución de 1824, sigue en sus 171 artículos el modelo de división en dos partes; la parte dogmática dedicada al reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano, junto con otros principios fundamentales para la comunidad; y la parte orgánica, dedicada a la división de los poderes públicos con los señalamientos precisos relativos a su organización y funcionamiento.

El título I, se refería a la libertad de independencia de la nación mexicana, al territorio y a la declaración de que la religión sería perpetuamente la católica, apostólica, romana, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra. Por su parte, el

FLORES GÓMEZ, Fernando, y Gustavo Carvajal Moreno, Nociones de derecho positivo mexicano. Porrúa, Trigesima Edición, México, 1993, pp 29-30



titulo II, hacia referencia a la forma de república representativa y popular que adoptaría la nación mexicana, a las partes integrantes de la federación, y reiteraba el principio relativo a la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La parte orgánica abarcaba los titulos III, IV y V, consagrados a la organización y funcionamiento de los poderes federales; y el titulo VI, que estaba dedicado a la organización y funcionamiento de los poderes de los estados miembros de la unión mexicana.

El titulo III, desde el artículo 7 hasta el 73, se ocupaba del Poder Legislativo Federal, el cual se depositaba en un Congreso General, dividido en dos cámaras: Diputados y Senadores. La Cámara de Diputados estaba compuesta por representantes elegidos por los ciudadanos de los estados, del Distrito y de los territorios federales. La Cámara de Senadores, estaba compuesta por dos representantes elegidos por las propias legislaturas de dichos estados.

Asimismo, en la Sección Quinta de dicho titulo se consagra el segundo antecedente constitucional mexicano de revisión de cuenta pública, al establecer en su artículo 50, como una de las 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 cuentas anualmente al gobierno".

El titulo IV, que va del artículo 74 al 122, regulaba al Poder Ejecutivo. Sobre este punto, Jorge Carpizo nos indica que "se efectuó una larga discusión durante los debates del Acta Constitutiva, ya que una buena parte de los diputados constituyentes se inclinaban porque el poder ejecutivo fuera

colegiado, y así pensaban impedir que se cayera en la tiranía y en la precipitación en la toma de decisiones"⁴³.

Asimismo, José Barragán Barragán, nos indica que "el prolongado debate se debió tanto a fundamentaciones doctrinales como a la conveniencia política de aquel entonces, cuando dicho poder descansaba provisionalmente en un triunvirato, como se sabe. En esta materia llama la atención la influencia de la Constitución 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 se cambia ahora 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. El Presidente y el Vicepresidente serán pues, responsables directamente ante el Congreso, quien además intervendrá sobre la lista de nombres que hayan sido remitidos por las Legislaturas estatales, en el proceso de nombramiento de ambos mandatarios, en el cual no participaba para nada la población"

Cabe mencionar, que en la Sección Quinta del mismo título, se hacía referencia al Consejo de Gobierno, el cual funcionaría únicamente durante los recesos del propio Congreso General. Este organismo estaría compuesto por la mitad de los Senadores, uno por cada Estado, y sería presidido por el Vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos. Entre sus funciones se establecieron las de vigilar la puntual observancia de la Constitución y de todo el orden legal establecido, la de emitir dictámenes en cuestiones de interés general y la de instruir expedientes de responsabilidad.

CARPIZO, Jorge. Estudios constitucionales, Op. Cit., p. 279

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Crónicas de la Constitución de 1824, Universidad Nacional Autónoma de México, 2 Volúmenes, México, 1974, p. 85



Finalmente, en el título VII, que comprende del artículo 163 al 171, se estableció la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y del Acta Constitutiva. En cuanto a su observancia, se estableció la obligación de todo funcionario de cumplir y hacer cumplir la Constitución.

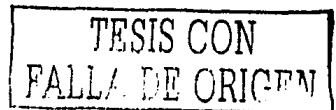
1.2.2 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

En la parte final del encabezado de la Constitución Política Federal de 1824, se plasmó que ésta se decretaba para promover la prosperidad y gloria de la nación mexicana; sin embargo, ello no resultó así, debido a que según lo indica Feliciano Calzada Padrón, "los diferentes pronunciamientos a favor del federalismo o, en su caso, del centralismo, levantaron nuevamente los ánimos entre los partidarios de uno y otro sistema. Santa Anna, convertido en la esperanza del clero, del ejército y de la desgastada aristocracia, patrocinó el movimiento reaccionario que quería convertir al país en una república centralista. Los conservadores, con la complacencia del Presidente, se dedicaron a propagar las conveniencias del centralismo. En varios estados hubo pronunciamientos en pro y contra, en tanto que en la capital, un populacho como el que precedió a la elección imperial de Iturbide, recorrió las calles aclamando el nuevo sistema de gobierno⁵⁷."

Lo anterior, parece mostrarnos que aunque el federalismo se mantuvo como bandera política, lo cierto es que sólo existió en los textos constitucionales, ya que en la práctica, la república escondió siempre rasgos profundamente centralistas.

Ese centralismo, entendido como "el sistema político-administrativo en el que la gobernación del Estado se encuentra confiada a una organización unitaria, que

CALZADA PADRON, Feliciano, Derecho constitucional, Op. Cit. p. 77.

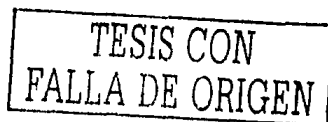


asume no sólo las atribuciones necesarias para la gestión de los intereses generales del país sino también aquellas otras que, naturalmente, deben quedar confiadas a los órganos locales, a los que niega toda autonomía” ., quedó consumado cuando “desterrados Gómez Farías y José María Luis Mora, perseguidos los diputados federales y reforzadas las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno, el Congreso de la Nación se declaró en calidad de Constituyente y adoptó las bases de una Constitución Central, mejor conocida como las Siete Leyes. El viraje en la forma de gobierno es sumamente radical, al disponer entre otras cosas, que los gobernadores estarían sujetos al poder central; se suprimían las legislaturas de los estados, los que en adelante se denominarían Departamentos, y cuyas rentas públicas quedaban a disposición del gobierno central. El periodo presidencial tendría una duración de ocho años y se creaba el cuarto poder, el conservador, encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución” .

Además, en el artículo 14 del Decreto que expidió dichas Bases Constitucionales el 15 de diciembre 1835, se estableció que “una ley sistematizará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo”.

La Primera Ley Constitucional, integrada por 15 artículos, se refería a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república. Estableció quiénes eran mexicanos, sus derechos esenciales y se proclamó la libertad de tránsito e imprenta. Además, estableció como obligaciones fundamentales el profesar la religión, observar la Constitución, y cooperar a los gastos del Estado y defensa de la patria.

DE PINA, Rafael. Diccionario de derecho. Porrúa, México, 1965 p. 144
CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho constitucional Op Cit p 77.



En la Segunda Ley Constitucional, compuesta por 23 artículos, se contempló la organización del Supremo Poder Conservador, el cual se depositaría en cinco individuos que podrían ser reelectos. Las atribuciones de dicho poder eran declarar la nulidad de una ley o decreto, de los actos del poder Ejecutivo y los de la Corte Suprema de Justicia; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender a la alta Corte de Justicia y hasta por dos meses las sesiones del Congreso General; restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes o a los tres, cuando hubiesen sido disueltos revolucionariamente; declarar la voluntad de la nación cuando fuera conveniente; y negar u otorgar la sanción a las reformas constitucionales y calificar las elecciones de los senadores. Además, como un pensamiento por demás descabellado, en el artículo 17, se estableció que dicho Poder "sólo será responsable ante Dios y la opinión pública, por lo que en ningún caso sus individuos podrán ser juzgados y reconvenidos por sus opiniones".

La Tercera Ley Constitucional, que contenía 38 artículos, reguló al Poder Legislativo, así como a sus miembros y la formación de leyes. Se estableció que el ejercicio del Poder Legislativo se depositaba en un Congreso General de la Nación, compuesto de dos cámaras, la de diputados y la de senadores.

En cuanto a la formación de leyes, se estableció que la iniciativa de éstas correspondería al Ejecutivo y a los diputados en todas las materias; a las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales; y a la Corte Suprema de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.

En cuanto a las facultades del Congreso General, en el artículo 44, fracción IV, se encuentra el tercer antecedente constitucional de revisión de cuenta pública, al disponer que dicho Congreso "examinará y aprobará cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber

presentado el ministro de Hacienda en el año último y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria”.

Asimismo, en el artículo 52, fracciones I y II, se dispuso como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. 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”, así como “nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor”.

En la Cuarta Ley Constitucional, compuesta de 34 artículos, se reguló la Organización del Supremo Poder Ejecutivo. Este se depositaría en un Supremo magistrado al que se le denominaría Presidente de la República; duraría ocho años en su encargo y se fijó el procedimiento para su elección. Asimismo, se creó un Consejo de Gobierno, integrado por doce consejeros, de los cuales dos serían eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases de la sociedad. Sus atribuciones eran las que indicaban la Constitución y las leyes, así como dictaminar sobre los asuntos que se le solicitaren. Para el despacho de los asuntos, se contempló a cuatro ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina.

En la Quinta Ley Constitucional, integrada por 51 artículos, se reguló al Poder Judicial de la República Mexicana. Este poder se ejercería por la Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los departamentos, por los de Hacienda que estableciera la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.

De los artículos 12 al 17 se establecieron las facultades de la Corte Suprema de Justicia; del 18 al 24 de los Tribunales Superiores de los Departamentos; del 25 al 29 de los jueces subalternos de primera instancia; y del 30 al 51, se

expidieron prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y criminal.

En la Sexta Ley Constitucional, denominada "División del Territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos" y compuesta por 31 artículos, se estableció que la República se dividiría en Departamentos, éstos en distritos y éstos a su vez en partidos; y que estarían a cargo de los gobernadores con sujeción al gobierno general, quienes durarían ocho años en el encargo y podrían ser reelectos.

En el artículo 14, fracción VIII, se estableció como facultad de las juntas departamentales, la de "examinar y aprobar las cuentas que deben rendirse de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios".

En cada cabecera de distrito habría un prefecto, nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general, el cual duraría cuatro años y podría ser reelecto; y en cada cabecera de partido habría un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador, el cual duraría dos años en el encargo y también podría ser reelecto. Dichos funcionarios tendrían las funciones que la ley secundaria les detallara.

Finalmente, en la Séptima Ley Constitucional se previeron las variaciones de las leyes constitucionales, en las que se dispuso que durante el periodo de seis años contados a partir de la publicación de la Constitución, no podría realizarse alteración alguna a ninguno de sus artículos; y que las que se hiciesen una vez transcurrido el periodo a que se hizo referencia, tendrían que observar los requisitos previstos en los artículos 12, párrafo diez de la Segunda Ley Constitucional; 26, párrafos primero y tercero, 28, 29 y 38 de la Tercera Ley Constitucional; y 17, párrafo segundo de la Cuarta.

1.2.3 Las Bases Orgánicas de 1843

Enclavada dentro de las disputas entre conservadores y liberales, para definir el proyecto del Estado mexicano, se encuentran las Bases de Organización política de la República Mexicana, sancionadas por Antonio López de Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes y año.

Este documento fue redactado por un grupo de 80 notables, mismos que integraron una junta nacional legislativa. Por medio de estas "Bases Orgánicas", a decir de Oscar Cruz Barney⁵¹ y Emilio O. Rabasa⁵², se reiteró la independencia de la nación y la organización en República centralista, la división territorial y la intolerancia religiosa al declarar su artículo 6^o⁵³ que el país profesaba y protegía la religión católica, además de suprimir al Supremo Poder Conservador.

No resulta difícil deducir —la historia ha sido generosa y atendida en cuanto a este tema— que este documento es producto de las pugnas entre centralistas y federalistas, que bien puede clasificarse como un producto militar, siguiendo el término empleado por Jorge Sayes Helú⁵⁴, por lo que su vigencia fugaz no es consecuencia más que de aquello que la creó, la guerra.

Así pues, Feliciano Calzada Padrón, sobre la vigencia de estas Bases, señala que la misma "sólo sería de tres años, pues la lucha nacional por cambiar la forma de gobierno y retornar al sistema federal aún no cesaba; por el

Cfr. CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del derecho en México, Op Cit., p 536

Cfr. RABASA, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Segunda Edición, México 1994 p 51

Artículo 6°. La nación profesa y protege la religión católica, apostólica, romana, con exclusión de cualquier otra

Bases de Organización Política de la República Mexicana, Cit por CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho constitucional, Op Cit p 506

Cfr Cit por RABASA, Emilio O. , Historia de las constituciones mexicanas, Op Cit., p 53

contrario, se había encendido ante las imposiciones del gobierno centralista, el despotismo y la arbitrariedad”¹⁰⁴.

Aunado a lo anterior, otro de los motivos por los que su vigencia fue muy limitada, se debió a que esos tres años bien pueden considerárseles como los más turbulentos de la historia de México, que comprenderían la injusta guerra con Estados Unidos y pérdida posterior de más de la mitad del territorio nacional”¹⁰⁵.

Este texto constitucional, compuesto por XI títulos y 202 artículos, señala en su artículo 25 que “El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes”.

En este contexto, el artículo 66, fracciones II y III, estatúa que eran facultades del Congreso: “Decretar anualmente los gastos que se habrán de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deberán cubrirse”, así como “examinar y aprobar cada año la cuenta general que deba presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior”.

Como puede observarse, en este ordenamiento existen términos predecesores a los que hoy conocemos como cuenta pública y principio anual de revisión.

Continuando con la exposición, en el artículo 69¹⁰⁶, se preveía el fundamento constitucional de la Contaduría Mayor, la cual era vigilada por la Cámara de

CALZADA PADRON Feliciano. Derecho constitucional, Op Cit., p 78
Cfr CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del derecho en México, Op Cit., p. 536

Artículo 69 Toca exclusivamente a la Cámara de diputados:

I Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor

II. Nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, a los cuales dará sus despachos el Presidente de la República

Bases de Organización Política de la República Mexicana, Cit por CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho constitucional, Op Cit pp 512-513.

Diputados del Congreso, por medio de una comisión inspectora de su seno; asimismo, este precepto señalaba que sus jefes y empleados, a los cuales daría sus despachos el Presidente de la República, serían nombrados por esta misma Cámara del Congreso.

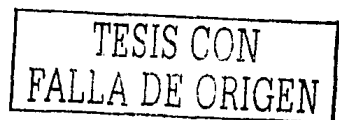
Finalmente, al igual que la vigencia de este ordenamiento, puede decirse que el tránsito de la Contaduría Mayor a Tribunal de Cuentas y así sucesivamente, se debió a la lucha nacional por cambiar la forma de gobierno. De esta forma, el avance de la Contaduría Mayor iniciado en 1824 como órgano de control externo, se vio truncado por el decreto promulgado el 16 de noviembre de 1853, por el cual se restableció al Tribunal Mayor de Cuentas, mismo que según Lánz Cárdenas, tenía como determinación adscribir a la Contaduría Mayor a su jurisdicción¹.

1.2.4 La Constitución Política Federal de 1857

El curso de la historia continuó, y con ella las diferencias entre los partidarios que pugnaban, unos por el cobijo de una monarquía protegida por imperios del viejo mundo, y otros revolucionarios cuya bandera era crear un Estado libre y diferente.

Para el año de 1857, fecha que puede considerarse como el principio del fin del bando conservador, como consecuencia de una loable labor de Ignacio Comonfort y Florencio Villarreal, iniciada en 1854 con la proclamación del Plan de Ayutla, se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente de 1856-1857.

Cfr. LÁNZ CÁRDENAS, José Trinidad, La contraloría y el control interno en México, Op. Cit., p. 527.



Esta Constitución, cuyos padres eran considerados como personas ilustradas y distinguidos intelectuales, presentó reformas trascendentales para la conformación del actual Estado mexicano, en lo fundamental, indica Feliciano Calzada Padrón, "la nueva Carta Magna se apegaba a la de 1824. Se inspiraba en los principios ideológicos de la Revolución Francesa, y en cuanto a la organización política, tomaba como modelo la de Estados Unidos de América. El sistema de gobierno establecido era de carácter republicano, representativo, federal y dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial"².

Así, para Emilio Rabasa, "la Constitución de 1857, concisa y progresista, generadora de múltiples aportaciones, sería de las mejores entre las nuestras. Sin embargo, a partir de su nacimiento, tendría una existencia dividida y azarosa. Formalmente, y con reformas, prevaleció hasta la aprobación, también un 5 de febrero, de la de 1917, pero en verdad, por la guerra de tres años, la Intervención, la aplicación especial que de ella tuvo que realizar Juárez y la teórica observación efectuada por Díaz, la tornaron intermitente en su vigencia y singular en su cumplimiento"³.

Respecto al órgano de control externo de fiscalización, éste se volvió a depositar en una Contaduría Mayor como resultado de las facultades que la nueva Constitución otorgó al Congreso; de esta manera, al ser éste último el encargado de aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debía presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo⁴, a decir de Enrique Salazar Abaroa, "bajo esta base y

CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho constitucional, Op. Cit., p. 90

RABASA, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, Op. Cit., p. 78.

Art. 72 El Congreso tiene facultad.

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo

Constitución Política Federal de 1857, Cit por CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho constitucional, Op. Cit p. 535

fundamento se expidió un decreto que abrogaba el del 16 de noviembre de 1853, por el que se había puesto en vigencia al Tribunal de Cuentas, y se restableció a la Contaduría Mayor con sus mismas funciones de control y vigilancia sobre la Hacienda pública del país” .

Cabe indicar, que en lo que respecta al Poder Legislativo, éste quedó depositado en una Asamblea denominada Congreso de la Unión⁶², la cual, estuvo compuesta por representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos (diputados)⁶³.

Con esto, desapareció la Cámara de Senadores por considerarla, entre otras cosas, como un cuerpo de clases con tendencias aristocráticas, para ser restituida nuevamente durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, mediante la reforma constitucional realizada al artículo 51 de esta Constitución el 13 de noviembre de 1874.

Con independencia de lo anterior, a este Congreso de la Unión correspondía durante su segundo periodo de sesiones, la revisión de la cuenta del año anterior que presentara el Ejecutivo⁶⁴, revisión que se efectuaría a través de la Contaduría Mayor, misma que se organizaría según lo dispusiera la ley, y cuyos empleados serían nombrados y removidos por dicho Congreso⁶⁵.

SALAZAR ABAROA Enrique A. Derecho parlamentario. Op Cit. p. 69

Art 51 Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión

Constitución Política Federal de 1857. Cit por CALZADA PADRON, Feliciano, Derecho constitucional, Op Cit p 533

Art 52. El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos

Constitución Política Federal de 1857. Cit por *Idem*

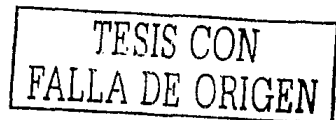
Art 68 El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente: a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo

Constitución Política Federal de 1857. Cit por *Ibidem* p 534

Art 72 El Congreso tiene facultad

XIX Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaria y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la ley

Constitución Política Federal de 1857. Cit por *Ibidem* p 535



Respecto al nombramiento y remoción de estos empleados, así como a la necesidad de que la Contaduría Mayor dependiera del cuerpo legislativo, según Francisco Zarco, "la sesión del 24 de noviembre de 1856 del Congreso Constituyente de 1856-1857 no profundiza en el debate y se limitó a señalar lo siguiente:

"Se abre el debate sobre la adición del Sr. Castañeda, relativa a que sea facultad del Congreso remover a los empleados de su secretaría y de la Contaduría Mayor.

"El Sr. Mata pide algunas explicaciones y teme que el artículo de existencia constitucional a una oficina de cuya necesidad juzgarán los futuros congresos.

"El Sr. Castañeda dice, que precisamente entra en su intención asegurar la existencia de la Contaduría Mayor, cuya importancia consiste en que glosa las cuentas del ejecutivo y prepara los trabajos del presupuesto, circunstancias que hace necesario que dependa exclusivamente del poder legislativo.

"El Sr. Gamboa cree innecesaria la adición, porque hay leyes preexistentes sobre la Contaduría Mayor.

"El Sr. Prieto propone que la adición hable de las 'dependencias del Congreso'.

"El Sr. Castañeda hace esta enmienda.

"El Sr. Arriaga se opone a la vaguedad de la nueva redacción y cree indispensable que se determine claramente de qué empleados se trata.

"Dada la hora de reglamento, se levanta la sesión, quedando pendiente el debate"¹².

1.2.5 La Constitución Política Federal de 1917

Concluidas las diferencias entre las fracciones señaladas en subepígrafes anteriores, resta solamente aludir al último texto constitucional que sienta las bases y los principios rectores de nuestros órganos de fiscalización modernos.

En este orden, como lo señala María del Refugio González, "nueva o reformada, la Constitución de 1917 procede de un constituyente emanado de una revolución triunfadora"¹³, y es que a decir de Feliciano Calzada Padrón, "pese a que el propósito inicial era que el constituyente la reformara, la Constitución de 1857 desapareció para dar paso a la Carta Magna de 1917, debido a que se trata de un nuevo siglo, de condiciones políticas y sociales diferentes, a partir de las cuales se empieza a escribir la historia con otra visión: la del México de hoy"¹⁴.

Con esta Constitución se consagran una serie de conquistas sociales que fundamentalmente se realizaron mediante la imposición de limitaciones a los particulares, más que por la imposición de prestaciones a cargo del Estado. Se consolida el sistema federal y el principio de división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se introdujeron grandes aspectos de la relación Iglesia-Estado, en la que no se reconoció la personalidad jurídica de las

ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México. 1992. p 693
Cit. por CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del derecho en México. *Op. Cit.* p 634
CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho constitucional. *Op. Cit.*, p. 111.

iglesias. En materia de juicio de amparo, se consolidó su permanencia en el derecho mexicano⁷³.

Señalado lo anterior, los artículos 49 y 50, prevén que "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"; y que "el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores".

Respecto de las facultades de este Congreso General, el artículo 73, fracciones XXIV y XXVIII, disponía que el Congreso tenía facultad para "expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor"; y "examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas".

Examen, que según José Luis Vázquez Alfaro, "estaría encaminado a verificar la conformidad entre las sumas gastadas y el presupuesto, así como la exactitud y sobre la verificación de egresos"⁷⁴; y que correspondería aplicar a la Contaduría Mayor, órgano cuya vigilancia sobre el exacto desempeño de sus funciones competería a una comisión integrante de la Cámara de Diputados, así como el nombramiento de sus jefes y demás empleados⁷⁵.

Sobre esta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, según el texto

Cfr. CRUZ BARNEY, Oscar, Historia del derecho en México, Op. Cit. p. 634.

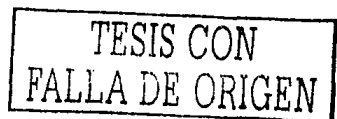
VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, El control de la administración pública en México, Op. Cit. p. 305.

Art. 74 Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

II Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Greca Editores, México, 1996, p. 67.



vigente, Jorge Carpizo precisa que "la Constitución de 1857, a partir de la reforma de 1874, atribuyó como facultad exclusiva a la cámara de diputados el conocimiento tanto del presupuesto de egresos como de la revisión de la cuenta pública anual. Sólo era competencia del Congreso —de las dos cámaras- la ley de ingresos.

"La ley fundamental de 1917 estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el presupuesto de egresos, y como poder de las dos cámaras, la ley de ingresos y la cuenta pública.

"En virtud de la reforma política, en 1977 se regresó al sistema de 1874: la cuenta pública volvió a ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Así, otra vez, la ley de ingresos es el único acto de los tres mencionados que actualmente es competencia del Congreso.

"Se ratificó la existencia de la contaduría mayor de hacienda, que se justifica porque la gran mayoría de los diputados no posee conocimientos contables, y la labor de analizar la cuenta pública ha de ser de carácter técnico, como la que haría un despacho de contadores públicos.

A través de la cuenta pública, el presidente, debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia cámara de diputados le señaló en el presupuesto. Este es el acto más importante por medio del cual la constitución requiere que el poder ejecutivo sea controlado respecto a los gastos: que el dinero se gastó en lo que aprobó la propia cámara, y que el manejo de ese dinero se ha hecho con honradez y eficacia".

Cfr. CARPIZO, Jorge, Estudios constitucionales, Op. Cit., p. 393.



La reforma constitucional a que alude Jorge Carpizo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 y versó, entre otros, sobre el artículo 74, para quedar en los términos que a continuación se indican.

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"I a III...

"IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

...

"La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de proyecto de presupuesto de egresos así como de la cuenta pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

"V a VIII..."

Finalmente, es importante señalar que el 30 de julio de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declararon reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En cuanto al artículo 74, deja de existir la denominación clásica de Contaduría Mayor de Hacienda, para dar paso a una Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, misma que encuentra su organización y regulación en el artículo 79, en el cual se dispone que esta entidad tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

Por ser esta entidad uno de los órganos de los cuales la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha retomado la mayoría de sus principios rectores y disposiciones, ésta será materia de estudio en el capítulo II de este trabajo.

Capítulo II

Derecho Comparado

2.1 La Fiscalización Superior en Otros Países

La conformación orgánica de las entidades fiscalizadoras superiores en el mundo, su ubicación dentro de la estructura de cada Estado-Nación, así como las atribuciones de fiscalización y prácticas para informar sus resultados de auditoría, varían de un país a otro; sin embargo, existe una serie de aspectos o características comunes entre este tipo de entidades.

Entre las características que generalmente están presentes, destaca el énfasis en el concepto de autonomía en términos de la relación con el gobierno, independientemente de la estructura política del Estado.

Otro aspecto común es su autonomía de gestión, es decir, que a las entidades fiscalizadoras se les confiere la libertad para determinar sus programas de fiscalización y la forma de llevar a cabo sus revisiones y alcance de los informes que presenten. También existen diversos mecanismos que limitan o condicionan las auditorías o revisiones específicas que pueden encargar los parlamentos, congresos o asambleas a la entidad fiscalizadora y se enfatiza la facultad de ésta para aceptar o declinar la realización de las auditorías en términos de la disponibilidad de su capacidad de trabajo.

En la mayoría de las entidades fiscalizadoras, se tiene la responsabilidad de presentar a los parlamentos, congresos o asambleas, los resultados de sus revisiones generales de las cuentas del Estado y los resultados de las auditorías específicas que llevan a cabo. Cabe destacar que generalmente, las

entidades fiscalizadoras superiores no están facultadas para hacer evaluaciones de las políticas de gobierno, aunque derivado de sus análisis, en algunos casos se evalúan los efectos de las mismas.

La fiscalización que realizan estas entidades es generalmente *a posteriori* o *ex post*, pero con diferentes grados de oportunidad según el marco jurídico de fiscalización en cada país; asimismo, es común que los programas de fiscalización se lleven a cabo con base en revisiones selectivas y, a su vez, en muestras representativas.

Es importante mencionar, que todas las entidades fiscalizadoras superiores mantienen una fuerte relación con el Parlamento, Congreso o Asamblea, en virtud del apoyo que su trabajo representa para el cumplimiento de la función de vigilancia que éstos ejercen sobre sus gobiernos.

Como referencia conceptual, a continuación se mencionarán las diferentes categorías en que se dividen las entidades fiscalizadoras superiores.

- Tribunales o cortes de cuentas. En éstos, la titularidad es de tipo colegiado, cuyas decisiones se toman en el seno de un grupo de magistrados y no en forma exclusiva como facultad del Presidente del Tribunal o de la Corte. Los magistrados generalmente son inamovibles del cargo, el cual puede fijarse por determinado periodo. Estas entidades dependen, en diferentes modalidades, de los parlamentos o congresos y, al interior de éstos, están vinculados a las asambleas o cámaras bajas, tal es el caso de la mayoría de los países de Europa continental, en particular, Bélgica, España, Portugal, Italia, Austria, Holanda, Francia y Alemania.

Como dato importante, puede indicarse que los casos de Francia y Alemania son prácticamente los únicos en que las entidades fiscalizadoras constituyen órganos autónomos, al margen de los poderes constitucionales.

- Contralorías o auditorías generales.- En este tipo de organizaciones, las decisiones ejecutivas recaen en forma exclusiva en su titular. En la mayoría de los casos, sin vulnerar su propia independencia y autonomía técnica e imparcialidad de la vigilancia que ejercen, la entidad depende del Poder Legislativo y sus titulares son nombrados por el mismo y, aunque en menor número, por el Ejecutivo. Dichos titulares son inamovibles por periodos prolongados de 10, 12 ó 15 años.

En esta categoría se incluyen las entidades de Australia, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y la mayoría de los países latinoamericanos.

- Consejos de auditoría.- En esta categoría se encuentran algunos países orientales como Japón y Corea, cuyas entidades se distinguen por ser órganos cuya titularidad es colegiada y reportan a un Presidente en el caso de Corea, o a un Emperador en el caso de Japón, por lo que dichos órganos constituyen figuras de gobierno no ejecutivas.
- Otros sistemas.- Existen países en los que la entidad fiscalizadora es una dependencia de gobierno más, como es el caso de Suecia, que sin embargo, al igual que las demás agencias, cuenta con el grado de autonomía suficiente para llevar a cabo una función fiscalizadora externa e independiente.

Además, es importante resaltar que con independencia de su nomenclatura, en la actualidad las entidades fiscalizadoras superiores se encuentran agrupadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

(INTOSAI), la cual cuenta con más de 170 países, provenientes de la mayor parte de los países que conforman la Organización de las Naciones Unidas.

En cuanto a la región de América Latina, las entidades fiscalizadoras superiores también observan la tendencia a preservar y fortalecer su autonomía en su relación con el Poder Ejecutivo de sus países, independientemente de la estructura política de su Estado.

Asimismo, destaca el hecho de que en la mayor parte de los países se busca la autonomía operativa, financiera y programática de sus entidades fiscalizadoras.

A continuación, se indicarán algunas de las características representativas de las entidades de la región latinoamericana y del Caribe.

- El 70% están dirigidas por un Contralor General de la República.
- La duración del encargo oscila entre 4 y 10 años, excepto en los casos de República Dominicana cuyo periodo de gestión del titular no está definido, y de Chile donde el término de gestión del titular, lo determina la edad de retiro.
- El 95% de las entidades fiscalizadoras tiene sustento jurídico en la Constitución Política de sus países; y dentro de su marco normativo, están facultadas para realizar evaluaciones programáticas y auditorías de regularidad, financieras, contables y de gestión.
- El nombramiento del titular en un 70% de los casos lo realiza, mediante elección con diferentes modalidades, el Parlamento, Asamblea o Congreso Nacional.

- En su mayoría no cuentan con facultades sancionadoras, aún cuando tienen conferidas atribuciones para promover ante la autoridad correspondiente, las acciones a que den lugar los hallazgos de auditoría, resultado de sus revisiones.
- Con excepción de Paraguay, Argentina y la República Dominicana, en los países restantes se observa que no existe otro órgano con facultades fiscalizadoras amplias que sea independiente del Poder Ejecutivo.

Finalmente, destaca el hecho de que en Argentina, la Auditoría General de la Nación, la cual depende del Poder Legislativo, cuenta con un órgano colegiado de siete magistrados, quienes comparten la responsabilidad de la toma de decisiones. Esta misma característica la presenta la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al nivel de un órgano colegiado integrado por tres contadores.

A continuación, se hará una exposición de las entidades fiscalizadoras superiores correspondientes a los países de Francia, Alemania, España y Venezuela.

2.1.1 Francia

“Presentado ante el cuerpo legislativo por el Consejero de Estado Deferman, y luego defendido por Gillet-La Jacqueminiere, en nombre del Tribunalado, el proyecto de ley acerca de la organización del Tribunal de Cuentas fue adoptado sin debate el 16 de septiembre de 1807. El 28 de septiembre fue

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pronunciado el decreto de aplicación. Lebrún, architesorero del Imperio, establece el Tribunal el 5 de noviembre de 1807⁷⁷.

"Sólo subsisten dos disposiciones de la ley fundamental del 16 de septiembre de 1807 referentes a la creación del Tribunal de Cuentas: el artículo 1° que precisa que las funciones de la contabilidad nacional serán desempeñadas por el Tribunal de Cuentas, y el artículo 16, que añade que el Tribunal de Cuentas está situado inmediatamente después del Tribunal Supremo y goza de las mismas prerrogativas. Todo lo que se refiere a la organización y al funcionamiento del Tribunal de Cuentas fue objeto de numerosos textos, siendo el último el decreto número 76-1225 del 24 de diciembre de 1976⁷⁸.

De acuerdo con la Constitución de 1958, la función principal de la Corte de Cuentas de Francia es la de asistir al gobierno y al Parlamento en la fiscalización de la ejecución de la Ley de Presupuesto, la cual es preparada por el Ministerio de Hacienda y aprobada por el Parlamento. Sin embargo, es independiente tanto de uno como de otro.

La dirección del órgano de control, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la ley del Tribunal, se deposita en un Primer Presidente y siete Presidentes de Sala, con un personal compuesto de consejeros maestros, consejeros refrendarios⁷⁹ y auditores.

El Primer Presidente tiene ante todo, funciones de Jefe de Servicio, ya que es el responsable del buen funcionamiento del Tribunal; asimismo, firma todas las decisiones, ya sea que se pronuncien por una Sección de Sala, por una Sala, por las Salas reunidas o por el Tribunal en audiencia solemne.

RAYNAUD, Jean. El Tribunal de cuentas. Fondo de Cultura Económica, México 1986, pp 21-22.

Ibidem p 31

Consejero Refrendario Persona que refrenda, firma, después del superior, un documento. Diccionario enciclopédico Espasa. Espasa Calpe, Tomo 2. Madrid 1995, p. 2592.

A partir de 1977, el Tribunal cuenta con 7 Presidentes de Sala, los cuales en términos generales, reparten los trabajos entre los magistrados de su Sala, los maestros en servicio extraordinario y los relatores⁸⁰ exteriores asignados a sus Salas. Entre sus funciones, están las de determinar los asuntos que se deliberarán en Sección y los que se deliberarán en Sala; presidir las sesiones de las secciones de la Sala y firmar las decisiones pronunciadas, así como examinar y corregir los proyectos de intervención administrativa preparados para los relatores.

En cuanto a los consejeros maestros, el Tribunal cuenta con 80, los cuales deliberan en Sala. A grandes rasgos, estos consejeros verifican que las observaciones estén conforme a derecho; y corrigen los proyectos de decreto, así como las notas para el Ministerio Fiscal.

Por lo que toca a los consejeros refrendarios, el Tribunal cuenta con 68 de primera clase y 40 de segunda clase. Éstos verifican las contabilidades que se les distribuyen y pueden ser encargados de examinar varias simultáneamente. De dicha verificación, redactan un informe para ser sometido al consejero maestro, y luego proponen la redacción del proyecto de fallo y de los proyectos de intervención del Tribunal.

Con relación a los auditores, el Tribunal cuenta con 37 de primera clase y 16 de segunda. Esta distinción entre primera y segunda clase, sólo radica en el hecho de que son auditores de primera aquéllos que han cumplido con el requisito de antigüedad de 18 meses de servicio y que su trabajo es apreciado por la Sala a la que pertenecen. Estos auditores desempeñan las mismas funciones que los consejeros refrendarios; y los auditores de segunda clase, son auxiliares de los relatores a los que dirigen y presentan sus trabajos.

Relator Funcionario judicial que en los Tribunales Superiores, hace la relación de los hechos. MOLINER, María, Diccionario de uso del español, Gredos, 20ª Reimpresión, México 1997, p. 987.

Como todo órgano jurisdiccional, el Tribunal de Cuentas de Francia tiene un Ministerio Fiscal, representado por un Procurador General. Entre sus funciones, se encuentran las de vigilar la exhibición de las cuentas en los plazos reglamentarios y comunicar al Tribunal de los informes que obtiene de las instituciones y cuerpos de control.

A manera sucinta, las funciones del Tribunal de Cuentas consisten en velar por la regularidad de las cuentas públicas y realizar una evaluación de la gestión del presupuesto, así como fincar responsabilidades a las personas encargadas de administrar los recursos económicos propiedad del gobierno. Asimismo, según Lemoyne de Forges, "no sólo es una jurisdicción administrativa que juzga las cuentas de los agentes contables públicos. También es –en cierta forma- una especie de contralor de gestión que realiza investigaciones y cuyos informes son públicos"⁸¹.

Por lo que respecta a su autonomía de gestión, el Tribunal cuenta con las facultades de decidir sus programas de auditoría y de aceptar o declinar propuestas de auditoría del Parlamento, además de que cuenta con independencia en la realización de sus auditorías.

Cabe aclarar, que en 1982 se modificó el sistema de control en Francia para crear las cámaras regionales de cuentas, las cuales se encargan de la fiscalización de los recursos y de la gestión de las colectividades locales⁸².

Por otro lado, es de indicarse que "como resultado de la revisión de la Cuenta General del Estado, se elabora el Informe sobre la Ejecución de la Ley de Finanzas, que es presentado al Parlamento en el mes de julio, lo cual permite

Cit por VÁZQUEZ ALFARO, Jose Luis. El control de la administración pública en México. *Op Cit.* p. 298

Cfr Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Visita de trabajo a la corte de cuentas de Francia y a la cámara regional de cuentas de Nord Pas de Calais, s.e., México, 1997, p. 3.

que el Órgano Legislativo cuente con elementos de referencia para discutir en el mes de octubre, el presupuesto del año siguiente"⁸³.

Asimismo, la Corte de Cuentas emite cada año (en el mes de octubre), un "Reporte Público Anual", el cual contiene los resultados más importantes del control de gestión.

Adicionalmente, y derivado del resultado de la revisión de la Cuenta General del Estado, la Corte de Cuentas ejerce una jurisdicción contable sobre aquellas personas que son responsables de la recaudación de los ingresos y de la ejecución del presupuesto, a efecto de pronunciarse sobre la regularidad de las operaciones que realizan.

Por ello, los "contables públicos", están obligados a remitir cada año sus cuentas a la Corte. De la documentación presentada, la Corte realiza una evaluación, y si decide que ésta es irregular les requiere la justificación respectiva. Si dicha justificación no resulta suficiente, en una segunda etapa, les obliga a pagar con su propio dinero, la suma total o parcial de las operaciones determinadas como irregulares o bien, el monto de lo acordado por el Ministerio de Finanzas⁸⁴.

Para sancionar las infracciones por omisiones o negligencia de las personas que tienen obligaciones derivadas del manejo de dinero público, el Tribunal mantiene relaciones con otro órgano denominado Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, creado por una ley del 25 de septiembre de 1948.

Como puede observarse, las funciones que desempeña el Tribunal de Cuentas, constituyen una amplia armadura en el sistema de control de los ingresos y

Ibidem, p. 9.
Cfr. Ibidem, p. 17.

gastos públicos, que en Francia bastaron para enfrentar la extraordinaria extensión del papel del Estado en la vida económica y social del país. Esto, debido a que el Tribunal ha extendido progresivamente su campo de control sobre nuevas esferas como la seguridad social, las empresas públicas y las sociedades nacionales, con el objeto de asegurar el buen funcionamiento de la administración y de controlar las operaciones financieras⁹⁵.

2.1.2 Alemania

En Alemania la fiscalización está a cargo de un Tribunal Federal de Cuentas, el cual como organismo supremo federal e independiente del control financiero público, está sometido exclusivamente a la ley.

Dicho Tribunal encuentra su base constitucional en el artículo 114, párrafo segundo de la Ley Fundamental del 21 de diciembre de 1983⁹⁶, el cual establece que el Tribunal Federal de Cuentas, cuyos miembros gozan de independencia judicial, fiscalizará las cuentas, así como la eficiencia y la regularidad de la gestión presupuestaria y económica; que deberá informar, cada año, directamente, no sólo al Gobierno Federal, sino también a las dos Cámaras Legislativas; y que las funciones del Tribunal Federal de Cuentas serán reguladas por Ley Federal.

Actualmente, el Tribunal se integra de 8 departamentos y 49 divisiones de fiscalización, cuyas funciones administrativas de acuerdo a lo establecido en el

Cfr. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El control de la administración pública en México. Op. Cit., pp. 298-299

Cfr. Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. El tribunal federal de cuentas de Alemania. Centro de Promoción de la Administración Pública, s. e. , Alemania 1998. p. 30



artículo 2º, párrafo segundo” de su Ley Orgánica del 11 de julio de 1985, son ejercidas por el Departamento Presidencial.

Al respecto, de acuerdo al contenido del párrafo primero del artículo 9º⁸⁸ de la Ley Orgánica del Tribunal, en principio, las decisiones del Tribunal Federal de Cuentas son adoptadas en forma colegiada a través de órganos colegiados de sus miembros; en forma general a través de órganos bipersonales de decisión (Director de Departamento y Jefe de División) y eventualmente, mediante órganos tripersonales (órganos bipersonal más el Presidente o el Vicepresidente).

El Presidente y el Vicepresidente son nombrados funcionarios civiles temporales, cuyos mandatos tienen una duración de 12 años y terminan a más tardar, al expirar el mes en que alcancen la edad legal de jubilación (artículo 3º de la ley Orgánica del Tribunal).

Del resultado de sus actividades, según lo ordena el artículo 97⁸⁹ de la Ley General Presupuestaria Federal, el Tribunal debe remitir anualmente un informe a las dos cámaras legislativas federales, denominadas *Bundestag* (Parlamento Federal) y *Bundesrat* (Consejo Federal), así como al gobierno federal. Dicho informe sirve también de base para la aprobación por parte del

Art 2º Sede y Organización. El Tribunal Federal de Cuentas está dividido en Departamentos de Fiscalización y Divisiones de Fiscalización. Para determinadas tareas pueden crearse grupos especiales de fiscalización. Un departamento dependiente de la Presidencia está encargado de las funciones administrativas.

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, *Ibidem* p. 39.

Art. 9º. El órgano colegiado correspondiente a una División de Fiscalización se compone del Director del Departamento y del Jefe de la División competentes (órgano bipersonal). Se agregará el Presidente, o el Vicepresidente, si él o un miembro del colegio bipersonal lo consideran necesario (órgano tripersonal).

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, *Ibidem* p. 42.

Art. 97. Cada año, el Tribunal Federal de Cuentas resumirá el resultado de su actuación fiscalizadora, siempre que fuere relevante para el descargo del gobierno federal, respecto a la Cuenta General de la Nación y a la Cuenta de Propiedades y Derechos de la Federación, bajo la forma de observaciones destinadas a las Cámaras Legislativas y las remitirá a dichas Cámaras y al Gobierno Federal. Ley General Presupuestaria Federal, *Ibidem*, p. 35.



Parlamento, de la gestión financiera del gobierno, llamada "descargo del gobierno".

En este informe, denominado "Observaciones", se incluyen los resultados más importantes de las fiscalizaciones realizadas, las medidas que se recomiendan para el futuro y las conclusiones referentes a ejercicios posteriores o anteriores, las cuales son también comunicadas a los organismos fiscalizados para que éstos manifiesten su opinión. Pero, además, cuando proceda, el Tribunal debe comunicar a la autoridad competente el derecho a la indemnización de un daño ocasionado al erario.

Sin embargo, debe destacarse que como lo señala el Presidente del Tribunal, Heinz Gunter Zavelberg, entre las atribuciones del Tribunal Federal de Cuentas no se incluye, por bien fundadas razones, la de ejecutar por sí mismo sus propuestas y recomendaciones. Debe apoyarse en la fuerza persuasiva de sus argumentos. La realización de las propuestas expresadas en sus observaciones, corresponde al *Bundestag*, y especialmente a la Comisión de Presupuestos y a una Subcomisión de ésta, la Comisión de Cuentas Públicas, que son las encargadas de que se extraigan las consecuencias oportunas. Dichas Comisiones, después de extensas deliberaciones en las que intervienen los correspondientes miembros del Tribunal Federal de Cuentas, son quienes adoptan, en el 90 por ciento de los casos, las propuestas deducidas de las constataciones. La Administración –representada en principio por los Ministros, Subsecretarios u otros funcionarios políticos- debe responder ante la Comisión de Cuentas Públicas de cualquier infracción o actuación errónea¹⁰⁰.

En cuanto a la finalidad del Tribunal Federal de Cuentas, ésta se puede resumir en velar por la regularidad y la legalidad de la gestión del presupuesto, a través de auditorías e investigaciones.

Cfr. *Ibidem*. pp 8 y 18



Por lo que hace a su autonomía de gestión, el Tribunal tiene facultades para determinar el tiempo y las modalidades de la fiscalización, según se previene el artículo 94 de la Ley General Presupuestaria Federal.

Finalmente, se puede indicar que el tipo de control que realiza el Tribunal Federal de Cuentas en los ingresos y gastos públicos, es de tipo a posteriori.

2.1.3 España

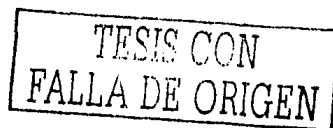
El Tribunal de Cuentas Español, de acuerdo a lo establecido en el artículo 136 de la Constitución Española de 1978, es el órgano supremo de fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público".

De acuerdo con lo señalado por Pablo Lucas Murillo, el Tribunal depende de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de éstas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. En realidad, esta afirmación no implica ninguna subordinación jerárquica, pues el tribunal es independiente de todo órgano".

Dicho tribunal, según lo previsto por el artículo 19 de su Ley Orgánica se encuentra integrado por el Presidente, el Pleno, la Comisión de Gobierno, la Sección de Fiscalización, la Sección de Enjuiciamiento, los consejeros de cuentas, la Fiscalía y la Secretaría General.

Cfr. Tribunal de Cuentas. Boletín Oficial del Estado. (Colección Textos Legales), s.e., Madrid 1990. p. 13

Cfr. *Cit. por* VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El control de la administración pública en México, *Op. Cit.*, p. 299.



A su vez, el Pleno está integrado por 12 consejeros de cuentas, de los cuales uno es el Presidente, quien es nombrado de entre los miembros por el Rey y a propuesta del propio Tribunal, por un período de 3 años. El resto de los consejeros, es designado por un período de 9 años.

Cabe señalar, que para poder ser Consejero de Cuentas es necesario contar con una reconocida competencia y un ejercicio profesional de por lo menos 15 años.

En cuanto a su autonomía de gestión, el Tribunal cuenta con independencia para la realización de sus auditorías, así como con las facultades para decidir sus programas de auditoría y para aceptar o declinar propuestas de auditoría de las cortes generales.

El ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal, el cual es de tipo a posteriori, da lugar a la emisión de informes sobre la actividad económico-financiera del sector público desde la perspectiva de la legalidad, eficiencia y economía.

El proporcionar información técnica representa el objeto primordial de los informes de fiscalización, ya que constituyen la base sobre la que los órganos competentes obtienen los elementos de juicio y el conocimiento de las materias sobre las que han de adoptar decisiones.

El control del presupuesto, de la ejecución del gasto público y, en general, de la gestión económico-financiera del sector público, es competencia de los parlamentos, pero el órgano de control externo debe prestar el apoyo técnico necesario para que aquéllos puedan adoptar sus resoluciones.

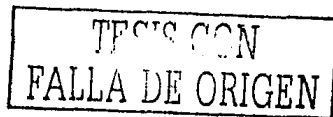
Este apoyo técnico, se produce mediante la elevación a las cortes de los informes aprobados por el Tribunal de Cuentas, en los que se expone el resultado obtenido en el ejercicio de su función fiscalizadora.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de su ley, debe hacer constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con la indicación de la responsabilidad en que a su juicio, se hubiese incurrido y las medidas para exigirla.

La propuesta de medidas a adoptar para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público es otro de los objetivos a que contribuyen los informes de fiscalización, ya que en base a ellos el Tribunal de Cuentas puede elevar a las cortes generales mociones o notas en las que hagan constar las propuestas precedentes.

Por otro lado, aunque todos los informes de fiscalización participan de características similares (emanan del mismo órgano de control externo, tienen idénticos destinatarios y sus contenidos se refieren al comportamiento económico-financiero del sector público) las Leyes Orgánica y de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas hacen referencia a distintos tipos de informes, que diferencian por su contenido o su momento de elevación a las cortes, a saber:

- Informe Anual.- Tiene como objetivo informar a las cortes generales de la gestión económico-financiera del sector público en su conjunto, siendo el resultado de la función de control atribuida al Tribunal de Cuentas basándose



en lo establecido en el artículo 136, párrafo segundo³³ de la Constitución Española.

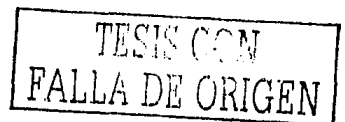
- Declaración Definitiva.- Tiene como finalidad la emisión de un juicio o calificación sobre el reflejo contable de la gestión económica. Debe contener un juicio calificativo y ha de incluir una propuesta a las cortes generales.
- Informes particulares.- Estos se refieren a la actividad económica de un Organismo o de una Entidad determinada. Estos se tramitan con independencia del Informe Anual, y pueden incorporarse finalmente a éste o elevarse a las cortes separadamente.
- Informes ordinarios.- Son aquellos que se integran en la Memoria o Informe Anual.
- Informes extraordinarios.- Son los que se remiten al Parlamento de manera individualizada tan pronto como son aprobados por el Pleno.

Finalmente, la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de los informes de fiscalización, está destinada a dar cuenta a la ciudadanía, en general, de la aplicación y gestión de los recursos públicos. Este acto de publicidad no sólo tiene carácter formal sino que hace que la información contenida en los informes de fiscalización no se circunscriba únicamente a ámbitos políticos, académicos y/o profesionales, sino que quede también al alcance de los ciudadanos.

Art. 136 - Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censurados por esta

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicara las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido

Constitución Española, Tribunal de Cuentas, Boletín Oficial del Estado, *Op. Cit.*, p. 13



Esta publicidad le da al ciudadano el derecho a ejercitar la llamada "acción pública" para la exigencia de la responsabilidad contable, a través de los procedimientos jurisdiccionales que se tramitan en el ámbito de la competencia del Tribunal, pudiendo ejercerse esta acción por cualquier particular.

Cabe señalar, que este enjuiciamiento contable se ejerce, de acuerdo al artículo 49" de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, respecto de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

2.1.4 Venezuela

La Contraloría General de la República de Venezuela fue creada por ley el 15 de julio de 1938. Las disposiciones aplicables a dicho órgano de control fueron posteriormente incluidas en los artículos 234 al 239 del título VI de la Ley Orgánica de Finanzas del 16 de marzo de 1961. Estas normas aplicables a la Contraloría, pasaron a formar parte del título VIII de la Constitución del 23 de enero de 1961".

La acción pública es el instrumento legal por el que todos los españoles sin necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo, pueden ejercitar sus pretensiones de responsabilidad en el ámbito legal, no en defensa de intereses individuales sino como miembros de una colectividad.

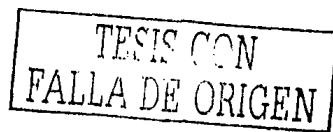
Tribunal de Cuentas de España.

Los informes que las entidades fiscalizadoras superiores deben proporcionar a los poderes Ejecutivo, al Legislativo y a la comunidad, OLACEFS, s.e., Santiago de Chile, 1997, p. 8

Art. 49- 1 La jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra las mismas cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector. Solo conocerá de las responsabilidades subsidiarias, cuando la responsabilidad directa, previamente declarada y no hecha efectiva, sea contable

Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, Tribunal de Cuentas, Boletín Oficial del Estado, Op. Cit., p. 73

Contraloría General de la República, Historia de la Contraloría General de la República (1938-1998), Tomo I, Fondo Editorial 60 Años, Caracas-Venezuela 1998, p. 210



Los artículos 236 y 237 de la Constitución Nacional establecen en forma clara el carácter autónomo de la Contraloría, en primer lugar es definida como un órgano auxiliar del Congreso Nacional en su función de controlar la Hacienda Pública y allí se le otorga la autonomía funcional para que pueda ejercer las funciones asignadas. En el artículo 237, se nombra al Contralor General de la República como la máxima autoridad de la institución”.

En dicho orden de ideas, la Contraloría General es el órgano auxiliar del Congreso de la República, que tiene a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos, de conformidad con lo establecido en su Ley Orgánica.

La dirección de dicho órgano está a cargo del Contralor General de la República, el cual es elegido por el Congreso reunido en sesión plenaria en los 30 días siguientes a las elecciones legislativas. Dicho servidor público tiene una duración en el cargo de cinco años y ejerce las facultades que le ordena el artículo 13^o de la Ley Orgánica de la Contraloría.

Asimismo, la Contraloría cuenta con un Subcontralor, quien es nombrado por el Contralor General, previa autorización del Congreso de la República o de la Comisión Delegada, y quien se encarga de cubrir tanto las faltas temporales o accidentales del Contralor, como las absolutas mientras el Congreso provee la

Idem

Art 13 - Corresponde al Contralor

I Dictar las normas reglamentarias sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de las Direcciones y demás dependencias de la Contraloría

II Dictar el Estatuto de Personal de la Contraloría, de conformidad con lo previsto en esta ley, y nombrar y remover al personal conforme a dicho Estatuto

III Ejercer la administración de personal

IV Ejercer la administración y disposición de los bienes nacionales adscritos a la Contraloría.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Contraloría General de la República, Historia de la Contraloría General de la República (1938-1998), Tomo II, Fondo Editorial 60 Años, Caracas-Venezuela 1998, p. 251



vacante, además de ejercer las funciones que le encomienda el Reglamento Interior.

Adicionalmente, como parte de su organización, la Contraloría cuenta con direcciones generales y sectoriales, así como con unidades de apoyo, servicios técnicos y administrativos.

Para el ejercicio de sus funciones de control interno, la Contraloría General de la República debe examinar y evaluar el control interno de las entidades y organismos, así como formular las recomendaciones específicas para mejorarlo.

Asimismo, para el ejercicio de su función de control a posteriori, debe verificar la legalidad, exactitud y corrección de la inversión de los fondos públicos correspondientes a los ministerios y demás organismos ejecutores del presupuesto nacional.

Derivado de dicho control, si se determinan irregularidades que causen un perjuicio pecuniario, la Contraloría requiere de la persona que haya presentado la cuenta, el pago correspondiente denominado "reparo", a menos que ésta demuestre que los hechos son imputables al anterior encargado o a quien manejó directamente los fondos.

Asimismo, si del examen de cuentas resulta un pago indebido, la Contraloría solicita al organismo público competente que emita una planilla de liquidación por concepto de reintegro, a fin de que el servidor público o particular que haya recibido el pago, proceda a devolverlo.



Adicionalmente, si se determinan defectos que no causan perjuicios pecuniarios, la Contraloría formula las observaciones pertinentes a fin de que se hagan los ajustes respectivos.

Como parte de su función de control de gestión, la Contraloría puede evaluar tanto los planes y programas en que intervengan los organismos y entidades sujetos a fiscalización, como el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales que tengan relación con los ingresos, gastos y bienes públicos.

Finalmente, y derivado de los trabajos de fiscalización, el Contralor General debe presentar un Informe Anual sobre la actividad de la Contraloría y sobre las cuentas presentadas por el Congreso por los funcionarios y organismos que estén obligados a ello.

2.2 La Fiscalización Superior en México

La finalidad de este epigrafe versa en el interés del sustentante de precisar las características más importantes del órgano de control externo federal, así como de su respectiva comisión de vigilancia. Lo anterior, a efecto de que el lector pueda contrastar la actual institución de fiscalización federal con la institución del Distrito Federal.

2.2.1 La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

El 30 de julio de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos. Básicamente, dicha reforma consistió en adicionar con un segundo párrafo y ocho fracciones el artículo 78, con una sección V el capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74, fracción IV, párrafo quinto; asimismo, se reformaron los artículos 73, fracción XXIV; 74, fracción II y 79; y se derogó la fracción III del artículo 74.

Dicha reforma, tuvo por objeto regular el marco constitucional de la entidad de fiscalización superior de la Federación que sustituyó a la entonces denominada Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, y comprendió los siguientes aspectos:

- En el artículo 73, fracción XXIV, se otorgó la facultad al Congreso de la Unión de expedir la ley que regulara la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- En el artículo 74, fracción II, se otorgó la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados de coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Asimismo, se agregó un último párrafo en el que se indicó que para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyaría en la entidad de fiscalización superior de la Federación; y que si del examen que ésta realizara aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos con relación a los conceptos y a las partidas respectivas o no existiere exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarían las responsabilidades de acuerdo a la ley.

- En el párrafo primero del artículo 79, se estableció que la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendría autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que dispusiera su ley.

Asimismo, en dicho artículo se establecieron las atribuciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, las cuales se resumen a fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; y promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título cuarto de la Constitución.

- Finalmente, en el artículo Segundo Transitorio del citado Decreto, se estableció que la entidad de fiscalización superior de la Federación, iniciaría sus funciones a partir del 1° de enero de 2000; y que la revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se referían las fracciones I a la IV del artículo 79, se llevarían a cabo en los términos del propio Decreto, a partir de la revisión de la Cuenta Pública de 2001.

En virtud de lo anterior, y efecto de reglamentar los artículos constitucionales indicados anteriormente, el 29 de diciembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; y el 12 de septiembre de 2001, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.



En el artículo 3º de su Ley Orgánica, se estableció que la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, misma que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Esta fiscalización de la Cuenta Pública se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, por lo que tiene carácter externo y se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquiera otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Como resultado de la revisión de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación puede formular pliegos de observaciones, determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; y fincar responsabilidades e imponer sanciones a los responsables que se nieguen a proporcionar la información que se les requiera con motivo de la revisión de una situación excepcional.

Art 3º.- La revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000 p. 13

De acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación, para los efectos de lo previsto en el párrafo tercero de la fracción I, del artículo 79 constitucional, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la Auditoría Superior de la Federación procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas. El requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasiono un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, *Ibidem* p. 18.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para tal efecto, conforme a lo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Auditoría Superior, ésta debe rendir a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara o la Comisión Permanente reciba la Cuenta Pública, el Informe de Resultados correspondiente, el cual contiene, entre otros, los resultados de la gestión financiera, el análisis de las desviaciones presupuestarias y los comentarios y observaciones de los auditados.

Además, en dicho Informe la Auditoría Superior debe informar tanto de los pliegos de observaciones que hubiere fincado, como de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos.

Cabe señalar, que conforme a lo establecido en el artículo 33^o de su Ley Orgánica, la Auditoría Superior de la Federación también fiscaliza los recursos federales que ejercen las entidades federativas y los municipios, incluyendo sus administraciones públicas paraestatales.

En cuanto a los pliegos de observaciones que derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, debe formular la Auditoría Superior a los Poderes de la Unión y entes públicos federales, éstos deben determinar en cantidad líquida la presunta responsabilidad de los infractores, la cual debe contabilizarse de inmediato.

Los entes auditados, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 de la Ley Orgánica de la Auditoría, cuentan con un plazo de 45 días hábiles contados

Art. 33 - Para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federales y por los municipios incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que estas tengan conferidas, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos ordenes (sic) de gobierno.

ítem

a partir de la fecha de recibo del Pliego, para solventar las observaciones en él contenidas. Y si dichos pliegos no son solventados dentro del plazo otorgado o porque la documentación e información presentadas a juicio de la Auditoría no sean suficientes, ésta deberá iniciar el procedimiento de responsabilidades resarcitorias correspondiente y, en su caso, aplicar las sanciones pecuniarias a que haya lugar.

Las responsabilidades resarcitorias a que alude el párrafo antes citado, se pueden aplicar, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Auditoría, a las siguientes personas:

- Servidores públicos y particulares, personas físicas y morales, que por actos u omisiones causen un daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
- Servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones.
- Servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación que al revisar la Cuenta Pública, no formulen las observaciones que sobre situaciones irregulares detecten.

El procedimiento que se sigue para fincar las responsabilidades resarcitorias consiste en primera instancia, en citar personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y se fija lugar, día y hora para dicha audiencia, la cual podrá tener verificativo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

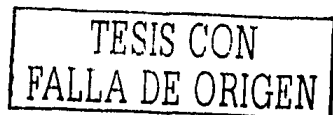
Posteriormente, desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior de la Federación debe resolver dentro de los sesenta días hábiles siguientes, sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y debe fincar, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente y los sujetos responsables, a quienes debe notificar. Además, debe remitir un tanto autógrafa de dicho pliego a la Tesorería de la Federación para que si en un plazo de quince días naturales, contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Cabe mencionar, que las sanciones y demás resoluciones que emite la Auditoría Superior de la Federación, pueden ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, mediante el recurso de reconsideración ante la propia Auditoría Superior o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En cuanto a la integración y organización de la Auditoría Superior de la Federación, la dirección de dicho órgano está a cargo de un Auditor Superior de la Federación, el cual es designado conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 79^o constitucional, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara. Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo antes citado, así como en el 71 de la Ley Orgánica de la Auditoría, dicho servidor público tiene una duración en el encargo de ocho años y puede ser nombrado nuevamente por una sola vez.

Art 79 - La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sista. México, 2002. p 40



El Auditor Superior quien de acuerdo al artículo 74 de la Ley Orgánica ejerce facultades ejecutivas y sustantivas, es auxiliado en sus funciones por tres auditores especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, directores, subdirectores y auditores.

Los auditores especiales (de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información), ejercen las facultades sustantivas que les ordena el artículo 77 de la Ley, a través de las direcciones generales de Auditoría de Ingresos Federales, de Auditoría al Gasto Público Federal, de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal, de Auditoría de Inversiones Físicas Federales, de Auditoría a los Recursos Federales en los Estados y Municipios, de Auditoría de Desempeño a las funciones productivas de Infraestructura, de Auditoría de Desempeño a las funciones de Servicios y Desarrollo Social, de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Gestión Gubernamental y Finanzas, de Auditorías Especiales, de Análisis e Investigación Económica, de Planeación y Normatividad Técnica y de Informes y Control de Resultados de Auditoría.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con una Unidad de Asuntos Jurídicos y una Unidad General de Administración, las cuales ejercen las facultades sustantivas que se prevén en los artículos 78 y 79 de la Ley Orgánica, respectivamente.

Finalmente, como parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, existe una Unidad de Control y Evaluación, la cual se encarga de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos adscritos a ésta y, en su caso, de aplicar las medidas disciplinarias y sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.2 Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

En la fracción II del artículo 74 constitucional, se establece que a la Cámara de Diputados le corresponde coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Para tal efecto, la Cámara de Diputados cuenta con una Comisión que tiene por objeto coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, así como evaluar el desempeño de ésta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación cuenta con las siguientes atribuciones que se prevén en el artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación:

- Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación.
- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública y turnarlos a la Auditoría Superior de la Federación.
- Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.
- Conocer el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento.

- Citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.
- Conocer el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como el informe anual de su ejercicio, y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para los efectos legales conducentes.
- Evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que conforme a la Constitución y su Ley le corresponden y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.
- Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 79 constitucional.
- Proponer al Pleno de la Cámara al Titular de la Unidad de Evaluación y Control y los recursos materiales, humanos y presupuestales con los que debe contar la propia unidad.
- Proponer al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control.
- Aprobar el programa de actividades de la Unidad de Evaluación y Control y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones.
- Ordenar a la Unidad de Evaluación y Control, la práctica de auditorías a la entidad de fiscalización superior de la Federación; y
- De acuerdo a las posibilidades presupuestales, contratar asesores externos para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.



Capítulo III

Marco Teórico de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

3.1 El Nuevo Institucionalismo

Inicia este capítulo con el tratamiento del marco teórico en que se encuadra la institución que se estudia.

El tema a desarrollar corresponde a esas formas o reglas de juego que un sector de la sociedad constituye para definir, delimitar y condicionar ciertas actividades colectivas que la vida en sociedad reclama para un desarrollo estable, maduro y democrático de todos los individuos que la conforman. Me refiero justamente a las instituciones, término que en nuestro país una gran mayoría de los individuos relaciona con las estructuras jerarquizadas del Estado encargadas de la administración pública, palabra que integran a su vocabulario personal con un significado que, más emotivo que racional, es sinónimo de compromiso, fidelidad y respeto incondicional, del cual se deriva un ser distinto del político o filosófico, "el ser institucional". Caracterizado por su profunda religión para con la institución que tenga que ver en algún ámbito de su vida, la cual engendra una actitud pasiva que impide la sana crítica y la iniciativa personal de los individuos que la conforman y de los que requieren de ellas.

En fin, no acallada esta crítica personal, el propósito de los dos subepígrafes siguientes, versa en explicar qué son las instituciones políticas bajo el enfoque de la corriente neoinstitucionalista de Douglas North, para que una vez efectuado esto, toque turno a la disección organizacional y posterior rediseño



del órgano técnico de fiscalización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

3.1.1 Concepto de Institución. Douglas North

¿Qué debemos entender por institución?

Para el catedrático Douglas North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico¹⁰³.

El concepto de North, parte de la idea económica del ser racional que lleva a cabo sus elecciones con una idea maximizadora de sus ganancias, teoría que, según Jorge Javier Romero, en su origen ha pretendido destacar que la autonomía de lo económico está asociada con una forma particular de conducta, apoyada en el cálculo y orientada hacia la obtención del máximo beneficio. A partir de ahí, la teoría de la elección racional ha tratado de ser trasladada al resto del análisis social con diversas fortunas [...], puede ser una herramienta muy útil para explicar el comportamiento de los actores tanto en la política como en otros ámbitos de las relaciones sociales, lo mismo que en las relaciones económicas siempre y cuando la identidad de los actores y sus objetivos estén establecidos y las reglas de interacción sean precisas y conocidas por los agentes interactivos¹⁰⁴.

Cit por ROMERO Jorge Javier, Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo, "La ciencia política en México", CONACULTA y Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 235.
Cfr Ibidem p. 238

De este concepto, cabe resaltar dos cosas: que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, entendiendo como tales las que establecen constreñimientos de carácter informal, prácticas sociales provenientes de una información socialmente transmitida y que forman parte de la herencia que llamamos cultura, y por reglas formales jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo del derecho¹⁰⁵; y que el cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo.

El punto de entendimiento de este complejo tema, radica en la comprensión de la diferencia que guardan las reglas del juego (instituciones) con los actores sociales a quienes van dirigidas, encargados de aplicarlas, respetarlas y evolucionarlas (organizaciones), así como su íntima relación.

Así pues, para Douglas North, "una distinción fundamental [...] es la que se refiere a las instituciones y a las organizaciones. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas (las instituciones) de los jugadores (organizaciones). El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo, dado el conjunto de reglas, es ganar el juego mediante una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias"¹⁰⁶.

En este sentido, las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana, que en el caso de la política representan al núcleo organizativo, normalmente procedente de la clase media educada, que va a proporcionar a los movimientos las destrezas comunicativas precisas para hacer valer sus demandas¹⁰⁷.

Cfr. Ibidem p. 243.
Cit. por. Ibidem p. 244.
Cfr. Ibidem p. 245.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para una mayor comprensión, aterricemos lo expuesto en nuestro tema de estudio, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF). Conforme a lo desarrollado, este Órgano Técnico es una institución política por presentar claras reglas de juego, consistentes en su fin primordial que es la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Distrito Federal, así como todo el conjunto de normas jurídicas que lo encuadran.

Estas reglas de juego, fueron definidas por una organización integrada por un sector representativo de la sociedad denominada Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El interés de este aterrizaje, una vez definido y ejemplificado lo que es una institución, así como sus diferencias con la organización, versa en definir sobre la existencia de una organización dentro de la institución misma, que regule la estructura de la acción humana (clase trabajadora), encargada de ejecutar el proceso activo tendiente a conseguir el fin de las reglas del juego; o por el contrario, considerar a esta estructura como parte integrante de las reglas del juego de la institución que el órgano legislativo del Distrito Federal, como organización constituyó.

A juicio del sustentante, esta estructura de la acción humana debe entenderse como parte integrante de las reglas del juego de la institución, ya que la organización creadora de éstas de manera parcial, la incluyó en ellas formalmente, a través de ordenamientos formales que son su Ley Orgánica y su Reglamento Interior.

Sin embargo, es de reconocerse que esta estructura humana presenta reglas de juego de carácter informal, derivadas de la formación e interés personal de los individuos que la integran, que escapan de la regulación formal del derecho.

En el subepígrafe siguiente, se propondrá el rediseño de la Contaduría Mayor de Hacienda bajo el enfoque organizacional, atendiendo exclusivamente a sus reglas de juego formales, por ser éstas susceptibles de una reforma legal.

3.1.2 El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional

El rediseño de la Contaduría Mayor de Hacienda en el plano organizacional que se propone, se desarrollará sobre las reglas de juego formales que hasta la fecha se encuentran vigentes, matizándolas con las normas informales imperantes, que junto con aquéllas y con el paso del tiempo constituyen el pulso vital de la institución.

Antes de entrar en materia, expongo una advertencia que a bien tuvo en transmitirme un querido colega: "No es posible echar las campanas al vuelo y predecir el triunfo de cualquier institución con base en el diseño institucional. El análisis del diseño no puede desligarse de la realidad política. Por más perfecto que sea el diseño de una institución, no es factible trasladarlo al entramado constitucional de un país sin tomar en consideración los factores políticos, la cultura jurídica y la evolución histórica de sus instituciones jurídicas. Es una utopía pretender que una institución democrática se traslade a una institución democrática y triunfe por este mismo hecho".

No olvido la crudeza real de estas palabras, ni pongo de ninguna manera en el paredón la verdad que existe en ellas; sin embargo, el profundo deseo de ver una institución sólida y autónoma, que vele por uno de los intereses de mayor atención de la ciudadanía, me impide ser realista y me inclina a un plano utópico que de antemano sé, será de imposible realización. Apelo a la esperanza de que en un futuro predomine el Estado del deber ser, que exija conciencia, consideración y compromiso para con las formas o reglas



previamente pactadas por la sociedad, en el que no exista cabida al interés mezquino, a la soberbia jurídica y a la ignorancia representativa.

Manifestado el espíritu de este subepígrafe, el rediseño que se propone para la Contaduría Mayor de Hacienda, se circunscribirá a tres temas: Estructural, laboral e ideológico.

- Rediseño estructural u organizativo.

Como consecuencia de las reformas efectuadas en el año de 1999 a la Ley Orgánica y al Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que en subepígrafes siguientes se abundará al respecto, la máxima dirección del Órgano Técnico de fiscalización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pasó de ser unipersonal para convertirse en un órgano colegiado, integrado por tres Contadores Mayores de Hacienda que son elegidos por el Pleno del órgano legislativo del Gobierno del Distrito Federal. En el plano jurídico, esta elección debe cubrir los requisitos que el artículo 11¹⁰⁸ de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, exige para ser Contador Mayor.

Artículo 11 Para ser Contador es necesario satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. 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.
- III. 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.
- IV. Ser vecino del Distrito Federal con residencia de cuando menos tres años.
- V. No haber sido en los tres años anteriores al día de la elección funcionario en la Administración Pública del Distrito Federal.
- VI. No haber sido candidato para cargo alguno de elección popular, en los tres años anteriores al día de la elección.
- VII. No haber desempeñado los tres años anteriores al día de la elección, cargos de dirección en partido político alguno a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal.
- VIII. No haber sido ministro de culto religioso un año antes del día de la elección.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entre estos requisitos, cabe resaltar los señalados en las fracciones V, VI y VII, que pueden considerarse como la llave de entrada a los compadrazgos, intereses partidistas y a la impunidad.

Me explico, de la mayoría es bien conocido que el mercado mexicano de colocaciones de puesto públicos de alta dirección, no precisamente se rige mediante la elección de las personas más calificadas, con tendencias apolíticas ni mucho menos comprometidos con la noción de servicio público.

Esta situación, no es ajena a la vida del órgano fiscalizador que estudiamos, por lo que no resulta difícil deducir que para ser Contador Mayor de Hacienda se requiera en la actualidad un afeño compadrazgo o un viciado trueque en donde se intercambia el poder otorgado a uno solo, por la impunidad de otros tantos.

Dando a cada uno lo que se merece, resultaría injusto darle a estas palabras un sentido generalizador. La misión de este trabajo no consiste en juzgar y evidenciar la actuación de otros, sino la consecución de toda meta académica, aportar algo al estudio de la Contaduría.

Dada la trascendencia de los fines de esta institución, se considera que los cargos de Contador Mayor, deben ser negados por Ley a personas que hayan ocupado previamente puestos en la administración pública, y que éstos, a su vez, sean ocupados por personas apolíticas que provengan de la cátedra o de la especialización profesional que sólo la experiencia otorga a través de los años, cuya elección provenga de una serie de exámenes aplicados por una institución de educación superior.

Asimismo, y paralelamente a las facultades de los contadores mayores de hacienda, se propone la creación de un Consejo de Vigilancia, integrado por personas que reúnan las condiciones señaladas en el párrafo anterior, cuya

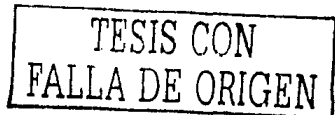
finalidad verse en vigilar el cabal cumplimiento de los fines de la institución y la legalidad de sus actos. En pocas palabras, lo que se busca es la creación de un órgano ciudadano con funciones públicas.

Con lo anterior, existe la posibilidad de acabar con la impunidad existente y generar una mayor capacidad de organización y decisión, que la falta de acuerdos en el Órgano Superior de Dirección ha impedido debido a los intereses partidistas e individuales de unos cuantos.

Otra de las cuestiones pendientes de la Contaduría Mayor de Hacienda, radica en su actual oscurantismo. Dada la importancia para el pueblo de las funciones de esta institución (indirectamente, los resultados de sus gestiones pueden llegar a constituir una clara evaluación de los encargados de manejar los destinos del Estado), es necesario que su actuar y resultados tengan una mayor difusión entre la ciudadanía que la prevista en la Ley¹⁰⁹, al grado de que la mayoría conozca las reglas de juego de la institución, su organización y normatividad interna, los acuerdos tomados por el Órgano Superior de Dirección y los resultados derivados de la revisión de la Cuenta Pública, con la salvedad de que respecto de los procesos de responsabilidad que se sustenten hasta su resolución, se guarde la más estricta confidencialidad por respeto a la dignidad humana de los ascendientes y descendientes del probable responsable, así como por guardar la objetividad e imparcialidad que todo proceso jurídico exige.

- Rediseño laboral.

El artículo 19, fracción XVI de la Ley Orgánica de la Contaduría señala como atribución de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, el promover la difusión para el conocimiento ciudadano de los resultados de la Cuenta Pública. Cabe señalar, que sobre este tema no existe otra disposición en dicha Ley y su Reglamento
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999. p 7



El siguiente tema es un paradigma derivado de las condiciones económicas del Estado mexicano que producen una actitud en la clase trabajadora de la Contaduría Mayor de Hacienda, consistente en la necesidad de conservar su fuente de ingresos antes que luchar por sus derechos laborales.

Más que un rediseño, es una denuncia pública de la peculiar situación que se vive en el seno de esta institución.

El artículo 21 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispone que el personal de la Contaduría se integrará con trabajadores de base y de confianza. La relación laboral, se entiende establecida entre la Contaduría, a través del Presidente del Órgano Colegiado y los trabajadores, para todos los efectos legales.

A su vez, los artículos 4º, fracción XIX, y 23, fracción IV, del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, señalan, respectivamente, que el Órgano Colegiado tendrá la facultad de aprobar y supervisar la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo de la Contaduría; y que la Dirección General de Administración y Sistemas, será la encargada de conducir las relaciones laborales y vigilar la aplicación de estas Condiciones y el respectivo reglamento interior de trabajo.

Sin embargo, en la actualidad la clase trabajadora de la Contaduría Mayor de Hacienda no goza de una certeza jurídica en cuanto a sus derechos laborales por lo siguiente:

- No se cuenta con Condiciones Generales, ni con Reglamento Interior de Trabajo.

- A la gran mayoría de los trabajadores se les impone la calidad de trabajadores de confianza, por una absurda interpretación al artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Los sueldos tabulares bajos, son el producto de la imitación de una inhumana maquinación gubernamental sobre el que se pagan las prestaciones legales y las aportaciones de seguridad social; y
- No existe un sindicato que vele por los derechos de los trabajadores.

Por tales situaciones, se puede concluir que la Contaduría Mayor de Hacienda, como institución, omite flagrantemente el cumplimiento de determinadas reglas de juego, sobre las cuales resulta imposible proponer cualquier rediseño, por el desconocimiento de su actuar y evolución.

- Rediseño Ideológico.

Una de las cuestiones más viciadas de las instituciones, hablando de la competencia estatal, consiste en la imitación de las reglas del juego de las instituciones públicas federales. Si bien es cierto, que los principios sobre fiscalización pueden ser los mismos en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno; también lo es que esta práctica imitadora impide o reduce la posibilidad de innovación al interior de la Contaduría.

Si a lo anterior incluimos la visión autoritaria de la institución como producto de la ausencia de foros o debates de rediseño institucional, el resultado consiste en una nula aportación o iniciativa personal de sus trabajadores (los cuales conocen a fondo los pros y contras de sus actividades), del sector académico, y de la propia sociedad.

Por lo tanto, es apremiante dar vuelta al timón y encaminarse al sendero de la participación plural, en aras de la innovación que genere nuevas rutinas de trabajo, procedimientos y estructuras organizativas al interior de la Contaduría.

3.2 Objeto de Estudio: Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

A continuación se expondrá el origen y evolución legislativa que ha tenido la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, desde su fecha de creación en el año de 1995.

3.2.1 La Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, surge como consecuencia de la reforma a nuestra Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, en la que se previó un esquema para la transformación progresiva de las instituciones políticas, representativas y de gobierno del Distrito Federal, que incluyó la atribución de facultades legislativas para la Asamblea de Representantes, la implantación de los consejos de ciudadanos y un procedimiento de designación del titular del órgano ejecutivo por parte de la Asamblea.

Ese esquema de transformación gradual, se previó en el artículo 122 constitucional, en el que se estableció la división de poderes en el ámbito federal y local, apuntándose que para regular al Distrito Federal el Congreso de la Unión expediría el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se



delimitaría la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y de los órganos de gobierno del Distrito Federal. Así, los órganos locales del Distrito Federal, se depositaron en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (órgano legislativo), el Jefe del Distrito Federal (órgano ejecutivo) y el Tribunal Superior de Justicia (órgano judicial)¹⁰.

En cuanto a las facultades que se fijaron para el órgano legislativo del Distrito Federal, en la fracción IV, del precitado artículo, se estableció como facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el revisar la Cuenta Pública del año anterior, la cual tendría como finalidad comprobar que los programas contenidos en el presupuesto se hubiesen 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.

Dicha previsión se reguló también en el artículo 42, fracción XIX del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. Dicho documento, constituye el cuerpo normativo de la capital, el cual fue creado para transformar sus órganos de gobierno y acrecentar los mecanismos de coexistencia con los poderes federales en un mismo ámbito territorial.

Artículo 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece esta Constitución.

1 Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal que serán

1 La Asamblea de Representantes

2 El Jefe del Distrito Federal, y

3 El Tribunal Superior de Justicia

Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, p. 5.



Para el ejercicio de la facultad que el artículo 122, fracción IV, de la Constitución le otorgó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se señaló que ésta dispondría de un Órgano Técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se regiría por su propia Ley Orgánica, y cuya vigilancia y cumplimiento de sus funciones estaría a cargo de la Comisión que se indicara en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes.

Al respecto, en el artículo 10, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, se estableció que la Contaduría Mayor de Hacienda dependería para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Posteriormente, con la ulterior reforma al artículo 122 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se dotó de competencia a la Contaduría Mayor de Hacienda, al establecer en su Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso C), que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendría la facultad de revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.

Pero aún cuando la Contaduría Mayor de Hacienda encontró su justificación constitucional hasta el año de 1996, fue en la sesión de la Asamblea de Representantes, Primera Legislatura, celebrada el 28 de abril de 1995, donde se fundamentó el dictamen de iniciativa de la Ley Orgánica de dicho Órgano Técnico.

En dicha sesión, el ciudadano representante Javier Garduño Pérez, indicó que "es un principio y una tendencia universal de este tipo de organismos, el que

este organismo, este órgano técnico de la Asamblea pueda ser un órgano que cuide escrupulosamente su autonomía operativa, administrativa y presupuestal. Quiere decir, que debe ser un órgano que tenga independencia absoluta para que en ningún momento pueda tener presiones en la actuación de fiscalización"¹¹¹.

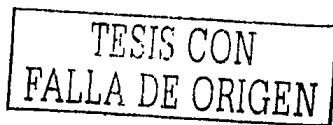
La intención con dicha iniciativa, según dicho representante era crear un órgano eficiente y operativo, que vendría a ocupar una de las demandas más sentidas de nuestra población, la de conocer con oportunidad y con exactitud la forma como se manejan los recursos económicos y financieros en nuestro gobierno. Pero también con esta revisión y fiscalización, se analizaría con toda precisión, la seguridad de que el Presupuesto de Egresos se llevaría a cabo puntualmente, cumpliendo metas y objetivos¹¹².

Entre los puntos que más debate causaron en la sesión del 28 de abril de 1995, destacan los siguientes:

- Las formas de elegir al Contador Mayor de Hacienda o al titular de dicho órgano de fiscalización.
- La facultad del titular de nombrar a sus funcionarios y trabajadores operativos, con la salvedad de que sería la Asamblea la que nombraría al personal de segundo nivel del titular.
- Que el informe previo a que hacía referencia el proyecto de ley, se procesara en un lapso de 3 y no de 5 meses, y que el Informe de Resultados se

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Debates de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, (versión estenográfica), turno 4 jf, México, 1995, p 2

Cfr *Ibidem*, turno 6 mpfl, p. 2.



presentara a la Asamblea en el mes de abril del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública.

- Que la Contaduría Mayor de Hacienda tuviera la facultad de sanción, a fin de que en realidad los servidores públicos de la Administración Pública, cumplieran puntual y cabalmente con sus funciones.

Una vez concluido el debate del proyecto el 28 de abril de 1995, fue aprobada por el pleno de la Asamblea de Representantes, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo del mismo año.

Dicha Ley, estaba dividida en ocho capítulos, los cuales abarcaban las disposiciones generales, las funciones y atribuciones del Órgano Técnico, las facultades de la Comisión de Vigilancia, el régimen laboral del personal, la integración de la Cuenta Pública, la revisión de la Cuenta Pública, las responsabilidades y la prescripción.

En el artículo 3° de la citada Ley, se estableció que la Contaduría era el Órgano Técnico de la Asamblea, que tenía a su cargo la fiscalización del ingreso y evaluación del gasto público del Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a su organización, la Contaduría Mayor de Hacienda se estructuró con un Contador Mayor de Hacienda, el cual en su carácter de autoridad ejecutiva, ejercería las facultades que se le indicaron en las once fracciones del artículo 12, las cuales podrían ser delegables, excepto las previstas en las

fracciones II, III, V, VI e IX¹¹³, que tendrían que ser ejercidas por el propio titular.

Para el ejercicio de las funciones del Contador, según lo ordenado en el artículo 10º, éste sería auxiliado por los directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de departamento, auditores, supervisores, coordinadores, asesores y demás trabajadores que se requirieran, en el número y con las categorías que previera anualmente el Presupuesto de Egresos de la Asamblea.

Para tal efecto, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 16, el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, fijaría las unidades administrativas de la estructura orgánica, así como las funciones y atribuciones de cada uno de los titulares de las mismas.

3.2.2 Reglamento Interior

El Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de noviembre de 1995, y en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1996.

Art. 12 - El Contador, como autoridad ejecutiva, tendrá específicamente las siguientes facultades.

II. Elaborar el Presupuesto Anual de la Contaduría y someterlo a la consideración de la Asamblea por conducto de la Comisión.

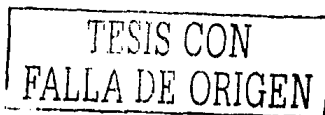
III. Informar a la Comisión dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su origen y aplicación.

V. Formular las observaciones, recomendaciones y los pliegos de observaciones, así como proceder a su desahogo hasta que se hayan atendido y solventado en su totalidad.

VI. 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.

IX. Proponer en los términos de Ley, a la Comisión el nombramiento y remoción del personal de la Contaduría a que se refiere la fracción IX del artículo 17 de esta Ley, para que sea sometido a la aprobación de la Comisión de Gobierno.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo de 1995, pp. 4-5.



En el artículo 1° de dicho documento, se estableció que la Contaduría Mayor de Hacienda era el Órgano Técnico de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y que en su carácter de entidad de fiscalización superior, tendría a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, de acuerdo a las facultades que expresamente le conferían el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, su Ley Orgánica y los demás ordenamientos legales, reglamentarios, acuerdos y disposiciones que emitiera la Asamblea y los demás preceptos aplicables.

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Contaduría se estructuró organizativamente con un Contador Mayor de Hacienda, representante para el trámite y resolución de los asuntos competencia de la Contaduría, quien desempeñaba las facultades ejecutivas y sustantivas que se enunciaban en el artículo 5° del Reglamento Interior; dos Coordinadores Generales de Auditoría encargados según lo previsto en el artículo 6°, de la coordinación y supervisión de las funciones de las siguientes unidades administrativas adscritas:

- Unidades Administrativas de Auditoría: Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal, Dirección General de Auditoría al Sector Central, Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas y Dirección General de Auditoría a Obra Pública.
- Unidades Técnicas: Dirección General de Programación y Control de Auditoría, Dirección General de Auditorías Especiales y Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Unidades de Administración y Control: Dirección General de Administración y Finanzas y Contraloría Interna.



Finalmente, y en cuanto a las suplencias de los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el artículo 17 se dispuso que durante las ausencias temporales del Contador, éste sería suplido por el Coordinador General de Auditoría; en ausencia de éste por el Coordinador General Técnico, y en ausencia de ambos, por el Director General de Auditoría Programática-Presupuestal.

Asimismo, y en ausencia temporal de cualquiera de los Coordinadores Generales, el despacho y resolución de los asuntos correspondientes quedaría a cargo de los Directores Generales de Auditoría Programática-Presupuestal y de Asuntos Jurídicos, según la materia.

3.2.3 La Reforma de 1999

El esquema de organización y funcionamiento que previó la Ley del 31 de mayo de 1995, prevaleció hasta 1999, año en que se abrogó para dar paso a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999.

Esta iniciativa surgió, según lo expresado en el numeral 3 del apartado de antecedentes del dictamen, presentado a la Asamblea Legislativa por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en el Primer Periodo Ordinario de Sesiones el 14 de enero de 1999, de la necesidad de actualizar el marco jurídico de la fiscalización de los recursos públicos del Distrito Federal, ya que hasta esa fecha la concepción de la tarea fiscalizadora correspondía a requerimientos técnicos, políticos y sociales de otra época, derivando en rezagos y lagunas en las técnicas de presupuestación y control, así como en los

plazos y oportunidad de revisión en los procedimientos y ámbitos de competencia de las instancias participantes¹¹⁴.

De la exposición de motivos de la citada iniciativa, destacan las siguientes proposiciones.

- La creación de un Órgano Colegiado como titular de la Contaduría Mayor, a efecto de racionalizar las decisiones por medio de un proceso de argumentación y discusión de los titulares del órgano, que hicieran más difícil la corrupción interna del órgano de fiscalización y más equilibrada la toma de decisiones fundamentales en su organización y funcionamiento.
- Se incorporarían elementos que permitieran a la Contaduría contar con la necesaria autonomía técnica y funcional a fin de eficientar su actividad, siempre que sus resoluciones se apegaran a los controles de legalidad del sistema jurídico.
- Se incorporaría el servicio civil de carrera a efecto de que el ingreso y promoción del personal, surgiera de criterios objetivos y garantizara la seguridad en el empleo.
- Se crearía la Contraloría Interna del órgano fiscalizador.
- Se disminuirían las funciones de control que ejercía la Asamblea por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría, para aumentar las de vigilancia, a fin de que la autonomía de gestión permitiera al órgano colegiado organizar su estructura y trabajos en la forma que considerara pertinente.

C/r Asamblea Legislativa del Distrito Federal Primera Legislatura. Primer Período Ordinario de Sesiones. Versión estenográfica de la sesión celebrada el 14 de enero de 1999. México, 1999. p. 1.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- La Contaduría contaría con facultades no sólo para promover, sino en los casos señalados por la ley, para fincar las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal.
- Se prevería la obligatoriedad de que los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, se hicieran del conocimiento público, preservándose la confidencialidad respecto de los procesos de fincamiento de responsabilidad.

Con el debate de los puntos antes señalados, 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. Dicha ley se estructuró con nueve capítulos. En el capítulo Primero se prevén las mismas disposiciones generales que en la antigua ley.

En cuanto a las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el capítulo Segundo, artículo 8º, se prevén las mismas atribuciones que en la primera ley, con las siguientes salvedades:

- Se elimina la fracción VIII de la ley de 1995, relativa a la facultad de designar al personal no comprendido en la fracción IX del artículo 17.
- Se adiciona como fracción XVII, la atribución relativa a llevar a cabo en forma adicional a su programa anual de trabajo, la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones, cuando así lo ordene el Pleno de la Asamblea.

En el artículo 10 de la nueva ley, se dispone que la Contaduría se estructurará con un Órgano Superior de Dirección y las demás Direcciones y Unidades

Administrativas que el Reglamento determine. El Órgano Superior de Dirección estará integrado por tres Contadores, de entre los cuales uno será el Presidente, con rotación de un año.

En cuanto a la inamovilidad de los Contadores, en el artículo 12 se prevé el plazo de cuatro años.

En el artículo 14, se prevén las facultades del Presidente como autoridad ejecutiva. El texto de las fracciones I, II y VI, coincide con el texto de las facultades que el artículo 12 de la antigua ley le concedía al entonces titular de la Contaduría. Cabe mencionar, que en la nueva ley ya no se especifican las facultades que tendrán el carácter de indelegables y que en consecuencia, tendrían que ser ejercidas exclusivamente por el Presidente del Órgano Colegiado.

En el artículo 15, se prevén las atribuciones del Órgano Colegiado. En las fracciones I, IV, VI, VII, VIII y IX, se recogió el texto enunciado en las fracciones II, IV, VI, VII y X del artículo 12 de la ley de 1995. Cabe mencionar, que en cuanto al presupuesto de la Contaduría ya no sólo se someterá a consideración y se informará a la Comisión de Vigilancia sobre el presupuesto anual, sino que también se propondrá para su aprobación el proyecto de presupuesto mensual, del cual se dará cuenta comprobada dentro de los diez primeros días del mes siguiente al que corresponda.

En el capítulo Tercero se prevé a la Contraloría Interna de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual depende para su funcionamiento de la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya que en el artículo 18 de la Ley Orgánica del órgano técnico, se establece que "la Contaduría tendrá un Contralor que será nombrado por la Asamblea a propuesta de la Comisión". En el capítulo Cuarto se enuncian las atribuciones de la Comisión de Vigilancia del Órgano Técnico,

las cuales en su mayoría coinciden con el texto que se preveía en el capítulo Tercero de la ley de 1995, pero con las siguientes adiciones.

- Promover para su difusión y conocimiento ciudadano, los resultados de la Cuenta Pública.
- Proponer al Pleno de la Asamblea el nombramiento del Contralor Interno y recibir de éste sus informes semestralmente.
- Recibir de la Contaduría la opinión del avance programático presupuestal.
- Recibir de la Contaduría un informe ejecutivo de las auditorías practicadas.

En el capítulo Quinto, denominado Régimen Laboral del Personal, se recogen las mismas disposiciones que se enunciaban en el capítulo Cuarto de la ley de 1995, con la salvedad de que ahora la relación laboral se entenderá con el Presidente del Órgano Colegiado.

En cuanto al texto de los capítulos Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno, éste coincide en su mayoría con el contenido de los capítulos Quinto, Sexto, Séptimo y Octavo de la ley de 1995, con las siguientes salvedades.

- En el capítulo Sexto, artículo 25, se suprime la obligación de la Contaduría de conservar en su poder los informes previos de la Cuenta Pública a que hacía referencia el artículo 23.
- En el capítulo Séptimo, artículo 32, se establece que los auditores tendrán el carácter de representantes del Presidente del Órgano Colegiado y no del entonces titular como se preveía en el artículo 30. En el artículo 36 del mismo capítulo, se modifica la entrega a la Asamblea del Informe de Resultados del 27 de septiembre al 15 de julio del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- En el capítulo Noveno, artículo 42, se modifica el plazo de prescripción para las responsabilidades administrativas de cinco a tres años.

En cuanto al Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, que con motivo de la entrada en vigor de la nueva ley, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de mayo de 1999, se modificó la estructura organizativa de dicho Órgano Técnico de la siguiente forma.

- Desaparecen las Coordinaciones Generales de Auditoría, indicándose en el artículo 3º, que la Contaduría se estructurará con un Órgano Superior de Dirección, un Contralor Interno y las siguientes Direcciones Generales: de Auditoría Programática-Presupuestal, de Auditoría al Sector Central, de Auditoría a Entidades Públicas y de Auditoría a Obra Pública; Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Administración y Sistemas (antes de Administración y Finanzas) y Dirección General de Programación y Control de Auditoría.

Cabe mencionar, que en este Reglamento Interior ya no se prevé a la Dirección General de Auditorías Especiales, la cual de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 16, fue sustituida en sus funciones por las demás Direcciones Generales en lo que a su competencia corresponda.

En el capítulo Segundo, se regulan las atribuciones del Órgano Colegiado de la Contaduría y en el Tercero, la conducción de las sesiones del mismo.

En el Título II, capítulo Primero, se prevén las atribuciones de los Contadores; y en el Segundo las del Presidente, atribuciones que en su mayoría corresponden a las que la antigua ley confería al titular del Órgano Técnico y a los Coordinadores Generales.

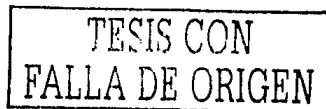
En el Título III, capítulo Primero, se establecen las atribuciones de los titulares de las Direcciones Generales, con las mismas previsiones a que hacía referencia el capítulo Cuarto de la antigua ley, pero con la nueva obligación de proporcionar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, toda la información que requiera para la debida integración de las promociones de acciones legales que deba ejercitar la Contaduría.

En cuanto a las atribuciones específicas de las Direcciones Generales que se prevén en los artículos 17 a 23, éstas coinciden en su contenido con lo que disponían los artículos 8 al 15 del Reglamento Interior de 1995.

La Contraloría Interna, pasa de ser una Unidad de Control para ocupar un capítulo único en el nuevo Reglamento, con atribuciones similares a las ya previstas, pero con la salvedad de que para su funcionamiento dependerá directamente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el Título V, capítulo Único, se adiciona lo relativo al servicio civil de carrera, el cual según lo ordenado en el artículo 25, tendrá como objeto profesionalizar a los servidores públicos de confianza de la Contaduría, y al mismo tiempo promover su permanencia y buen desempeño en el empleo. Para ello, contará con un Comité de Servicio Civil de Carrera, integrado por el Presidente y los Directores Generales, el cual deberá elaborar el catálogo de puestos de confianza.

Finalmente, en el capítulo Único del Título VI, se regula la suplencia de los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda. En dicho capítulo se indica que las ausencias temporales de los Contadores no podrán ser mayores a treinta días, pero si lo fuera, deberá informarse a la Comisión para que resuelva lo procedente.



Las ausencias temporales del Presidente, serán suplidas por el Contador de mayor antigüedad y en ausencia de éste, por el que le siga. Si la ausencia temporal es de los Contadores, el despacho y resolución de los asuntos urgentes, será llevado a cabo por los Directores Generales de Auditoría Programática-Presupuestal y de Asuntos Jurídicos, según corresponda.

3.2.4 La Reforma de 2001 a los Artículos 10 y 12 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y 7° de su Reglamento Interior

Con la renuncia del Lic. Luis Humberto Sanguino Rovira, quien había sido designado como Contador Mayor de Hacienda el 22 de febrero de 1999, la Contaduría Mayor de Hacienda se enfrentó a un grave problema para la consecución de sus funciones. Para que las sesiones del Órgano Colegiado fueran válidas, tenían que participar los tres Contadores, a menos que como lo indicaba el artículo 7° de su Reglamento Interior, después de una segunda convocatoria no asistiese alguno de ellos, en cuyo caso el Órgano Colegiado podría sesionar válidamente con la asistencia de dos de ellos.

La laguna existente en la ley del Órgano Técnico respecto de la ausencia definitiva de uno de los Contadores implicaba dos cosas, una, que se actuara conforme a lo establecido en el artículo 7° del Reglamento Interior; y otra, que el Órgano Colegiado no sesionara hasta en tanto no se designara al nuevo Contador.

La primera opción por supuesto que en ningún caso hubiese sido viable, si se tomaba en cuenta que de antemano se sabía de la ausencia del Contador, y aún más grave, porque se hubiese incurrido en un vicio de procedibilidad que

podría ser aprovechado por los servidores públicos infractores. La segunda opción, aunque paralizaría las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, pareció ser la más viable.

Para resolver este problema, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de octubre de 2001, el Decreto por el que se adicionaban tres párrafos al artículo 10 y uno al artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y un párrafo al artículo 7° de su Reglamento Interior.

Dicha reforma consistió básicamente en los siguientes puntos.

- En ausencia definitiva de alguno de los Contadores a causa de renuncia, remoción o por cualquiera otra circunstancia, la Asamblea nombraría a un Contador sustituto para que concluyera el tiempo de encargo correspondiente.
- Si la ausencia definitiva ocurría durante el último año de gestión del Contador, su sustituto podría ser elegido como Contador para el siguiente período, cuando concluyera la sustitución.
- En los casos de ausencia definitiva de algún Contador, el Órgano Superior de Dirección podría sesionar válidamente con la presencia de dos Contadores, en cuyo caso las determinaciones que se tomaran serían válidas de pleno derecho, en tanto ocupara el cargo quien sustituyera al Contador ausente.

Esta última previsión, se adicionó también al artículo 7° del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.

3.3 El Órgano Técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, dispone lo siguiente: "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. En el desempeño de sus atribuciones, tendrá carácter de autoridad administrativa y dependerá para su funcionamiento de la Comisión".

Lo anterior, significa que la Contaduría no puede considerarse como un órgano autónomo desde el punto de vista de su creación o nacimiento, como efectivamente lo son las Comisiones de Derechos Humanos y los Institutos Electorales, entre otros.

Es un órgano que forma parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que para su funcionamiento depende de una Comisión de Vigilancia, integrada por Diputados electos por la ciudadanía. Bajo este contexto, se puede inferir que este Órgano Técnico no goza en la realidad de la pretendida y supuesta autonomía técnica que se le otorgó.

Para probar esta afirmación, en los subepígrafos siguientes se tratará sobre los diversos tipos de autonomía que la doctrina ha señalado, para que bajo la luz de ellos, se realice un análisis sobre la situación actual de la institución.

3.3.1 Autonomía

Antes de iniciar con los tipos de autonomía, es menester precisar el concepto genérico de nuestro tema de estudio. De esta manera, según Víctor

Enrique Caso Lay, por "autonomía debemos entender el ejercicio de ésta hacia el interior de una entidad jurídica, en el manejo de sus competencias funcionales y administrativas, incluyendo las normativas, sin intervención de otra institución"¹¹⁵.

Así pues, la autonomía es un atributo por el cual las instituciones, presentan plena libertad para decidir sobre su actividad interior (qué, cómo y cuándo del ejercicio de su actuar), que se otorga para el exacto cumplimiento de sus fines. Cabe señalar, que este atributo no debe confundirse con el concepto de independencia, entendida como la calidad de una institución para ejercer hacia el exterior sus propias competencias, así como para establecer relaciones sin depender de ninguna otra entidad¹¹⁶.

3.3.1.1 Autonomía de Gestión

La autonomía de técnica o de gestión, según María de la Luz Mijangos Borja, "supone facultades suficientes para decidir, sus programas de auditoría, esto es, cómo, cuándo y qué tipo de auditoría; la independencia en la realización de los mismos; y, en caso de que sea un órgano dependiente del Poder Legislativo, supone también la facultad de aceptar o declinar propuestas de auditoría enviadas por las comisiones legislativas o por el Pleno de la Cámara"¹¹⁷.

Siguiendo este concepto, en el ámbito del Distrito Federal, el órgano de control de la Asamblea posee una parcial autonomía técnica de gestión, en virtud de

Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados. La fiscalización superior ante el nuevo milenio. "La importancia de la autonomía de gestión de las entidades de fiscalización superior", Memoria del Primer Foro Internacional sobre Fiscalización Superior, Mexico, 2000, p. 51

Cfr. Idem

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVII Legislatura, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, "Reforma en materia de fiscalización superior de la federación", Tomo XIV, Quinta Edición, Mexico, 2000, p. 133

que si bien decide sus programas de auditoría, entendiendo a éstos como las auditorías que la propia Contaduría elige y realiza, también se encuentra obligada a realizar sin derecho de aceptar o declinar, las auditorías que la Asamblea le ordene a través del Decreto de Revisión de la Cuenta Pública que a principio de cada año emite el órgano legislativo¹¹⁸.

La falta de una plena autonomía técnica o de gestión para la Contaduría resulta lamentable y decadente, ya que las auditorías ordenadas por el Pleno de la Asamblea pueden tender más al ajuste de cuentas (politización), entre partidos políticos o entre órganos de gobierno, que a la máxima de los órganos de fiscalización de perfeccionar el manejo de la administración pública y sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos.

3.3.1.2 Autonomía Orgánica

La autonomía orgánica o política, según María de la Luz Mijangos Borja, puede ser analizada desde un punto de vista externo o interno; en el primer caso supone la independencia respecto de los tres poderes clásicos en los que se divide el Estado, esto es, no pertenecer al Legislativo, ni al Judicial, ni, por supuesto, al Ejecutivo. Desde un punto de vista interno, supone la facultad para decidir sobre su organización¹¹⁹.

Esta obligación, se encuentra contemplada en los artículos 8º, fracción XVII, y 19, fracción III, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, mismos que señalan, respectivamente, que corresponde a la Contaduría llevar a cabo, en forma adicional a su programa anual de trabajo la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidas en la Cuenta Pública en revisión, cuando así lo ordene el Pleno de la Asamblea, y que la Comisión de Vigilancia de la Contaduría tiene como facultad el ordenar a la Contaduría, cuando lo determine el Pleno de la Asamblea, la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidos en la Cuenta Pública en revisión, las auditorías deberán estar plenamente justificadas, considerando el monto a auditar y el impacto social.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, pp 4 y 7
Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVII Legislatura, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, *Op. Cit.*, pp 132 y 133.

En este orden de ideas, respecto a la autonomía orgánica externa se puede concluir que para la Contaduría es inexistente, ya que como se señaló con anterioridad, esta institución es un órgano técnico de la Asamblea Legislativa, relación simbiótica que será analizada en el capítulo V del presente trabajo, donde se juzgará sobre la conveniencia o inconveniencia de que esta institución sea parte integrante del órgano legislativo del Distrito Federal.

Respecto de la autonomía política interna, debe reconocerse que con excepción del cargo de Contador Mayor¹²⁰, los cargos del personal restante de la Contaduría, son autorizados por el Órgano Superior de Dirección, a propuesta de uno de los contadores, cuando se trate de un puesto de Dirección General, y a propuesta de éstos últimos en el caso del personal de mandos medios y operativos.

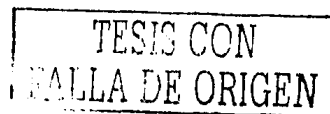
Resta señalar, que dentro de esta autonomía política interna puede incluirse también, la gestión propia de sus bienes acorde con las políticas institucionales.

3.3.1.3 Autonomía Presupuestal

Continuando con las ideas de la académica María de la Luz Mijangos Borja, la autonomía presupuestal supone el manejo de los ingresos y egresos

Conforme a lo indicado por el artículo 19, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, es una atribución de la Comisión de Vigilancia el proponer al Pleno de la Asamblea en los términos de dicha Ley, los candidatos a Contadores y la remoción de los mismos cuando proceda en términos de ley. Una vez elegidos como Contadores por el Pleno, éstos de conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 10 de la citada Ley, 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 y las demás disposiciones aplicables.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, p 7



de manera independiente para evitar que, por la vía económica, se intente coaccionar al órgano de control¹²¹.

Al respecto, nos encontramos con otro tipo de autonomía vedada para la Contaduría, lo anterior debido a que si en términos generales la Asamblea Legislativa es el órgano competente para autorizar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, dentro del cual se encuentra el presupuesto anual de la Contaduría, también quedan sujetos a la aprobación de este órgano representativo, los proyectos de presupuesto a ejercer mensualmente de su Órgano Técnico¹²².

3.3.1.4 Autonomía Jurídica

De acuerdo con lo señalado por María de la Luz Mijangos Borja, la autonomía jurídica se refiere a la capacidad de dictar normas para su autorregulación y para desarrollar las atribuciones que la Constitución y las leyes le conceden, esto es normas que tengan influencia en el ámbito de su competencia. Dentro de este tipo de autonomía se incluye la autonomía contractual¹²³.

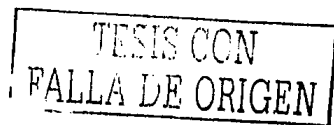
Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVII Legislatura, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, Op. Cit., p 133.

La restricción a este tipo de autonomía, se prevé en lo dispuesto por los artículos 15, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y 13, fracción IV de su Reglamento Interior, los cuales señalan, respectivamente, que corresponde al órgano colegiado de la Contaduría: Elaborar el presupuesto anual de la Contaduría y someterlo a consideración de la Comisión, proponer para su aprobación el proyecto de presupuesto mensual del mes siguiente, a la Comisión, y administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicación, dentro de los 10 primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio a la Comisión; y que el Presidente del órgano colegiado tiene como obligación el presentar a la Comisión, para su aprobación, el proyecto de presupuesto a ejercer el mes siguiente

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, p 5

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de mayo de 1999, p 5

Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVII Legislatura, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, Op. Cit., p 134



En atención a este tipo de autonomía los artículos 8°, fracción III, y 15, fracción X, de la Ley Orgánica de la Contaduría; y 4°, fracciones V y X¹²⁴, de su Reglamento Interior, reconocen y dotan a la Contaduría de una autonomía jurídica tendiente a sentar los criterios, bases y principios por los que se revisará la Cuenta Pública, a través de su Órgano Superior de Dirección.

3.4 Control Externo

La palabra control, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa "inspección, fiscalización, intervención"¹²⁵.

En términos jurídicos, el control bajo sus diversas formas y facetas tiene un contenido preciso: Hacer efectivo el principio de limitación de poder; esto es, todos los medios de control que existen en el estado de derecho tienen la finalidad de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno.

"Trasladada esta idea a la actividad financiera, el control se puede definir como el proceso y efecto de fiscalización y revisión de la actividad financiera de la Hacienda Pública. Es decir, la supervisión de tales funciones, llevada a cabo

Art. 8° Corresponde a la Contaduría el ejercicio de las siguientes atribuciones:

III Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas para la revisión de la Cuenta Pública.

Art. 15 Corresponde al órgano colegiado de la Contaduría

X 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.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, pp. 3 y 6.

Artículo 4° El órgano colegiado tendrá las siguientes atribuciones:

V Emitir y actualizar las normas técnicas, los procedimientos y metodologías a que deban sujetarse las visitas, inspecciones, auditorías y evaluaciones que practique la Contaduría.

X 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 Catálogos de puestos de Base y de Confianza.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de mayo de 1999, p. 3.

Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, Decimonovena Edición, España, 1970, p. 356.

por los órganos que, constitucional y legalmente tienen asignadas esas tareas, con el propósito de que la actividad financiera del Estado se desarrolle de conformidad con los principios constitucionales y legales de un Estado democrático. Utilizar fondos públicos y ejercer la actividad económico-financiera, sin la debida fiscalización, inspección e intervención, equivale a ejercer el poder sin responsabilidad, lo que constituye un contrasentido en un Estado de derecho"¹²⁶.

En este tenor, por control externo debe entenderse aquél que realizan los órganos de carácter jurisdiccional en materia administrativa y los órganos del Poder Legislativo de los estados.

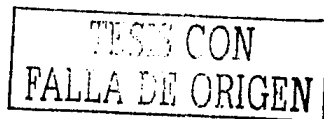
A continuación, se señalarán los tipos de órganos que ejercen un control externo, así como las características esenciales que los diferencian de los órganos de control interno.

3.4.1 Tipos de Órganos de Control Externo

Uno de los órganos de control externo del ejercicio de la administración pública, lo constituye el Poder Judicial Federal, quien a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, se encarga de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos.

El medio por el cual ejercita dicho control, se circunscribe al juicio de amparo en

MIJANGOS BORJA, María de la Luz. El Control del presupuesto en una democracia. "El Poder Legislativo en la actualidad". Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p. 100



materia administrativa, institución protectora de los derechos individuales contra todo acto arbitrario de la autoridad.

Otro tipo de órganos de control externo de corte jurisdiccional, lo constituyen el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, instituciones que detentan una plena autonomía, la cual les permite velar por la legalidad de los actos de la autoridad administrativa, a través de la resolución de las demandas de nulidad que son presentadas ante su competencia.

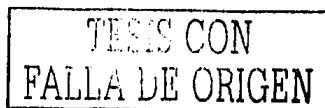
Finalmente, el control externo también puede ser ejercido por órganos de carácter político. A juicio de José Luis Vázquez Alfaro, "al interior de los órganos que ejercen atribuciones de control político existen dos grandes subdivisiones: Por una parte, los cuerpos legislativos y sus organismos asociados o auxiliares. Por otra parte, tenemos las organizaciones políticas (partidos, grupos de presión) y los medios de comunicación masiva (prensa escrita, radio, televisión), cuya eficacia es difícil de evaluar"¹²⁷.

3.4.2 Características de los Órganos Externos de Control

La finalidad esencial de este subepígrafe, consiste en señalar las características del control externo a efecto de conocer la forma en que se lleva a cabo esta fiscalización y los contrastes existentes con el control interno que realiza la propia administración.

Así pues, en el cuadro siguiente, se precisan las características de los dos tipos de control existentes, clasificándolas según el órgano que las ejerce.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis. El control de la administración pública en México. Op. Cit., p. 243.



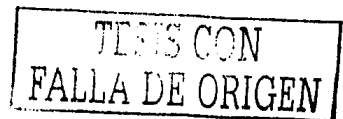
CARACT.	CONTROL EXTERNO JURISDICCIONAL	CONTROL EXTERNO LEGISLATIVO	CONTROL INTERNO
Sujetos	El control es ejercido por Ministros, Magistrados y Jueces independientes pertenecientes a los poderes judiciales del Estado	El control es ejercido por organismos auxiliares o técnicos pertenecientes a los poderes legislativos del Estado	El control es ejercido por órganos internos (contralorías), integrantes de los poderes ejecutivos del Estado.
Contenido del Control	El Control jurisdiccional se refiere a la legalidad de los actos de autoridad en el que se evalúa si se emitieron conforme a lo que dispone la norma jurídica, en otras palabras se revisa la posible ilegalidad o la inconstitucionalidad del acto atacado	El contenido del control legislativo, versa sobre la índole económica, entendiendo a ésta como un control de gestión que puede ser de eficiencia o eficacia control de auditoría que consiste en verificar si lo gastado coincide con lo asignado y que las partidas concidan con lo verificado, y sobre el control de legalidad	Este tipo de control se circunscribe a revisar la legalidad de los actos, el control de auditoría, y el económico
Tiempo del Control	El control sobre la legalidad de los actos siempre será un control a posteriori o ex post debido a que los actos por revisar ya fueron realizados	El tipo de control que ejercen los poderes legislativos, es en la actualidad a posteriori o ex post, debido a la revisión de la Cuenta Pública del Ejecutivo ya ejercida.	El control interno se efectúa de una forma previa o ex ante (antes de que lleve a cabo la actividad a controlar), concomitante (realizado durante la ejecución del acto administrativo) y a posteriori o ex post (cuando la ejecución del acto ya se realizó)

3.5 Principio de Rendición de Cuentas

Uno de los estandartes del Estado democrático radica en el principio de rendición de cuentas de los gobernantes. Principio progenitor de la fiscalización que ejercen los poderes legislativos a través de sus órganos técnicos de control, cuyo enemigo íntimo es la impunidad, madre de las incredulidades, las apatías y los autoritarismos.

Este principio se traduce en el derecho incuestionable de los ciudadanos a conocer el origen y destino de los fondos que constituyen la Hacienda Pública, en cuya formación han participado como contribuyentes, imponiendo al administrador de bienes ajenos, la obligación de rendir cuentas sobre su gestión, en el ámbito de la administración pública¹²⁸.

Cfr. ADAM ADAM, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada. La fiscalización en México, Op. Cit., p. 110.



"Supone, a su vez, la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder"¹²⁹.

La génesis del principio se ubica en la propia naturaleza del ser humano y la subsecuente desconfianza política que genera, al buscar satisfacer los intereses y ambiciones personales por encima de los intereses colectivos.

"Ante esta inseguridad humana, derivada de la ambición sin límite, lo procedente es erigir un Estado con la fuerza suficiente para poner orden entre los ciudadanos, obligándolos a respetar sus derechos básicos y propiedades, so pena de castigarlos. Esto es, los hombres pueden refrenar su ambición por temor a perder su libertad, sus bienes, o su vida, más que por la motivación de sublimes valores morales o un profundo y genuino sentido de solidaridad hacia sus semejantes. En este mismo sentido, Maquiavelo sostenía: Los hombres hacen el bien por fuerza; pero cuando gozan de los medios y libertad para ejecutar el mal, todo lo llenan de confusión y desorden [...]. Si dicha propensión está oculta algún tiempo, es por razones desconocidas o por falta de motivo para mostrarse; pero el tiempo, maestro de todas las verdades, la pone pronto de manifiesto [...]. Bien estudiados tales sucesos por los legisladores de las repúblicas o de los reinos, les inducirán a dictar medidas que refrenen rápidamente los apetitos humanos y quiten toda esperanza de impunidad a los que cometan faltas arrastrados por sus pasiones"¹³⁰.

El principio de rendición de cuentas, que se remonta a la ideología de la Revolución Francesa, encuentra su reconocimiento en el órgano fiscalizador

CRESPO, José Antonio, Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas), Auditoría Superior de la Federación, México, 2001. p. 7
ibidem. p. 15

externo del Distrito Federal, al señalarse en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 8 de febrero de 1999, que "es un principio democrático fundamental y esencial en todo Estado de Derecho, la debida cooperación entre un poder y otro para desarrollar las funciones sustantivas del Estado; asimismo, el control del órgano ejecutivo del Distrito Federal por el Legislativo Local, debe también regirse por este principio para fortalecer la división y equilibrio de poderes y sociedad en el Distrito Federal, que ningún órgano de gobierno pueda traspasar sus límites"¹³¹.

Este control, siguiendo la idea de José Antonio Crespo, debe discurrir de abajo hacia arriba, es decir, son las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que deben poder llamar a cuentas a los gobernantes en distintos niveles, incluyendo al Jefe de Gobierno. De no fluir la rendición de cuentas de abajo hacia arriba, sino a la inversa, entonces el Jefe de Gobierno sería impune. En efecto, en algunos autoritarismos los jefes de gobierno (dictadores, monarcas, secretarios generales o presidentes) pueden llamar a cuentas a sus subordinados, castigando según su arbitrio la desobediencia, la ineficacia gubernamental o la corrupción. Pero las instituciones que no controla el Jefe de Gobierno deben tener el poder y la autonomía suficiente para llamarlo a cuentas, destituirlo o incluso castigarlo si su desempeño lo amerita. Sólo así el Jefe de Gobierno –y todos los gobernantes y funcionarios debajo de él- serán responsables públicamente, y no gozarán de impunidad¹³².

De esta manera, un principio de rendición de cuentas bien reconocido y sin trabas para su libertad, garantiza la remoción y sanción del gobernante corrupto e ineficiente, así como la prevención de futuros abusos de poder.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura, s.e., s.a.p., s.l.p., p. 8.
Cfr. CRESPO, José Antonio, Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, Op. Cit., pp. 9-10.

3.6 Transparencia

Para Federico Reyes Heróles, "la transparencia que hoy exigen los ciudadanos de cualquier sociedad politizada, se refiere concretamente a la posibilidad de verificación pública de todos los entramados sociales. La dificultad de este tema, radica en cómo diseñar esas instancias de verificación sin afectar la imprescindible división entre el mundo público y el privado"¹³³.

En este sentido, el principio de transparencia exige una actitud activa de las partes involucradas, de un lado los individuos o entidades interesadas (particulares o gobernados) de ser un activista pleno del actuar de las instituciones políticas, a través de instancias, previamente creadas, que permitan su verificación pública; y por otro, la voluntad del Estado, aún más, el reconocimiento de su obligación de ser fiscalizado por cualquier ciudadano u organización en la mayoría de su actuar.

El avance de este tema en el ámbito federal ha comenzado con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por la cual se impone en el ámbito federal, la obligación de poner a disposición pública el contenido de sus actos en una forma concomitante o a posteriori a su realización.

Se dice que el trayecto apenas ha comenzado, debido a que dicha ley prevé salvaguardas o excepciones a favor del Estado, para revelar el contenido y la forma de sus actos. Excepciones de carácter arbitrario, dada su naturaleza

Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados. La fiscalización superior ante el nuevo milenio. "Corrupción y valores". *Op. Cit.*, p. 80

enunciativa y no limitativa. En fin, el avance resulta significativo y quedará para el debate y la exigencia social, el limar las asperezas de esta ley.

Los saldos de este principio en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no resultan positivos y mucho menos alentadores. Hasta la fecha, el único acceso permitido a la verificación pública de esta institución, lo constituye el Informe de Resultados de la Cuenta Pública revisada, documento técnico que no da tela de donde cortar para un análisis detallado sobre el actuar de las instituciones públicas, ni mucho menos sobre los resultados de la gestión del órgano fiscalizador.

El principio de confidencialidad del actuar público, a la luz de la transparencia debe ser revalorado, ya que su tema central debe circunscribirse a la definición de lo que pertenece al mundo público, delimitándose con justificación la información y los actos que pueden o no ser materia de escrutinio público. La conveniencia de esta revaloración, no sólo debe atender al fortalecimiento de la transparencia, sino también al hecho de que se ha vuelto una práctica común, un artificio legal de defensa, el apelar a los diversos tipos de confidencialidad para negar información pública en procesos judiciales o administrativos, cuya litis es producto de la profunda corrupción que hoy padecemos en casi todos los ámbitos de acción de nuestra vida.

En atención a lo anterior, la credibilidad de la Contaduría Mayor de Hacienda se fortalecería en gran medida si ésta abriera al escrutinio público, la verificación de determinados actos o documentos con el propósito de revisar y juzgar la eficiencia y legalidad de los mismos. Entre éstos, podría considerarse el proceso para la elaboración de los programas de auditoría, en base a la Cuenta Pública correspondiente, poner a disposición pública los papeles de trabajo de las auditorías concluidas y la documentación relativa al seguimiento de recomendaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.7 Fiscalización de la Cuenta Pública

La función fiscalizadora de la Contaduría Mayor de Hacienda tiene por objeto que el pueblo, por conducto de sus representantes, esté informado tanto de la legalidad, eficiencia y eficacia con que se han recaudado los fondos públicos, como la honradez y eficiencia con que han sido aplicados¹³⁴.

Esta función para la Contaduría, claramente se prevé en el artículo 3° de su Ley Orgánica, el cual señala que 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".

Para el cumplimiento de este fin del Estado, la Contaduría goza de atribuciones para revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal¹³⁵, mediante la práctica de auditorías, visitas, revisiones e inspecciones¹³⁶.

El objeto de esta revisión, versará en conocer los resultados de la gestión financiera, comprobando si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos, el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, así como revisar si el resultado de la gestión financiera en el ejercicio al que corresponda la Cuenta Pública, fue congruente con el Código Financiero del Distrito Federal, la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables¹³⁷.

Cfr. ADAM ADAM, Alfredo y Guillermo Becernil Lozada. La fiscalización en México. Op. Cit. p. 110.
El artículo 22 de la Ley Orgánica de la Contaduría, dispone que la Cuenta Pública del Distrito Federal se constituye por los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de activo y pasivo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, sujetos al control presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la Deuda Pública y la información estadística pertinente.
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Op. Cit. p. 7

Al respecto, ver el artículo 8°, fracciones I, VIII y IX de la Ley Orgánica de la Contaduría
Artículo 74, fracción IV, constitucional, y artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda



Finalmente, cuando en el ejercicio de sus atribuciones, la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá las acciones legales que correspondan, mismas que serán debidamente analizadas en este trabajo, por ser materia de su capítulo IV.

3.8 Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior

Las instituciones fiscalizadoras, para examinar los problemas administrativos o de otra índole a que se enfrentan en el ejercicio de sus funciones, se agrupan en organizaciones internacionales y regionales.

El organismo internacional que agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores de la mayor parte de los países miembros de la Organización de la Naciones Unidas (ONU), es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores o International Organisation of Supreme Audits Institutions (INTOSAI), la cual fue creada en 1953 por acuerdo de los participantes en el Primer Congreso de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrada en la Habana Cuba, en el cual también se acordó realizar congresos similares cada tres años, mismos que por sus siglas serían conocidos como INCOSAI.

El propósito principal de la INTOSAI, es promover el intercambio de ideas y experiencias en el campo de la fiscalización y control gubernamentales, para mejorar los métodos técnicos y procedimientos en uso.

Los congresos a su vez, tienen como propósito fundamental el discutir temas de interés común y proponer recomendaciones de carácter técnico al respecto, a fin de promover el mejoramiento de la fiscalización gubernamental en los países miembros de dicho organismo, entre los que se encuentra México, representado por la actual Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara

de Diputados del Congreso de la Unión. Para organizar y coordinar sus actividades, la INTOSAI cuenta con un Consejo Directivo, integrado por las entidades fiscalizadoras superiores de 16 países, entre ellas, la de México.

Asimismo, y con objeto de realizar estudios sobre materias específicas relacionadas con la fiscalización gubernamental, la INTOSAI ha establecido las llamadas comisiones permanentes de Normas de Auditoría, de Normas de Contabilidad, de Normas de Control Interno y Deuda Pública, Procesamiento Electrónico de Datos y de Deuda Pública, así como grupos de trabajo sobre privatización, medio ambiente y evaluación de programas.

3.9 Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental

Independientemente de la participación de México en organismos internacionales, los contadores mayores de hacienda de las distintas entidades federativas de nuestro país, habían discutido la posibilidad de formar una asociación encaminada a fortalecer las relaciones de comunicación, coordinación y asesoramiento recíproco entre las contadurías mayores que los representaban.

Este espíritu de cooperación se vio cristalizado en el "Tercer Encuentro Nacional de Contadores Mayores", celebrado en Toluca en junio de 1983, en el que los participantes acordaron por unanimidad constituir la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS).

La ASOFIS agrupa a las 32 contadurías mayores del país y ha establecido como política prioritaria el respeto irrestricto a la independencia y soberanía

tanto de las entidades federativas, como de sus respectivos organismos de fiscalización gubernamental.

Aunque la presidencia de la ASOFIS está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, también la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es asociada de la ASOFIS.

Los objetivos que persigue la ASOFIS son:

- Promover institucionalmente la coordinación y comunicación constantes entre los organismos superiores de fiscalización de las legislaturas de los estados y de la Cámara de Diputados.
- Fomentar la difusión y el desarrollo técnico de las funciones que tienen a su cargo las contadurías mayores del país, como responsables de la fiscalización y el control gubernamental en la República.
- Dotar a sus miembros de mejores elementos, instrumentos y técnicas para desempeñar sus funciones con la mayor eficacia posible.

En general, la ASOFIS realiza diversas actividades encaminadas a propiciar y mantener una comunicación y coordinación permanentes entre sus asociados, así como difundir las funciones a su cargo y los fines que persiguen, desarrollar sus métodos y procedimientos, y apoyar la capacitación y actualización de su personal.

Capítulo IV

Estructura Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las Acciones Legales que Promueve

Reseñados en el capítulo anterior los antecedentes de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en las páginas siguientes se tratará sobre su organización, así como las acciones legales que promueve como consecuencia del ejercicio de su función de fiscalización pública.

4.1 Estructura Orgánica

Antes de entrar de lleno a las reformas que deben plantearse a la organización de la Contaduría, resulta inexorable estudiar antes la estructura actual a efecto de conocer la organización encargada de llevar a cabo los trabajos de fiscalización.

4.1.1 Órgano Superior de Dirección

Como ya se manifestó en subepígrafes anteriores, la máxima autoridad de la Contaduría recae en la figura de un Órgano Colegiado denominado Órgano Superior de Dirección. Este órgano se integra por tres miembros que tienen el carácter de contadores mayores de hacienda, cuyas facultades se prevén en el artículo 12 del Reglamento Interior, de entre los cuales uno es su Presidente por un año improrrogable, para ser sustituido al término de éste por

el miembro de mayor antigüedad¹³⁸.

Las facultades de este Órgano Colegiado se contemplan en los artículos 15 de su Ley Orgánica y 4º de su Reglamento Interior¹³⁹. La forma en que las lleva a cabo, consiste en la práctica de sesiones ordinarias o extraordinarias, cuya forma de celebración, a su vez, se estatuye en el capítulo Tercero del Reglamento Interior.

De lo anterior, resalta observar la duración fugaz del encargo de la Presidencia del Órgano Superior de Dirección, siendo ésta apenas de un año. La experiencia arrojada por esta incipiente presidencia rotativa (hasta abril de 2004 concluirá el encargo del quinto Presidente que ha tenido la institución desde su vida colegiada) es negativa y poco comprometedora, por lo siguiente:

- La ausencia de un periodo más largo del encargo que en otros cuerpos colegiados efectivamente existe (a manera de guisa la duración del cargo de Presidente del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es de cuatro años), situación que impide la uniformidad y creación de criterios, conceptos y políticas de trabajo formales e informales hacia el interior de la Contaduría; y
- Una mala interpretación de las facultades del Presidente del Órgano Superior de Dirección.

Art 10 - La Contaduría se estructurará con

a) Un Órgano Superior de Dirección, y

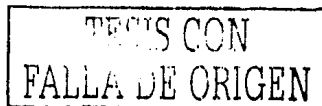
b) Las Direcciones y demás Unidades Administrativas que determine el Reglamento de esta Ley.

El Órgano Superior de Dirección se integrará por tres miembros que tendrán el carácter de Contadores de entre los cuales uno será el 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.

El Presidente durará en su encargo un año improrrogable y será sustituido al término de éste por el miembro de mayor antigüedad. Para el caso de que más de un Contador tengan la misma antigüedad, el Pleno de la Asamblea determinará a quien lo sustituye.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, p. 4

Para un mayor detalle de las facultades del Órgano Colegiado, se sugiere remitirse al anexo respectivo, en el que obran la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento Interior.



A efecto de guardar orden en el análisis y con la meta de obtener una mayor comprensión, se iniciará con el desarrollo del segundo de los puntos para mencionar los efectos de una interpretación mal entendida de las facultades del Presidente del Órgano Colegiado, que le hacen actuar como un ser omnipotente y omnipresente que lo llegan a ubicar por encima del propio Órgano Superior de Dirección y los dos restantes contadores.

De esta forma, a pesar de que el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría le otorga al Presidente del Órgano Colegiado la categoría de autoridad ejecutiva (el análisis de sus facultades legales y reglamentarias no desmiente esta calidad), en la actualidad dicho cargo representa más que eso: decisiones totales de carácter extralegal como son, las políticas internas de trabajo, realizar los consensos externos de la institución y programar y manejar los recursos presupuestales.

Hasta la fecha, se acepta y tolera que el cargo de Presidente presente un mayor peso en la toma de decisiones, cuando en realidad la ley no lo prevé así. El hecho de que alguno de los tres contadores ocupe dicho encargo, no le resta, ni mucho menos le quita la calidad para la cual fue elegido. Así, el encargo de la Presidencia debe entenderse solamente como un cúmulo mayor de responsabilidades, en donde el Presidente en turno debe responsabilizarse por cumplir primeramente las obligaciones que la ley le impone como Contador Mayor de Hacienda, para luego ejercitar conforme los planes de trabajo lo vayan exigiendo, las propias de la Presidencia.

En atención a la inexistencia de un periodo más largo del encargo, resulta crucial el señalar que esta situación ha generado a la postre una inmadurez política y administrativa, como consecuencia de una falta de continuidad en las políticas o criterios establecidos. En otras palabras, esta continuidad es totalmente nula, ya que con la llegada del Presidente anual en turno, arriban

también nuevas y diferentes dinámicas de trabajo, que generalmente rompen con las establecidas por su antecesor y así sucesivamente.

Lo anterior, impide realizar una evaluación profunda y creíble de la gestión de la institución a través de un periodo de años más extenso, que permita analizar la viabilidad de efectuar rediseños institucionales que perfeccionen la maquinaria del órgano técnico de fiscalización.

Aunado a la problemática de la Presidencia rotativa, es apremiante que el Órgano Colegiado comience a emitir acuerdos de carácter obligatorio al seno de la institución (los motivos o consideraciones por los que se evita o rehuye a la emisión de estos acuerdos son desconocidos), tendientes a definir criterios, conceptos o interpretaciones con relación a las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica, el Reglamento Interior, así como sobre técnicas y procedimientos de auditoría, con el propósito de eficientar las funciones de la Contaduría y evitar roces entre sus direcciones generales.

Cabe señalar, que esta exigencia no debe ser confundida o sanada con la facultad del Órgano Colegiado de emitir manuales y procedimientos administrativos; lo que se busca con lo anterior, es renovar, al seno de la institución, la idea de que el Órgano Superior de Dirección es por ley la autoridad máxima de la Contaduría que debe fijar el orden, rumbos y políticas de su actuar; debe ser quien decida el qué, cómo, cuándo y dónde del contenido y forma de sus actos; y debe ser capaz de convertirse en juez del desempeño de las diversas unidades administrativas que integran a la Contaduría, así como conciliador de los conflictos de cualquier índole que se susciten entre ellas. En el reconocimiento que se haga de estas realidades, dependerá el lugar y el peso específico que debe presentar el Órgano Superior de Dirección.

4.1.2 Secretaría Técnica

En el último párrafo del artículo 4° del Reglamento Interior de la Contaduría, se establece que para el mejor desempeño de sus atribuciones, el Órgano Colegiado dispondrá de un Secretario Técnico.

Este Secretario Técnico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del citado ordenamiento, debe levantar el acta respectiva de las sesiones que se desarrollen según lo previsto en el capítulo Tercero, dando cuenta de ellas en las subsecuentes sesiones para su aprobación y debe dar seguimiento a los puntos de acuerdo.

No obstante, ni la Ley Orgánica del órgano técnico ni mucho menos su Reglamento Interior, prevén los requisitos que debe reunir una persona para ser Secretario Técnico, siendo apremiante que se exijan por lo menos aquéllos que se señalan en las fracciones I, II, III y IV del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contaduría¹⁴⁰, para asegurar que dicho servidor público sea además de un ciudadano probo y con residencia en el Distrito Federal, una persona que conozca a fondo las actividades que desempeña la institución.

En cuanto a sus funciones, además de levantar el acta correspondiente de las sesiones del Órgano Colegiado y de dar seguimiento a los puntos de acuerdo adoptados por éste, resulta indispensable que dicho servidor público, para efectos de otorgar una mayor seguridad jurídica, promueva públicamente la

Art 11 - Para ser Contador es necesario satisfacer los siguientes requisitos:

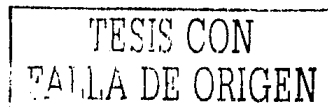
I Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.

II Poseer título y cédula profesional, de nivel licenciatura en las áreas económico-administrativas o Derecho o 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

III 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

IV Ser vecino del Distrito Federal, con residencia de cuando menos tres años

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, p. 4



difusión de dichos acuerdos, ya que en la actualidad se desconocen tanto el contenido de las sesiones, como los puntos de acuerdo que se adoptan en las mismas, situación que impide analizar si dicho órgano efectivamente emite sus acuerdos conforme a decisiones apegadas a la ley y en beneficio tanto de los gobernados como de la propia institución.

4.1.3 Direcciones Generales

Los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de la Contaduría disponen:

Artículo 16. "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".

Artículo 17. "El Reglamento fijará las unidades administrativas de la estructura orgánica, así como las funciones y atribuciones de cada uno de los titulares de las mismas".

A su vez, el artículo 3º del Reglamento Interior señala:

Artículo 3º. "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"

Respecto a sus atribuciones, el artículo 15 del Reglamento señala las facultades comunes a los titulares de las diversas Direcciones Generales, las cuales pueden catalogarse en facultades sustantivas y adjetivas o de gestión, entendiéndose por las primeras aquellas que tienen que ver con el cumplimiento de la función que el Estado encomienda a la Contaduría (la fiscalización del ingreso y gasto públicos del gobierno del Distrito Federal); y por las segundas, como aquellas que se encaminan a satisfacer la organización, control y gestión de la unidad administrativa correspondiente.

En este orden de ideas, entre algunas de estas facultades sustantivas se pueden indicar las siguientes:

- Planear y programar las actividades de las unidades administrativas a su cargo y someter los programas correspondientes a la consideración del Órgano Colegiado.
- 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 son los adecuados o si deben mejorarse.
- 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.

Respecto a las facultades adjetivas o de gestión, pueden señalarse:

- Intervenir y opinar en los trámites de ingresos, licencias, promociones, remociones y ceses del personal a su cargo.
- Presentar al Órgano Colegiado, a través del Contador o contadores designados, las propuestas sobre la organización y funcionamiento de la Dirección General a su cargo.
- Propiciar y vigilar el óptimo aprovechamiento de los recursos financieros, humanos y materiales asignados a la Dirección General a su cargo.

En cuanto a las atribuciones específicas de cada Dirección General, el artículo 16 dispone una serie de facultades comunes a las Direcciones Generales de Auditoría, cuyo contenido versa en delimitar el campo de acción para la realización de los trabajos de revisión de la Cuenta Pública, a través de auditorías, visitas e inspecciones.

De lo anterior, no resulta difícil observar que las Direcciones Generales sustantivas de la Contaduría, radican en las encargadas de efectuar las auditorías correspondientes (Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal, Dirección General de Auditoría al Sector Central, Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas y Dirección General de Auditoría a Obra Pública). Auditorías cuya materia y sujetos se delimitan a cada una de éstas mediante los artículos 17, 18, 19 y 20 del Reglamento Interior.

En el artículo 17, se establece que a la Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal le corresponde revisar, analizar y evaluar la información programática-presupuestal que integra la Cuenta Pública, 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 evaluar la suficiencia de las metas alcanzadas, los efectos económico-sociales y ambientales y la eficacia de las acciones realizadas en lo concerniente a la información programática presupuestal.

En el artículo 18, se establece que a la Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas le corresponde 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 demás leyes aplicables; verificar que las adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que hayan adquirido las Entidades, se hayan apegado a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables; 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, el Código Financiero del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables; 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 los aplicaron con eficacia y eficiencia, para el óptimo aprovechamiento de los recursos; y detectar las deficiencias de las Entidades sujetas a revisión, que impidan el funcionamiento adecuado del sistema tributario.

Por su parte, en el artículo 19 se establece que a la Dirección General de Auditoría al Sector Central le corresponde verificar que las adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios de cualquier naturaleza que hayan adquirido las Dependencias y Órganos Desconcentrados, se hayan apegado a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal y las disposiciones reglamentarias vigentes; 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, el Código Financiero del Distrito Federal y demás legislación aplicable; 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 los aplicaron con eficacia y eficiencia, para el óptimo aprovechamiento de los recursos; y detectar las deficiencias de las Dependencias y Órganos Desconcentrados sujetas a revisión, que impidan el funcionamiento adecuado del sistema tributario.

Finalmente, en el artículo 20 se establece que a la Dirección General de Auditoría a Obra Pública le corresponde 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; y 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.

Con relación a las Direcciones Generales restantes (Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Administración y Sistemas y Dirección General de Programación y Control de Auditoría) sus facultades específicas se encuentran previstas en los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento en comento.

Al respecto, en el artículo 21 se establece que a la Dirección General de Programación y Control de Auditoría le corresponde integrar, con el apoyo de las distintas direcciones generales, los programas de trabajo de la Contaduría, así como dar seguimiento y evaluar su ejecución; 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; integrar, consolidar, difundir y actualizar, con el apoyo de las distintas direcciones generales, el manual y manuales de procedimientos y metodologías con el fin de que el Órgano Colegiado proceda a su aprobación; e 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 Programático Presupuestal y Financiero que trimestralmente presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y los que le solicite el Órgano Colegiado.

Por lo que hace a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en el artículo 22 se establece que a ésta le corresponde 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; promover ante las autoridades competentes las acciones legales y judiciales que le corresponda ejercitar a la Contaduría, conforme a sus atribuciones; representar a la Contaduría cuando sea parte o tercero interesado, ante toda clase de tribunales del fuero federal y común o contencioso administrativo; 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; elaborar los informes previo y justificado que deba rendir la Contaduría o los servidores públicos de la misma, señalados como autoridades responsables en los juicios de amparo; y presentar

denuncias y querellas ante las autoridades competentes previo acuerdo por escrito del Órgano Colegiado.

Finalmente, en el artículo 23 se establece que a la Dirección General de Administración y Sistemas le corresponde administrar los recursos humanos, financieros y materiales de la Contaduría, de acuerdo a las políticas, normas, sistemas y procedimientos que fije el Órgano Colegiado; conducir las relaciones laborales y vigilar la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo 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; y preparar el anteproyecto del presupuesto anual de la Contaduría, controlar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación.

A la fecha, en el seno de la institución existe un debate respecto a si estas tres últimas Direcciones Generales pueden o no catalogarse como sustantivas para la Contaduría atendiendo a sus funciones.

A juicio del sustentante, sólo en lo que respecta a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y a la Dirección General de Programación y Control de Auditoría, éstas deben considerarse también como Direcciones Generales con funciones sustantivas para la Contaduría, en virtud del grado de participación que ambas presentan en los trabajos de auditoría, inspección y revisión de la Cuenta Pública, ya que mientras la Dirección General de Asuntos Jurídicos participa emitiendo opiniones jurídicas respecto de casos complejos y técnicos relacionados con hallazgos de auditoría detectados por las Direcciones Generales de Auditoría, promueve fácticamente¹⁴¹ las promociones de acciones

Se dice fácticamente como consecuencia de que la Dirección General de Asuntos Jurídicos por ley no presenta la facultad reglada de elaborar las promociones de acciones legales derivadas de las auditorías practicadas, ya que dicha facultad según la fracción VIII del artículo 16 del Reglamento Interior, se deposita en las cuatro Direcciones Generales de Auditoría que integran a la Contaduría

que resultan de una irregularidad, y revisa y valida jurídicamente casi toda la totalidad de los actos que integran el proceso de las auditorías; la Dirección General de Programación y Control de Auditoría, por su parte, integra y consolida, con el apoyo de las distintas Direcciones Generales, los programas de auditoría con el fin de que el Órgano Colegiado proceda a su aprobación; integra, norma la edición, corrige y edita, 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 Programático Presupuestal y Financiero; y formula y mantiene actualizados los sistemas y procedimientos que permiten elaborar los programas de trabajo de cada Dirección General, así como los métodos y procedimientos que considera más idóneos para el desempeño de las actividades sustantivas y adjetivas de la Contaduría.

De esta forma, el debate en comento no debe quedar atrás, ni hacerse de menos, ya que del resultado de éste se generarán consecuencias trascendentales como lo puede ser el ingreso de los servidores públicos adscritos a estas Direcciones Generales al servicio civil de carrera de la Contaduría.

4.1.4 Contraloría Interna

En el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contaduría, se dispone que ésta tendrá un Contralor que será nombrado por la Asamblea a propuesta de la Comisión y cuya adscripción orgánica se señalará en el Reglamento. Asimismo, en dicho artículo se desarrollan en sus cinco fracciones, las facultades de dicho servidor público, las cuales se reproducen en términos generales en el título IV, capítulo Único, artículo 24 del Reglamento Interior, en el cual se establece que el Contralor Interno tendrá las siguientes atribuciones: 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 de sus funciones; realizar las auditorías financieras, operacionales, de sistemas y administrativas que se requieran; requerir a los servidores públicos de la Contaduría, la información necesaria para llevar el Registro Patrimonial de éstos; requerir a 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 semestral previsto en la fracción II del artículo 18 de la Ley; dictaminar sobre las sanciones administrativas a que se hicieron acreedores los servidores públicos de la Contaduría; y dictaminar sobre las responsabilidades en que pudieran haber incurrido los servidores públicos de la Contaduría.

Esta Contraloría Interna como ya se apuntó anteriormente, no depende de la Contaduría sino de la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal, siendo a ésta a la que debe informar no sólo de su actuación sino también del desempeño de la Contaduría, ya que como lo previene la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica, en relación con la fracción VII del artículo 24 del Reglamento Interior, dicho órgano de control debe informar semestralmente a la Comisión de Vigilancia de las posibles irregularidades cometidas por los servidores públicos del órgano técnico de fiscalización.

Para poder rendir dicho informe, la Contraloría Interna de acuerdo a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 24 del Reglamento Interior y conforme a los programas que establezca, practica auditorías financieras, operacionales, de sistemas y administrativas, incluyendo los sistemas, controles y procedimientos en uso.

Como resultado de esas auditorías, la Contraloría Interna debe proponer las normas y procedimientos al sistema de control interno de la Contaduría, y debe investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos del órgano técnico. Sin embargo, esa investigación no sólo debe ser iniciada con motivo de las auditorías que se practiquen sino también, según lo previene la fracción III del citado artículo, cuando se presente una queja o denuncia de los particulares o servidores públicos.

En la fracción I del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contaduría, en relación con las fracciones VIII y IX del artículo 24 de su Reglamento Interior, se establece que la Contraloría Interna tendrá la facultad de dictaminar sobre las responsabilidades o sanciones administrativas a que se hicieren acreedores los servidores públicos de la Contaduría.

Esta fracción, resulta ser una dificultad para el órgano de control interno, debido a que según el Diccionario de la Real Academia Española, dictaminar significa "opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa"¹⁴². Ello quiere decir, que la Contraloría Interna puede emitir su opinión respecto del resultado de las investigaciones que con motivo de las auditorías o de las quejas o denuncias se le presenten, pero no puede imponer directamente sanción alguna al infractor, lo cual por supuesto limita su actuación, y genera un vacío legal respecto de la autoridad competente para imponer a los servidores públicos de la Contaduría, las sanciones administrativas a las que se hagan acreedores.

En razón de ello, es necesario conferir a la Contraloría Interna de la Contaduría Mayor de Hacienda de forma más expresa, la facultad que hasta ahora no se prevé en su Ley Orgánica, ni en el Reglamento Interior y que se precisa en el párrafo precitado

Diccionario de la Real Academia Española. Op. Cit., p. 475.

4.2 Ámbito de Competencia

Como ya se precisó con anterioridad, el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría dispone que ésta 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".

Del precepto citado, resulta claro inferir que el ámbito de competencia o de acción de la Contaduría se circunscribe al estudio, análisis o revisión de los ingresos y egresos de carácter público del Gobierno del Distrito Federal, así como a su evaluación, que año con año son recopilados e informados a la Asamblea Legislativa y a la población del Distrito Federal mediante la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Justamente, el contenido de las tres primeras fracciones del artículo 8º de la Ley Orgánica de la Contaduría¹⁴³, se encargan de desarrollar las atribuciones de la Contaduría sobre la revisión de la Cuenta Pública, con el fin de dar

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

I. Revisar la Cuenta Pública.

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

a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Código, la Ley de Ingresos y 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 a los mismos

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y

d) Aplicaron los recursos con la periodicidad y forma establecidos por la Ley.

III. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas para la revisión de la Cuenta Pública Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, p. 3.

Asimismo, según el Glosario de Términos programático presupuestales de la Administración Pública del Distrito Federal, por Cuenta Pública se entiende el documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestal, programática y económica relativa a la gestión anual de gobierno con base en las partidas autorizadas en el presupuesto de egresos del Distrito Federal, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Jefe de Gobierno rinde a la H. Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Glosario de términos programático presupuestales. México, 1999, p. 51

satisfacción al objeto que el Estado mismo le encomienda indicado en el precitado artículo 3º de la ley Orgánica.

Sin embargo, una de sus competencias sobresalientes que a la fecha se encuentra en la penumbra, cuyo ejercicio debidamente encauzado conllevaría a otorgarle a la institución un peso político en beneficio de los habitantes del Distrito Federal, consiste en la evaluación de la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos¹⁴⁴.

El imaginar que una institución pública con este tipo de atribución la ejercite cabalmente, analizando y evaluando si se cumplieron o no los programas, si la eficiencia del gasto es o no la adecuada, implica considerar la existencia de una entidad susceptible de engrandecer o destrozar la credibilidad de un gobierno o un régimen político o económico, siempre en beneficio de la población.

Por otro lado, el ámbito de competencia de la Contaduría se encuentra delimitado en las veintiocho fracciones que integran al artículo 8º de la Ley Orgánica, de cuyo contenido debe reconocerse que el ámbito competencial de la Contaduría es eminentemente financiero.

4.3 Acciones Legales que Promueve

En el mes de noviembre de 2002, al interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, se difundió para su observancia el Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones, instrumento que dejó sin efectos, entre otros, a los Manuales para la elaboración del Pliego de Observaciones, de Fincamiento de

Al efecto, el artículo 8º, fracción VII de la Ley Orgánica de la Contaduría, señala como atribución de ésta el evaluar la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Responsabilidad Administrativa y Resarcitoria, Oficio de Señalamiento y Denuncia Penal.

El propósito de este instrumento fue el de actualizar y recopilar en uno solo, la totalidad de manuales existentes, relacionados con las acciones legales que promueve la Contaduría en el ejercicio de sus atribuciones.

En lo sucesivo, para el desarrollo del presente epígrafe se empleará el Manual en vigor, y cuando así lo amerite el caso, se hará alusión a algún instrumento abrogado con el único propósito de comparar algún desarrollo o retroceso en la materia.

4.3.1 Pliego de Observaciones

La Contaduría Mayor de Hacienda, para dar cumplimiento al fin del Estado que se prevé en el artículo 3° de su Ley Orgánica y que sustenta la existencia de este Órgano Técnico, consistente en revisar y, en su caso, llevar a juicio las acciones de la Administración Pública relativas al ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, cuenta, entre otras, con las atribuciones a que ya se hizo referencia en el artículo 8° de su Ley Orgánica, además de emitir las recomendaciones y pliegos de observaciones derivados de la revisión de la Cuenta Pública¹⁴⁵.

El Pliego de Observaciones, de conformidad con lo preceptuado en el numeral

Art. 8°.- Corresponde a la Contaduría el ejercicio de las siguientes atribuciones.

XIII. Emitir las recomendaciones y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la Cuenta Pública, así como los informes de las auditorías practicadas.

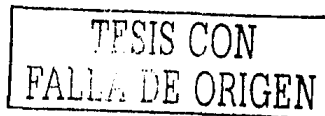
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, p. 4

6, del apartado 4 "Marco Conceptual" del Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones, "es el documento por medio del cual la CMHALDF comunica formalmente al ente auditado la(s) irregularidad(es) que causa(n) daño o perjuicio a la hacienda pública del Distrito Federal, o al patrimonio de las entidades públicas o de algún órgano autónomo, y requiere la información y documentación que demuestre la inexistencia de la(s) irregularidad(es), su justificación documental o, en su caso, el resarcimiento respectivo"¹⁴⁶, otorgando un término de 30 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación del Pliego.

De lo anterior, es claro observar que el ejercicio de la atribución relativa a la emisión de los pliegos de observaciones respectivos, está supeditada a que la Contaduría Mayor de Hacienda previamente revise la Cuenta Pública y practique las auditorías, visitas, revisiones e inspecciones correspondientes. En otras palabras, el ejercicio de esta atribución es una consecuencia directa de los resultados que arrojen las auditorías, cuyo contenido de estos últimos consista en actos u omisiones ilícitos cometidos por servidores públicos.

En este orden de ideas y conforme a la clasificación que de los actos administrativos hace Gabino Fraga, se puede afirmar que el Pliego de Observaciones es un acto administrativo, ya que su emisión produce consecuencias jurídicas que se traducen en derechos y obligaciones a cargo de su destinatario, esto es, la obligación de cumplir con el requerimiento de presentación de información y documentación, cuya omisión deriva en la solicitud de determinación de responsabilidades disciplinarias y resarcitorias, así como el derecho a que las irregularidades se justifiquen o solventen una vez que se haya cumplido con dicho requerimiento, cuando a juicio de la Contaduría dicha información y documentación se considere como procedente y suficiente

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones. México, 2002. p. 9



para considerarlas como justificadas o solventadas; a su vez, continuando con la clasificación de Gabino Fraga, se puede afirmar que el Pliego de Observaciones es un acto que se forma por el concurso de varias voluntades, debido a que emana de la aprobación del Órgano Colegiado de la Contaduría¹⁴⁷; y que es un acto obligatorio y no discrecional porque constituye una ejecución de la ley, es decir, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Contaduría cuando se han producido determinadas condiciones de hecho. Finalmente, se puede considerar al Pliego de Observaciones como un acto administrativo externo, ya que sus efectos jurídicos trascienden sobre la esfera jurídica del servidor público y no a regir una situación u organización interna de la institución¹⁴⁸.

La elaboración del Pliego de Observaciones está a cargo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, según lo previene el numeral 1, del Subapartado 5.2.3. del Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones, con base en el dictamen y expediente técnicos emitidos por las unidades administrativas auditoras¹⁴⁹.

Sin embargo, como ya se mencionó, la Dirección General de Asuntos Jurídicos no cuenta con la facultad reglada de elaborar los pliegos de observaciones, ya que de acuerdo al artículo 16, fracción VIII del Reglamento Interior del Órgano Técnico, son las Direcciones Generales de Auditoría las que deben elaborar, para ser sometidas a la consideración del Órgano Colegiado, las *observaciones*, recomendaciones y demás promociones de acciones derivadas

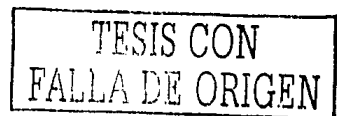
Art 15 - Corresponde al organo colegiado de la Contaduria

VI. Formular Las observaciones, recomendaciones y los pliegos de observaciones, asi como proceder a su seguimiento hasta que se hayan atendido y solventado en su totalidad, informando mensualmente de los avances a la Comision

Ley Organica de la Contaduria Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, p 5

Cfr FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Porrua, Trigesimosexta Edicion, México, 1997, pp. 230-232

Cfr Contaduria Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Manual de procedimientos para la promoción de acciones. Op Cit . p. 18



de las auditorías practicadas¹⁵⁰, limitando a la Dirección General de Asuntos Jurídicos en la fracción III del artículo 22, a *promover* ante las autoridades competentes las acciones legales y judiciales que le corresponda ejercitar a la Contaduría, como lo pueden ser denuncias de hechos, amparos y procedimientos laborales.

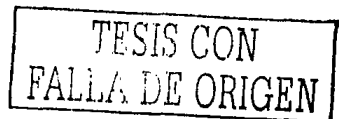
En la elaboración del Pliego de Observaciones, tal y como se señaló anteriormente, la Dirección General de Asuntos Jurídicos incluye solamente las irregularidades que conllevan un daño o perjuicio a la hacienda pública del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades públicas o de algún órgano autónomo; sin embargo, si el Pliego de Observaciones es la comunicación formal que hace la Contaduría al ente auditado del resultado de las auditorías practicadas, a juicio del sustentante no sólo deben darse a conocer las irregularidades que causan un daño o perjuicio, sino también aquéllas de carácter administrativo, es decir, aquéllas que implican un incumplimiento a una norma de carácter sustantivo, como consecuencia de que el Pliego constituye la base para promover tanto el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas como el de Responsabilidades Resarcitorias.

En la práctica, esto se explica debido a la Contaduría a la par de la notificación del Pliego de Observaciones, promueve ante la Contraloría General del Distrito Federal el Fincamiento de las Responsabilidades Administrativas; sin embargo, esta acción debería promoverse hasta que haya fenecido el plazo de los 30 días hábiles otorgado a los entes auditados para emitir su respuesta por lo siguiente.

Art 16 - 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

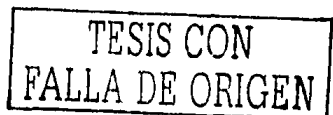
VIII Elaborar, para ser sometidas a la consideración del Órgano Colegiado, las observaciones, recomendaciones y demás promociones de acciones derivadas de las auditorías practicadas.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de mayo de 1999, p 6



- Existen casos en los que aún cuando el ente auditado, servidor público o persona física o moral involucrados, solventan o justifican, a juicio de la Contaduría, las irregularidades objeto del Pliego de Observaciones con la información o documentación que proporcionan, la Contraloría General del Distrito Federal inicia un procedimiento administrativo disciplinario o emite una resolución en la que impone una sanción por una irregularidad que para el órgano técnico de fiscalización ya no existe o nunca existió.
- Cabe la posible actualización del supuesto relativo a que los presuntos responsables de una irregularidad patrimonial, efectúen el resarcimiento del daño ocasionado al erario del Distrito Federal, al patrimonio de las entidades públicas o de los órganos autónomos, como consecuencia de la aceptación y cumplimentación del Pliego de Observaciones, y a pesar de ello, la Contraloría General del Distrito Federal inicie un procedimiento administrativo disciplinario cuya finalidad sea el imponer una sanción económica considerando un monto que ya fue reintegrado.
- Puede darse el caso de que aún cuando la Contaduría en su evaluación al Pliego de Observaciones de por solventadas las irregularidades objeto del mismo y que el servidor público utilice dicha evaluación para su defensa en el procedimiento administrativo que le instaure la Contraloría General de Distrito Federal, ésta última considere que las irregularidades no están solventadas, situación que no sólo podría derivar en un conflicto de criterios que debilitaría la credibilidad de ambas instituciones, sino que además, implicaría que el servidor público se vea obligado a impugnar ante las autoridades jurisdiccionales competentes la resolución emitida.

Otro aspecto al que debe prestarse atención del Pliego de Observaciones, es que no obstante que en la hoja 8 del formato del mismo, el cual se agrega como anexo del presente trabajo, se indica que se otorga al ente auditado un plazo de



30 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la fecha de notificación para que se envíe la información y documentación requeridas, dicho plazo no se encuentra regulado ni en la Ley Orgánica del Órgano Técnico ni en su Reglamento, lo cual de ninguna forma expresa una obligación para el ente auditado de emitir su respuesta en el plazo indicado, pero si un acto por parte de la Contaduría que conforme al Derecho Administrativo no pueden llevar a cabo las autoridades administrativas, ya que como lo indica el Diccionario Jurídico Mexicano "El acto administrativo proviene de la potestad que tienen la autoridad administrativa en la ley. Esto significa que el acto administrativo está sometido al principio de legalidad, conforme al cual la autoridad administrativa sólo puede realizar los actos que la ley autorice. El principio referido se encuentra consagrado por la garantía individual de legalidad, que se recoge en el artículo 16 de la Constitución Federal. El principio de legalidad se ha hecho efectivo reiteradamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando en su Jurisprudencia que 'Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite'. SFJ Compilación 1917-1965, tesis 47, Apéndice al Tomo CXVII, tesis número 166"¹⁵¹.

Además, aunque de acuerdo al procedimiento que lleva a cabo la Contaduría, el Pliego de Observaciones es sólo notificado a los titulares de los entes auditados, a juicio del sustentante éste también debería notificarse a los servidores públicos y personas físicas o morales que hayan coparticipado con éstos, a fin de que puedan responder en los diferentes procesos en que se les finquen responsabilidades, llámense administrativas o resarcitorias.

Si bien es cierto que esta situación se encuentra ya prevista en la fracción V del

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa. Decimaquinta Edición. Tomo I, México, 2001, p. 76.

artículo 14¹⁵² de la Ley Orgánica, también lo es que esta obligación da pie a una confusión, ya que el término "fincamiento de responsabilidades" suele relacionarse directamente con los fincamientos de responsabilidades administrativas y resarcitorias que la Contaduría promueve y no con el Pliego de Observaciones, responsabilidades, que sea de paso, tampoco son notificadas a los responsables sino solamente a las autoridades competentes para conocer de ellas.

Por lo anterior, es necesario que dicha fracción se modifique para emplear en el futuro el verbo "determinar" que el incorrecto "fincar", ya que es de reconocerse que con el Pliego de Observaciones se notifican las irregularidades detectadas y se señalan a los servidores públicos probables responsables que participaron en ellas, hechos que deben catalogarse como una determinación, o en su defecto, fincamiento de responsabilidades.

Para continuar con el procedimiento, indicaremos que una vez fenecido el término señalado en el Pliego de Observaciones para presentar la información y documentación que justifiquen o solventen la irregularidad, las consecuencias jurídicas que se actualicen dependerán del cumplimiento o incumplimiento que el destinatario realice de dicho requerimiento. En este sentido, si el ente auditado exhibe información o documentación por la que se justifique o solvete la irregularidad, la Contaduría procede a elaborar el oficio de solventación de observaciones respectivo. Si por el contrario, el destinatario no atendiese el requerimiento, y por ende no presenta sus manifestaciones y pruebas, el órgano técnico de fiscalización solicita, mediante el oficio de Fincamiento de

Art 14.- El Presidente del órgano colegiado de la Contaduría, como autoridad ejecutiva, tendrá específicamente las siguientes facultades
V Notificar a los responsables sobre el fincamiento de responsabilidades en su contra
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, p. 5

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Responsabilidad Resarcitoria, de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal (representante del interés fiscal del Distrito Federal), el inicio del procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades resarcitorias, por actos u omisiones ilícitos cometidos por los servidores públicos que hayan causado daños y/o perjuicios al erario de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

4.3.2 Fincamiento de Responsabilidades Administrativas

La promoción de Fincamiento de Responsabilidades Administrativas (PFRA), es de acuerdo con lo indicado en el numeral 5 del apartado 4 "Marco Conceptual" del Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones, el "documento mediante el cual la CMHALDF solicita a la Contraloría General del Distrito Federal o, en su caso, a la Contraloría Interna, órgano de gobierno o titular de un órgano autónomo, según corresponda, que finque las responsabilidades que procedan al (a los) servidor(es) público(s) que por algún acto u omisión haya(n) infringido una o más disposiciones legales, reglamentarias o administrativas"¹⁵³.

Este documento, según lo indica el numeral 1 del apartado 5.2.6. del Manual antes citado, está a cargo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, con base en el Dictamen y Expediente Técnicos emitidos por las Unidades Administrativas Auditoras¹⁵⁴.

Los criterios que de acuerdo al Manual de referencia, debe considerar la Dirección General de Asuntos Jurídicos para elaborar la promoción de Fincamiento de Responsabilidades Administrativas, son los siguientes:

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Manual de procedimientos para la promoción de acciones. *Op Cit.*, pp. 8-9.
Cfr *Ibidem* p. 21.



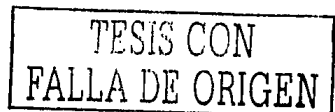
- Cuando existan faltas de las que se derive la causación de daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Gobierno del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades públicas u órganos autónomos, siempre y cuando el monto del daño o perjuicio causado por el infractor exceda de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, al momento de la comisión de la falta.
- Cuando se trate de faltas en las que existan elementos suficientes para acreditar que el infractor obtuvo un beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte, independientemente del monto.
- Cuando se trate de actos u omisiones que impliquen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Gobierno del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades públicas u órganos autónomos, por un monto inferior a diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de la comisión de la falta; no conlleven la causación de éstos; o, no redunden en un beneficio económico para el infractor.

Lo anterior, siempre y cuando, por la importancia que revista el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones debió observar el servidor público a juicio de la Unidad Administrativa Auditora y con la aprobación del Contador Mayor de Hacienda coordinador correspondiente, existan elementos documentales que evidencien la gravedad de la falta. En este caso, con anterioridad a la elaboración de la promoción de Fincamiento de Responsabilidades Administrativas, la Dirección General de Asuntos Jurídicos verificará que se cuente con la

aprobación del Contador Mayor de Hacienda coordinador de la Dirección General de Auditoría.

- En los casos en que se haya agotado el procedimiento de seguimiento de recomendaciones establecido en el documento denominado "Procedimiento para la elaboración del Oficio de Recomendaciones"¹⁵⁵, sin que el ente auditado haya atendido los requerimientos hechos por la Contaduría Mayor de Hacienda a través de sus Unidades Administrativas Auditoras, o ante la omisión reiterada para proporcionar o rendir la información solicitada a los entes durante el proceso de auditoría o revisión, la Dirección General de Asuntos Jurídicos promoverá la acción a solicitud expresa de la Dirección General de Auditoría responsable sin necesidad de Dictamen Técnico. Dicha solicitud, deberá cubrir como mínimo los siguientes requisitos:
 - Señalar el nombre, cargo y domicilio de los servidores públicos encargados de dar la información.
 - Describir de manera sucinta y anexar copia de los oficios mediante los cuales se hicieron los requerimientos de información y, en su caso, las respuestas dadas a los mismos, de las cuales se desprenda la omisión reiterada por parte del ente auditado.
 - En el supuesto de que el ente reporte que no cuenta en sus archivos con la información solicitada, se deberá precisar el nombre, cargo y domicilio del último servidor público que fue responsable de dicha información y anexar en copias certificadas las actas de entrega-recepción de los servidores públicos que estuvieron a cargo de la misma por razón de sus funciones.

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Procedimiento para la Elaboración del Oficio de Recomendaciones, México, 1999



Cabe mencionar, que en este último supuesto, la promoción de Fincamiento de Responsabilidades Administrativas, se fundamenta en lo establecido en el artículo 37, fracción V¹⁵⁶ de la Ley Orgánica de la Contaduría.

En cuanto a la fundamentación que en los demás casos debe observar la promoción de Fincamiento de Responsabilidades Administrativas respecto de las atribuciones de la Contaduría, en el formato de dicho documento que se agrega como anexo del presente trabajo, sólo se hace referencia al último párrafo del artículo 39 de su Ley Orgánica, el cual indica que "la autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro deberá informar a la Contaduría sobre su cumplimiento".

Finalmente, es importante indicar que la Contaduría Mayor de Hacienda promueve el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas ante la Contraloría General del Distrito Federal, no obstante que el artículo 39, inciso a) de su Ley Orgánica, le ordena que deberá hacerlo ante el *superior jerárquico* del servidor público¹⁵⁷, lo cual puede subsanarse reformando el citado inciso.

Art 37 - Incurren en responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal y de la Contaduría que en el ejercicio de sus funciones incumplan con las siguientes obligaciones:

V Remitir informes y dar contestación en los términos de esta Ley a las observaciones y recomendaciones que haga la Contaduría, derivadas de la revisión de la Cuenta Pública o del resultado de las auditorías practicadas

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, p 9

Art 39 - 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 correspondientes a efecto de:

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

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999 p 10.



4.3.3 Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias

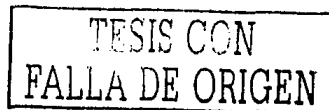
La promoción de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, de acuerdo con lo indicado en el numeral 4 "Marco Conceptual" del Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones, "es el documento mediante el cual la CMHALDF solicita a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal finque las responsabilidades resarcitorias por la falta de solventación del Pliego de Observaciones (PO), con objeto de reparar, indemnizar o resarcir el daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades públicas o de algún órgano autónomo"¹⁵⁸.

Dicho documento, respecto de las atribuciones de la Contaduría, se fundamenta únicamente en el último párrafo del artículo 39, el cual establece que "la autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro deberá informar a la Contaduría sobre su cumplimiento".

Sin embargo, dicho documento debería fundamentarse en el propio inciso b) del precitado artículo, el cual establece 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".

Pero más allá del concepto y fundamentación que debe revestir el documento a que se ha hecho referencia, resulta necesario determinar la naturaleza jurídica de esta acción, es decir, precisar sus características esenciales desde una óptica jurídica, para estar en posibilidad de conocer a los individuos que obliga,

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones, Op Cit., p. 9



las sanciones aplicables por las conductas u omisiones en que incurran y los procedimientos y autoridades competentes para aplicarlas.

Para tal efecto, los artículos 109, párrafo primero y fracción III, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que "el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones"; III. "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"; y que "las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas".

De lo anterior, se infiere que la naturaleza jurídica de la responsabilidad resarcitoria es de carácter administrativo, toda vez que las normas jurídicas que prevén los sujetos, procedimientos, sanciones y autoridades competentes, por corresponder al interés colectivo, pertenecen al ámbito del Derecho Público, el cual regula a través de las normas jurídicas de naturaleza administrativa, lo referente a los derechos y obligaciones que todo servidor público presenta en su vínculo jurídico con el Estado.

En un mismo sentido se pronuncia Humberto Delgadillo Gutiérrez al señalar que "de esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo

tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo”¹⁵³.

Ahondando sobre este punto, Jesús Orozco Henríquez, expone que “el artículo 109 en vigor establece –según reforma constitucional de 1982 y con mucha mejor técnica jurídica que el texto anterior-, los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 vigente, alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos. Cabe señalar, que cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidades”¹⁵⁴.

En este orden de ideas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1982, es

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Porrúa. Cuarta Edición. México 2001, p. 6.
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. (Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos). México, 1990, p. 468

el conjunto de normas administrativas reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución aplicables para el Distrito Federal, que dan satisfacción a lo previsto en los artículos 109, fracción III, y 113 constitucionales, debido a que en ella se especifican con claridad los sujetos de responsabilidad, obligaciones, así como las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, y las autoridades competentes y procedimientos para aplicar dichas sanciones.

De esta manera, es posible concluir que la responsabilidad de naturaleza administrativa a cargo de los servidores públicos, llámese disciplinaria o resarcitoria, para cumplir con el mandato constitucional y considerarse como legal, deberá estar prevista en las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que para tal efecto expidan el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Delimitada la naturaleza jurídica de la responsabilidad resarcitoria, se ahondará en el objeto de la misma, el cual demanda profundizar en otro tipo de responsabilidad que presenta un objeto similar a ésta: la civil. Esta similitud, suele provocar confusión y debate cuyo tema central versa en discernir si la responsabilidad resarcitoria deriva o encuentra su origen en la responsabilidad civil, lo que la clasificaría como una mera variación de ésta o, por el contrario, considerarla como un tipo de responsabilidad que detenta plena autonomía por presentar elementos propios como lo son el fundamento jurídico, el objeto y sujetos, así como su naturaleza jurídica.

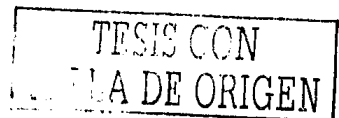
En todo caso, debe reconocerse que los objetos de ambas responsabilidades son similares, por la razón de que éstos tienden a una finalidad común, un propósito compartido que se circunscribe a la obligación de reparar un daño a otro, por una conducta u omisión ilícita cometida.

En este tenor, si bien es cierto que estas dos responsabilidades presentan un objeto similar, también lo es que las mismas detentan, una de la otra, plena autonomía por la existencia de elementos particulares que permiten señalar las diferencias entre ellas.

Así pues, para esclarecer la diferencia específica entre estos dos tipos de responsabilidad, siguiendo a Rafael Rojina Villegas, podemos decir que hay responsabilidad civil cuando una persona causa daño a otra, por culpa o dolo, existiendo una relación directa o indirecta entre el hecho y el daño; responsabilidad que a su vez, encuentra su origen según sea la naturaleza de los valores lesionados. De esta forma, podemos distinguir los valores de la comunidad y los valores de la personalidad, en este sentido si el hecho ilícito ataca sólo aquellos intereses personales, que no trascienden a la sociedad, ni ponen en peligro las condiciones de existencia de la misma, existirá entonces sólo responsabilidad civil¹¹¹.

De esta manera, respecto a la justificación y objeto de la responsabilidad civil, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, expone lo siguiente: "La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que 'nadie tiene derecho de dañar a otro', y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés jurídico. De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en

Cfr. ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Porrúa, Sexta Edición, México 1995, pp 121-123

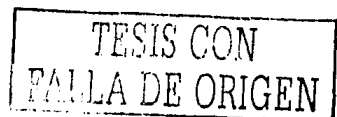


responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal". Asimismo, en cuanto a la responsabilidad resarcitoria señala: "Es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos administrativos".

Por su parte, Sergio Monserrit Ortiz Soltero, partícipe de la confusión y del debate señalado en el principio de este apartado, señala que: "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, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios 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. La responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley".

Finalmente, el artículo 47 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación indica: "Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, Op. Cit., pp. 29-31.
MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Porrúa, Segunda Edición, México 2001, p. 268



y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio”.

De lo antes señalado, se puede afirmar que conforme al principio de la *Lex Aquilia* (“aquél que cause un daño a otro, tendrá la obligación de repararlo”), los dos tipos de responsabilidad ostentan un mismo objeto, pero con la diferencia esencial de que la responsabilidad civil deriva de una lesión a la esfera jurídica de un particular por otro particular, por un servidor público en ejercicio de sus funciones o por el Estado, y la resarcitoria de la afectación al patrimonio de la Hacienda Pública generada por actos u omisiones ilícitos de sus servidores públicos o por particulares, siempre y cuando se acredite que hayan participado aquéllos.

Sobre lo anterior, y con base en el tipo de relaciones jurídicas que entre las personas pueden existir en el mundo del derecho, es factible mencionar que conforme a las relaciones conocidas como de coordinación (particular-particular), existirá responsabilidad civil cuando la víctima del daño o perjuicio recaiga en la figura de un particular.

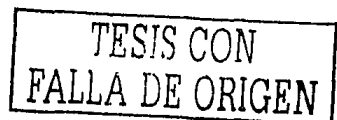
Asimismo, no debemos olvidar que dentro de su actividad, el Estado se encuentra facultado para celebrar con los particulares actos jurídicos de derecho privado (compraventa, arrendamiento, etcétera); este tipo de relaciones jurídicas se celebran bajo el enfoque de la coordinación. Por lo anterior, cuando un particular cause un daño o perjuicio al Estado como consecuencia del incumplimiento de alguna obligación convenida entre ambos, podrá considerarse como acertado que el Estado, bajo el derecho civil, sea considerado como víctima del daño o perjuicio cometido a su patrimonio, por lo cual estaría plenamente legitimado para solicitar de la autoridad civil, la reparación del mismo.

A su vez, y para efectos de esta responsabilidad, al Estado podrá considerársele como una cuasivictima del daño o perjuicio causado, en el supuesto de que sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas, ocasionen un daño o perjuicio a los particulares y no tengan bienes, o los que tengan no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados, ya que se encuentra obligado a pagarlos al particular de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, situación que genera como consecuencia que el Estado, a través de la vía civil, repita de ellos lo que hubiere pagado.

Por otro lado, acorde a las relaciones conocidas como de supra-subordinación (Estado-particulares), existirá responsabilidad resarcitoria cuando la víctima del daño o perjuicio recaiga solamente en la figura del Estado, daño que se ocasionará exclusivamente por la culpa o negligencia de sus servidores públicos o por los particulares que hayan estado coludidos de los actos u omisiones cometidos por los primeros.

Esto significa que la responsabilidad resarcitoria no deriva ni encuentra su origen en la responsabilidad civil, puesto que éstas nacen de supuestos disímiles de afectación o lesión a esferas jurídicas de sujetos distintos, situación que contribuye a demostrar su plena autonomía, no sólo de la responsabilidad civil sino también de la penal y política, las cuales surgen de una afectación a los valores que están protegidos por las leyes penales y a los intereses públicos fundamentales, respectivamente.

Expreso lo anterior, se puede declarar que la responsabilidad resarcitoria tiene como justificación lo preceptuado en los artículos 113 y 134 constitucionales, en los cuales se señalan las máximas (salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia), por las que se deberá regir el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicos, así como la



administración de los recursos económicos de que dispongan los gobiernos Federal y del Distrito Federal y sus respectivas administraciones públicas paraestatales; y como objeto el "obtener del servidor público, en cantidad líquida, la reparación, indemnización o resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública, como consecuencia de una conducta u omisión ilícitos".

Para continuar con la exposición del procedimiento que debe llevar a cabo la Contaduría para promover el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, como ya se había señalado anteriormente, cuando el destinatario del Pliego de Observaciones no atiende el requerimiento que en él se le formula, y por ende no presenta sus manifestaciones y pruebas, el órgano técnico de fiscalización solicita a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, mediante el oficio de Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria, el inicio del procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades resarcitorias, por actos u omisiones ilícitos cometidos por los servidores públicos que hayan causado daños y/o perjuicios al erario de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Esta solicitud se encuentra prevista en el artículo 495, último párrafo del Código Financiero del Distrito Federal, que dispone: "Asimismo, (la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal) 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".

Una vez presentada dicha solicitud por la Contaduría ante la Procuraduría Fiscal, ésta última procederá a iniciar la maquinaria jurisdiccional del Estado para que a través del procedimiento administrativo resarcitorio, contemplado en

el Título Segundo del Libro Quinto del Código Financiero, determine las responsabilidades resarcitorias procedentes a los servidores públicos y particulares involucrados, así como el monto de los daños y perjuicios causados al erario público del Distrito Federal por las conductas u omisiones ilícitas cometidas. Estos daños y perjuicios, una vez determinados a través de una resolución administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 del mencionado ordenamiento, tendrán el carácter de crédito fiscal exigible a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Realizada la sinopsis del procedimiento resarcitorio que la Contaduría Mayor de Hacienda está obligada a cumplir para solicitar la reparación de los daños y perjuicios, toca el turno ahora al análisis sobre la licitud o procedencia legal del mismo. Al respecto, para estar en posibilidad de emitir un juicio jurídico acertado, será necesario retomar la solicitud de Fincamiento de Responsabilidades Administrativas por actos u omisiones ilícitos de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, con la finalidad de dilucidar si las solicitudes formuladas por la Contaduría Mayor de Hacienda (disciplinaria y resarcitoria), ante las autoridades competentes, lesionan lo previsto en el artículo 109 constitucional.

Para esta causa, si la Contaduría cuando en el ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones, detecta irregularidades por conductas u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, solicita de la Contraloría General del Distrito Federal el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad disciplinaria, cuyo objeto versa en sancionar la conducta activa o pasiva ilícita del servidor público.



Cabe señalar, que la solicitud que presenta la Contaduría Mayor ante la Contraloría General del Distrito Federal, autoridad competente para incoar el procedimiento administrativo disciplinario (artículo 34, fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal), estará sujeta a una valoración previa por parte de ésta última para que, en el caso de que se acrediten los elementos de la responsabilidad (sujetos y conductas u omisiones ilícitas), proceda a emitir, formular y notificar los pliegos de responsabilidades a los servidores públicos, a efecto de iniciar el procedimiento administrativo que determine la existencia de responsabilidades y como consecuencia, aplique las sanciones administrativas correspondientes.

Ahora bien, de determinarse la existencia de una responsabilidad administrativa, la conducta u omisión ilícita se castigará con alguna de las sanciones que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 53 prevé. De esta manera, si del actuar del servidor público se desprende que éste obtuvo un beneficio económico o generó un daño o perjuicio patrimonial al erario público del Distrito Federal, las sanciones aplicables con fundamento en los artículos 113 constitucional, y 53 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, corresponderán a una sanción económica e inhabilitación por vulnerar lo dispuesto en la ley fundamental y no haber cumplido con sus obligaciones de formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, así como cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos (fracción I del artículo 47). Sanciones que tendrán como doble intención el castigar por una parte, la conducta desplegada por el servidor público (inhabilitación) y por otra, el obtener los beneficios económicos o reparar los daños y perjuicios causados al patrimonio del Estado (sanción económica).

Respecto a estas consideraciones, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala: "En la responsabilidad administrativa cuando con la conducta infractora se hayan producido daños y perjuicios al Estado, es lógico y congruente que la sanción económica incluya tanto la multa como la reparación del daño, y que en la sanción que se imponga así se especifique"¹¹⁴.

A su vez, Sergio Monserrit Ortiz Soltero indica que: "La sanción económica consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos"; asimismo, refiriéndose a la inhabilitación precisa que: "La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal. Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite"¹¹⁵.

En esta línea de pensamiento, es justificable el cuestionamiento relativo a la trascendencia y relación que guarda el análisis de la solicitud presentada ante la Contraloría General del Distrito Federal, con el juicio que se pretende emitir relativo a la procedencia legal de la solicitud formulada por la Contaduría Mayor de Hacienda para la determinación de responsabilidades resarcitorias.

La respuesta que satisface a esta interrogante, consiste en la estricta observancia, por parte de las autoridades competentes, del principio

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op Cit., p. 6

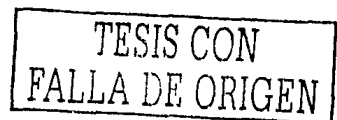
MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Op. Cit., p. 7.

constitucional relativo a la aplicación de sanciones a los servidores públicos. Principio constitucional cuyo contenido se contempla en el artículo 109 de la Constitución Política y que se refiere a "la autonomía de los procedimientos para la aplicación de las sanciones procedentes y a la prohibición de imponer dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza".

Sobre este principio, Emilio Rabasa, afirma que: "Los procedimientos a que se verán sometidos quienes incurran en alguno de los tres tipos de responsabilidad serán también diversos entre sí y autónomos. Sin embargo, como es principio de derecho que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo acto en juicios de la misma naturaleza –principio de la cosa juzgada–, cuando un servidor público es condenado o absuelto en el juicio político puede quedar sometido a proceso penal o juzgado por responsabilidad administrativa. Los resultados a que se llegue en cada uno de ellos son independientes entre sí, y ninguno prejuzga sobre los otros, pues son tres juicios de distinta naturaleza. Asimismo, y como se dice en la iniciativa: 'Ofrece la Garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de la misma naturaleza por los procedimientos autónomos facultados para aplicarlas'¹⁶⁶.

En un sentido similar, se pronuncia Jesús Orozco Henríquez al señalar lo siguiente: "El antepenúltimo párrafo del artículo 109 constitucional en vigor señala que: 'Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas –derivadas de juicio político, penales o administrativas– se desarrollarán autónomamente'; agregando, en forma reiterativa a lo dispuesto en el artículo 23 constitucional que: 'No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza'. De lo que antecede se

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, Mexicano, esta es tu Constitución, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, Decimoprimer Edición, México, 1997, p. 311.



desprende que, si bien no se puede duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, no hay impedimento alguno para que ésta última origine dos o más tipos de responsabilidades: esto es, se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa como una penal e, incluso, una civil".

Finalmente, sobre el particular, Sergio Monserrit Ortiz Soltero señala: "Como se indicó en los capítulos correspondientes la sanción económica es impuesta por la autoridad administrativa y la sanción pecuniaria por el juez penal y dada su idéntica naturaleza no pueden imponerse las dos por la misma conducta cometida por el servidor público; esto es, si se impone al servidor público una sanción pecuniaria como resultado del proceso penal, la autoridad administrativa no podrá imponer la sanción económica como resultado del procedimiento administrativo disciplinario y viceversa".

Así pues, al solicitar la Contaduría Mayor el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad resarcitoria conjuntamente al procedimiento administrativo de responsabilidad disciplinaria, debe entenderse que con dicho acto esta institución solicita de la autoridad competente el inicio de la actividad jurisdiccional del Estado, que tienda a sancionar a los servidores públicos, con la finalidad de que con dicha sanción se compensen o reparen los daños o perjuicios producidos al erario público del Distrito Federal, tal y como lo indica el artículo 495, primer párrafo del Código Financiero del Distrito Federal.

De esta forma, al emitir la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal su resolución en la que se determine el tipo de responsabilidad resarcitoria y por la que se sancione al servidor público para reparar los daños y perjuicios producidos, se

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op Cit*, p 10
MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos. *Op Cit*, p 8



deja de observar el principio constitucional del artículo 109, por perseguirse con esta solicitud la aplicación de una sanción, cuyo objeto se contempla también, de manera idéntica, en la sanción económica aplicada por la Contraloría General del Distrito Federal; sanciones que presentan la misma naturaleza jurídica por aplicarse a través de procedimientos y autoridades competentes pertenecientes al ámbito administrativo.

Por las consideraciones expuestas, y a manera de conclusión, lo que se propone es que la Contaduría no promueva en ningún caso la responsabilidad resarcitoria ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, cuando ya haya promovido la responsabilidad administrativa ante la Contraloría General del Distrito Federal; y no que la responsabilidad resarcitoria sea suprimida de tajo, en virtud de que ésta puede y debe ser ejercitada en los casos en que las responsabilidades administrativas se encuentren prescritas, ya que el término de prescripción de la responsabilidad resarcitoria, para algunos supuestos, es de una duración mayor.

4.3.4 Oficio de Recomendaciones

¿Qué es el Oficio de Recomendaciones? En la Introducción del Procedimiento para la elaboración del Oficio de Recomendaciones de Julio de 1999, se señala que "con el oficio de recomendaciones, la Contaduría Mayor comunica a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad los resultados de la revisión practicada y las medidas preventivas y correctivas que deben implantarse para subsanar o evitar las deficiencias e irregularidades de carácter programático, de sistemas, de planeación, financieros, legales y de obra pública. Dicho oficio deberá ser contestado por el ente auditado, de manera que

acredite, mediante los documentos correspondientes, las medidas adoptadas¹⁶⁹.

Así pues, nos encontramos ante la acción legal que a juicio del sustentante, es la de mayor trascendencia para la institución que se estudia.

Como ya se indicó, con el Oficio de Recomendaciones se da a conocer a los entes auditados los resultados finales de las auditorías practicadas, así como las recomendaciones preventivas y correctivas¹⁷⁰ que dichos entes deben adoptar y cumplir para subsanar y corregir o evitar las deficiencias o irregularidades detectadas.

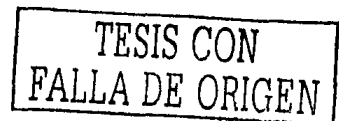
De esta manera, con la emisión de dichas recomendaciones la Contaduría debe cumplir con el papel fundamental de todo órgano de fiscalización, consistente en perfeccionar la maquinaria o el ejercicio de la administración pública.

El término que el Procedimiento en comento maneja para que los entes auditados emitan sus respuestas a las recomendaciones formuladas es de 30 días hábiles posteriores a la fecha de recibo; en el supuesto de que en este término no se presente dicha respuesta, la Contaduría, a través de la Dirección General de Auditoría correspondiente, enviará un recordatorio en el que se concederá un nuevo y último plazo de 15 días hábiles para que envíe su respuesta.

En caso de que persista la omisión reiterada de presentar la información

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Procedimiento para la elaboración del oficio de recomendaciones, *Op Cit.* p. 3

Al respecto, se entiende por recomendación correctiva aquella que tiene como propósito el corregir la desviación identificada mediante la auditoría; y por recomendación preventiva aquella cuyo objeto es prevenir su recurrencia.



solicitada, la Contaduría atento a lo dispuesto en el artículo 37, fracción V de su Ley Orgánica, podrá solicitar a la autoridad competente la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del servidor público que corresponda, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de dicha obligación.

En conclusión, las recomendaciones deben ser la punta de lanza de la Contaduría, que le permitan mejorar la calidad de la administración pública y poner el dedo en la llaga respecto de los errores cometidos para que no se repitan más; para todo esto, es necesario que el equipo o cuerpo de auditores echen mano de todo su conocimiento e imaginación para la creación de buenas recomendaciones, ya que a fin de cuentas, el papel fundamental de la Contaduría queda en sus manos, gran responsabilidad que sólo es exigible a ellos.

4.3.5 Promoción por Incumplimiento de Obligaciones Fiscales

Según el Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones, la promoción por incumplimiento de obligaciones fiscales (PIOF), es "el documento mediante el cual la Contaduría Mayor de Hacienda hace del conocimiento de la autoridad fiscal competente, la existencia del incumplimiento de obligaciones fiscales por parte de un contribuyente y solicita que se practique a éste una auditoría, o bien, que proceda a requerir la liquidación de las diferencias a su cargo, con los accesorios que la autoridad fiscal determine"¹⁷¹.

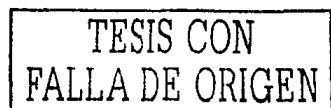
Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones, *Op. Cit.*, p. 8.

La creación de esta Promoción es consecuencia de la fusión de dos acciones anteriores: el Oficio de Señalamiento, que era aquella acción de la Contaduría que derivaba 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 accesorios¹⁷²; y el Oficio de Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, que versaba en la acción de la Contaduría que deriva de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados o entidades públicas del Distrito Federal, consistente en comunicar a la autoridad fiscal del Distrito Federal, la existencia de una posible evasión fiscal por parte de un contribuyente, por lo que se le solicita le practique una auditoría a dicho contribuyente¹⁷³.

Cabe señalar, que en la actualidad la promoción de este tipo de acción es de rara aplicación, no por la apatía, ni mucho menos por la complejidad de las cuestiones fiscales, sino por una curiosa indiferencia o incluso hasta desconocimiento por parte de los auditores de su existencia, situación que impide y dificulta el descubrimiento de irregularidades de este tipo.

A pesar de lo anterior, es de admitirse que a través de esta acción la autoridad fiscal federal y local encuentran en la Contaduría a un verdadero coadyuvante de sus funciones de comprobación fiscal. Situación que en lugar de ser criticada, repudiada, desarticulada o considerada como una intromisión en

Cfr. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Oficio de Señalamiento, México, 1996, p. 4
Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, México, 1996, p. 4



asuntos ajenos, debe reconocerse para innovar canales de comunicación y apoyo entre estas autoridades y la Contaduría.

4.3.6 Denuncia Penal

Cuando en el ejercicio de sus facultades la Contaduría detecte hechos que pueden constituir delitos, lo hará del conocimiento de la autoridad competente a través de una denuncia de hechos, previamente acordada por el Órgano Superior de Dirección, para que ésta determine las responsabilidades penales procedentes.

El procedimiento se incoará y se seguirá hasta su conclusión por la Dirección General de Asuntos Jurídicos según los términos señalados en la fracción IX del artículo 22¹⁷⁴ del Reglamento Interior de la Contaduría y deberá sujetarse a los supuestos de legitimación procesal que el artículo 41 de la Ley Orgánica prevé, y que a saber son:

Para el caso de responsabilidad penal, el procedimiento se iniciará por denuncia de:

- 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 fueron electos.

El artículo 22, fracción IX del Reglamento Interior de la Contaduría señala como facultad de la Dirección General de Asuntos Jurídicos la de presentar denuncias o querrelas 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 querrelas correspondientes, así como constituirse en coadyuvante del Ministerio Público en las denuncias de hechos que se promuevan

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de mayo de 1999, p. 9

- 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.
- 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo V

Propuestas para reformar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su Reglamento

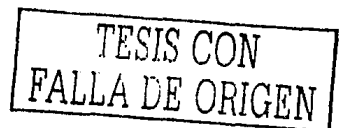
5.1 Organización

Tratados respectivamente los antecedentes, conceptos y organización relativos al órgano de fiscalización que nos ocupa, es momento de entrar a la propuesta razonada de la tesis. El contenido del presente capítulo se estructura en dos partes, en una de ellas se exponen las propuestas de reforma con sus debidas justificaciones, y en la otra, a manera de esquema, se detallan los textos de ley y reglamento interior que se proponen reformar.

5.1.1 Órgano Colegiado o Unipersonal

Pronunciarse respecto al número de miembros que deben integrar al órgano máximo de la Contaduría Mayor de Hacienda no es una tarea fácil, debido a que más allá de cuestiones doctrinarias y filosóficas, su solución depende en la actualidad de resultados pragmáticos y oportunidades o consensos políticos, que para el sustentante no son los parámetros idóneos para dilucidar esta cuestión por las consideraciones que a continuación se exponen.

Respecto a este tema, bien pueden delimitarse dos corrientes: una, a favor de que el mando de la Contaduría se otorgue a un solo individuo, con lo que se conseguiría un ejercicio más ejecutivo de las atribuciones de la institución,



evitando la parálisis funcional como consecuencia de las discrepancias en la toma de decisiones y de intereses personales o de grupo; y otra, cuya bandera es la integración plural del órgano máximo, que pretende enriquecer con debates la toma de decisiones e impedir actos de servilismo y corrupción.

La definición por uno de los postulados de estas dos corrientes, dependerá directamente del reconocimiento que el elector tenga con la diversidad de opiniones como medio indispensable para la toma de decisiones; la verdad consistente en que el ser humano no es omnímodo ni ubicuo; y con la realidad de que el poder tiende a corromper.

En este orden de ideas, la corriente que prevaleció en la reforma organizacional efectuada en 1999 a la Contaduría, fue la de integrar al órgano máximo de forma colegiada. Los argumentos expuestos para fundamentar esta decisión se plasmaron en la exposición de motivos de dicha reforma, en la cual se señaló que la experiencia en otros países ha demostrado que 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; que 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; y que con esta reforma, la Contaduría contará con un mayor equilibrio, independencia e imparcialidad en su dirección y administración, para apartarse de influencias *extra legis* que inhiban la acción fiscalizadora.

Siendo justos con ambas tendencias, es de reconocerse que la eficiencia funcional y los índices de corrupción del actuar de la institución, pueden tender

respectivamente en un esquema ya sea unipersonal o colegiado a la excelencia y nulidad o, por el contrario, a la parálisis y corrupción gradual.

La clave de este contraste, se ubica en la calidad profesional, ética y cultural de las personas que se elijan para detentar los cargos pertenecientes al órgano máximo. Una calidad profesional que exija un conocimiento profundo sobre la doctrina y práctica de la fiscalización y revisión de cuentas, así como de las demás ramas involucradas con ellas; una calidad ética que requiera un inquebrantable compromiso para con la honestidad, los intereses que se depositan en el cargo, y las máximas de la profesión elegida; y una calidad cultural para trascender a la institución más allá de sus ámbitos de competencia y mejorar sus relaciones con otros órganos de poder.

De esta forma, la discusión en comento resultaría bizantina si no se considerasen de antemano las cualidades y calidades de la o las personas que integrarían este órgano, debido a que de no valorarse de forma integral a los elegidos para el cargo, los riesgos de una parálisis y una corrupción gradual son elevados, y podrían manifestarse tanto en la forma colegiada como en la unipersonal.

Por otro lado, también es de reconocerse que resultados positivos en la gestión y en los índices de corrupción como consecuencia de una afortunada elección del o los miembros del órgano máximo, pueden presentarse a su vez, en ambos esquemas de integración. En este caso, tanto el sistema unipersonal como el colegiado rendirían frutos satisfactorios para la gestión del ente.

En este contexto, para ambas corrientes de integración es de vital importancia atender a los parámetros de selección de sus miembros, ya que de esta selección dependerá en gran medida el tipo de resultados que se deseen obtener en la práctica.

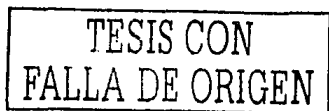
En conclusión, el criterio para la definición entre una y otra corriente de integración resultará dividido si ambas tienden a un proceso de selección que busque la mayor integridad personal de sus miembros y al conseguirlo se generen resultados favorables para la institución; sin embargo, desde una perspectiva personal, existen cualidades específicas de la integración colegiada que inclinan el voto del sustentante hacia ésta sobre la forma unipersonal, y que a saber consisten en la riqueza de las ideas que puede generar un órgano plural, una mayor capacidad para resolver los problemas que se presenten, un nivel superior en la discusión y en la toma de decisiones, y una forma posible de evitar el servilismo, la corrupción y el interés personal o de grupo.

5.1.2 Órgano de Estado con Plena Autonomía u Órgano Dependiente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El planteamiento de este tema corre la suerte de ser discutido con maduración intelectual o, por el contrario, ser satanizado por los enemigos del cambio que se oponen al debido proceso evolutivo del derecho, que lo ubique en una par regulatoria de las realidades sociales imperantes.

Cuestionarse sobre la viabilidad o necesidad de otorgar al órgano de fiscalización una plena autonomía, implica hacer de lado el santo, pero no respetado, principio de equilibrio entre los órganos del Estado que ejercen el poder, en otras palabras, como lo señala Miguel Acosta Romero, vamos hacia el fraccionamiento de los clásicos tres poderes del Estado, que vienen desde los planteamientos de Montesquieu y que esas instituciones configuran cada una un nuevo y distinto poder de los clásicos Ejecutivo, Legislativo y Judicial¹⁷⁵; así como olvidar decenas de años en los que los órganos fiscalizadores han sido meros apéndices de los órganos legislativos.

Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo, Primer Curso, Porrúa, Duodécima edición, México, 1995, p. 623



El argumento teórico que justifica la dependencia de los órganos de fiscalización con los órganos legislativos se basa en los postulados del principio de división de poderes, como prueba de esto, en uno de los párrafos de la exposición de motivos perteneciente a las reformas efectuadas a la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal en 1999, se señala que "es un principio democrático fundamental y esencial de todo Estado de Derecho, la debida cooperación entre un poder y otro para desarrollar las funciones sustantivas del Estado; asimismo, el control del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal por el Legislativo Local, debe también regirse por este principio para fortalecer la división y equilibrio de poderes y sociedad en el Distrito Federal, que ningún órgano de gobierno pueda traspasar sus límites".

En opinión del que suscribe, el amputarle al Órgano Legislativo del Distrito Federal su apéndice de fiscalización, no implicaría un atentado mortal en contra de éste, que a la luz del principio de equilibrio del poder lo ubique en desventaja en cuanto al Ejecutivo o Judicial.

Sin embargo, siendo justos con este principio, es de reconocerse que el planteamiento sobre la plena autonomía del órgano fiscalizador resultaría irrelevante si en la actualidad no existiesen una serie de hechos o intereses políticos que apartan a la fiscalización del gasto público de sus fines máximos, que consisten en mejorar la administración de recursos públicos y conseguir una real, clara y eficiente rendición de cuentas de los servidores públicos.

En efecto, al ser la naturaleza de los órganos legislativos de corte político, la ocasión de generarse intereses individuales o de grupo no es única. Así pues, la lucha por el poder trae como consecuencia que al seno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se vea a la fiscalización del gasto público más como una herramienta de golpeo al gobierno en turno por parte de la oposición, un eficaz medio de desacreditación en tiempos electorales, y hasta una forma

de imposición y ajuste de cuentas; que un verdadero sistema de control y supervisión del gasto público que asegure el uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta para el sostenimiento del gobierno.

En consecuencia, la plena autonomía del órgano técnico de fiscalización se hace apremiante y necesaria al interés de la ciudadanía del Distrito Federal. Autonomía, que más allá de hurtar dicha función a los representantes de la sociedad capitalina, la confía en ella misma, por ser ésta la mayor interesada en que se ejerza una estricta y desinteresada vigilancia de la acción gubernamental.

Qué más confiable, eficaz y comprometedor que el depositar el ejercicio de la rendición de cuentas de todos los órganos de gobierno del Distrito Federal en la ciudadanía misma, mediante un órgano técnico con plena autonomía, cuyo freno y control, a su vez, se realice por otros organismos ciudadanos que revisen la legalidad de sus actos, la eficacia de sus acciones y la conveniencia de sus programas de trabajo.

Claro, no debemos pasar por alto que la idea de un órgano fiscalizador autónomo y ciudadanizado, aún se encuentra lejos de alcanzar en nuestro sistema político que al parecer solamente cambia de piel. En la medida en que vayan emergiendo adeptos y argumentos de sustento a favor de que la rendición de cuentas cambie de manos y sea una materia directa de la ciudadanía a través de sus miembros especializados, se irá consolidando la propuesta de un órgano de fiscalización ciudadano con plena autonomía.

5.1.3 Régimen de Suplencia

La suplencia en materia administrativa es un mecanismo legal cuyo propósito es impedir la parálisis funcional de un órgano administrativo por la

ausencia de uno de sus miembros integrantes, mediante la imposición de algún otro miembro de la organización, cuyo nivel, puesto o categoría es determinada por la norma jurídica.

Respecto al régimen de suplencia que rige a la Contaduría, éste se encuentra previsto en los artículos 10 y 12 de su Ley Orgánica, y en los artículos que integran el Capítulo Único del Título VI del Reglamento Interior. Con anterioridad a las reformas efectuadas a la Ley Orgánica en el mes de octubre de 2001, este régimen presentaba ciertas inconsistencias o vacíos, que hasta hoy no han sido resueltos.

Así pues, el Reglamento Interior, antes de las reformas referidas, sólo contemplaba la suplencia en los casos de una ausencia temporal de los Contadores y Directores Generales. Esta situación generaba problemas graves en el actuar de la institución, ya que sus reglas no precisaban absolutamente nada sobre el supuesto de una ausencia definitiva por causa de renuncia, remoción o muerte de alguno de los contadores, por lo que la vida del Órgano Superior de Dirección corría el riesgo de quedar suspendida por no poder llevarse a cabo sus sesiones de trabajo, debido a la falta de alguno de sus miembros¹⁷⁶. Afortunadamente, al darse en la práctica un caso de ausencia definitiva con la salida por renuncia de uno de los contadores, el legislador pudo

Sobre el particular, el artículo 7º del Reglamento Interior dispone que si a una convocatoria no acudiere 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 en el artículo 5º del Reglamento, la expresión de la circunstancia. Si a una segunda convocatoria no acudiere alguno de los Contadores, el Órgano Colegiado podrá sesionar válidamente con la asistencia de dos Contadores.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de mayo de 1999, p. 4.

El problema que se suscitaba hasta antes de las reformas del 2001, consistía en que al darse una ausencia definitiva de un Contador, el Órgano Colegiado se veía impedido de emitir la primera convocatoria debido a que el cargo de un Contador Mayor se encontraba desocupado, so pena de que los acuerdos del órgano fuesen acusados de nulidad.

percatare de este vacío legal para prever en los artículos 10 y 12 de la Ley Orgánica este supuesto, así como su solución en caso de actualizarse¹⁷⁷.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de estas páginas aún existe un supuesto que debe ser clarificado, relativo a la delimitación de los asuntos urgentes que deberán ser despachados y solucionados a que hace referencia el artículo 32 del Reglamento Interior, en caso de que se presente una ausencia ya sea temporal o definitiva.

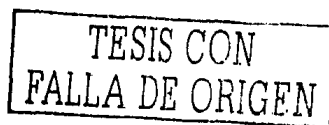
En atención a este supuesto, el criterio aceptado por las autoridades de la Contaduría versa en que al darse la ausencia temporal de algún Contador, éste será suplido ya sea por el Director General de Auditoría Programática Presupuestal o el Director General de Asuntos Jurídicos según corresponda el asunto urgente a tratar (hasta aquí, el criterio se ajusta a lo dispuesto por el artículo 32 del Reglamento Interior), como resultado de esta ausencia se faculta al suplente a tomar parte en las sesiones del Órgano Superior de Dirección con voz y voto.

Este criterio, es consecuencia directa de la falta de conceptualización, delimitación o interpretación por parte del Órgano Colegiado respecto de los asuntos urgentes que se tienen que despachar y resolver.

A juicio del que suscribe, los asuntos urgentes a que se refiere el Reglamento Interior deben circunscribirse única y exclusivamente a las facultades que el

La salomónica respuesta que el legislador vislumbró para resolver este problema versó en adicionar un párrafo al artículo 12 de la Ley Orgánica en el sentido de que en los casos de ausencia definitiva de algún Contador, el Órgano Superior de Dirección podrá sesionar válidamente con la presencia de dos Contadores y las determinaciones que tomen, correspondientes al ejercicio de atribuciones previstas en el artículo 15 y demás preceptos aplicables, serán válidas de pleno derecho hasta en tanto ocupe el cargo quien sustituya al Contador ausente

Decreto por el que adicionan tres párrafos al artículo 10 y un párrafo al artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y un párrafo al artículo 7° de su Reglamento Interior, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de octubre de 2001, p. 3



Reglamento otorga a los contadores en su artículo 12. Este criterio se justifica en la idea de que un Director General jamás llegará a una sesión del Órgano Superior de Dirección con criterios y posturas libres e imparciales, por el hecho de que los dos miembros restantes con los que llegase a deliberar tienen un nivel jerárquico superior; justificación que posiblemente sea idéntica al ánimo del legislador al permitir éste con las reformas efectuadas al artículo 12 de la ley orgánica que en los casos de ausencia definitiva de algún Contador, el Órgano Colegiado puede sesionar válidamente con la presencia de dos de ellos.

5.1.4 Estatuto Jurídico del Titular en Cuanto a Inamovilidad y Elección

El presente subepígrafe pretende explicar y, a su vez, proponer reglas respecto a la forma de elección de los contadores, así como a la seguridad para ejercer el encargo sin ser removido injustificada e ilegalmente.

Antes de comenzar con la exposición, resulta importante acotar que las consideraciones, críticas y propuestas por desarrollar, se enfocan hacia la idea de un órgano fiscalizador que aún se encuentra maniatado por la Asamblea Legislativa, que se resiste a ser un órgano ciudadanizado con plena autonomía.

Sin embargo, se tratará de dejar algunas reglas de juego cuya aplicación sea procedente en el futuro para ambos esquemas de organización.

Hecha esta aclaración, el artículo 10 de la Ley Orgánica precisa escuetamente la forma en que serán elegidos los contadores mayores. El proceso de elección (candidatos propuestos por la Comisión de Vigilancia y electos por la mayoría de los diputados presentes en la sesión correspondiente de la Asamblea) que se lleva a cabo en el seno del órgano legislativo peca de buenas intenciones e inocencia política, como consecuencia del paulatino proceso de desacreditación

de los representantes de la ciudadanía, y es que no resulta fácil el creer que con este proceso de selección los diputados se inclinen por las personas más viables y competentes para el puesto, sobre aquéllas que con posterioridad retribuyan el favor de cualquier forma, siendo ya sicarios o parapetos de los grupos predominantes del poder.

A nuestro juicio, nada mejoraría, eficaz y convincentemente, la vigilancia del órgano fiscalizador por parte del órgano legislativo, que la independencia del proceso de elección de los contadores. Esta independencia permitiría buscar mediante diversos tipos de pruebas a las personas más aptas y convenientes para llevar las riendas de la institución.

El proceso bien podría llevarse a cabo, como ya se mencionó, por una institución pública de educación superior, quien sería la encargada de aplicar diversos tipos de pruebas (conocimientos generales y de la materia, psicológicos, entre otros) y realizar investigaciones sobre los candidatos (socio-económicas, afinidades políticas) que le permitan elegir a los mejores perfiles.

El cambio en el proceso de elección genera una mayor credibilidad para las personas que ocupen el cargo de Contador Mayor en cuanto a sus labores de rendición de cuentas y puede llegar a limitar el interés y la pasión política del órgano legislativo, encauzándolo a una verdadera vigilancia de las gestiones de la Contaduría, en donde el debate, revisión y exigencia en el cumplimiento de sus funciones, siempre de una manera sana y positiva, se encamine en beneficio de ésta y de la ciudadanía.

Continuando con la exposición, otra de las figuras que influye notoriamente en el actuar de los contadores es la supuesta inamovilidad de su cargo. Esta figura, que se comprende en el artículo 12 de la Ley Orgánica, consiste en

otorgar a su beneficiario una seguridad o estabilidad en el ejercicio de su encargo, por lo cual, en atención a la importancia de sus funciones, se impide su remoción del mismo por cualquier situación o supuesto que no esté expresamente contemplado en la ley.

La justificación por la cual se pone en tela de juicio a esta figura, se circunscribe a las causales y procedimiento de remoción que la Ley Orgánica, en su artículo 13 señala. De las cinco causales que se prevén en sus dos fracciones (falta de probidad en el desempeño de su encargo, notoria ineficiencia, incapacidad física o mental, delito intencional cometido y faltas graves a las normas que rigen el funcionamiento de la Contaduría), tres de ellas, probidad, notoria ineficiencia y faltas graves a las normas de funcionamiento, rayan en la subjetividad, crean inseguridad jurídica para los contadores y dotan a la Asamblea de un medio de control intimidatorio y sencillo para remover en cualquier momento a un Contador del ejercicio de sus funciones.

Sobra explicar, que por estas causas la libertad de gestión de los contadores, la cual podría desembocar en una gestión comprometida, eficaz, inteligente y transparente, se ve limitada por este férreo mecanismo de remoción que permite a la Asamblea tener el control absoluto de la Contaduría.

El paliativo para esta realidad, consiste en la creación de un órgano de vigilancia y revisión de la Contaduría que no presente relación alguna con el órgano de fiscalización, ni mucho menos con la Asamblea Legislativa, integrado por el número de miembros que se requieran, elegidos mediante un proceso similar al de los contadores mayores.

Para concluir, este órgano de vigilancia y revisión no se diferenciaría en nada al órgano de vigilancia de la Asamblea, si no ejerciera sus funciones en un plano cuyas normas o reglas de juego sean claras y objetivas. De esta forma, es

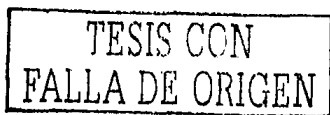
apremiante el delimitar y conceptuar las causales de remoción de los contadores que la Ley Orgánica contemplaría, los efectos del procedimiento que dicho órgano sustentaría, así como los posibles medios de impugnación.

5.1.5 Servicio Profesional del Personal Adscrito a la Auditoría

Al ser la práctica de auditorías la actividad fundamental de la Contaduría, por la cual se pretende cumplir con el fin que el Estado encomienda o deposita en esta institución, es menester tratar sobre el personal que las lleva a cabo a efecto de trazar un perfil mínimo y de paso señalar una realidad imperante en los trabajos de auditoría.

Apelando a la sinceridad, es de reconocerse que el contenido de este subepígrafe se inclina más al área económico-contable, en lo que se refiere al perfil del auditor y la práctica de las auditorías; sin embargo, no dejan de existir requisitos comunes entre las áreas numéricas con las humanas y no está de más el expresar una idea que seguramente reforzará sobre medida los trabajos de revisión.

En este sentido, el perfil que requiere un auditor no debe distanciar en mucho a los requisitos que se exigen para un cargo de mayor jerarquía, como lo puede ser el de Contador Mayor; en otras palabras, los requerimientos técnicos deben ser idénticos tanto para un auditor como para un Director General de Auditoría, al grado de que la única diferencia entre uno y otro radique en la experiencia profesional acumulada por el transcurso de los años, el argumento anterior, parte de la premisa relativa a que indistintamente de la jerarquía del cargo, existen una serie de requisitos que deben ser exigibles para todos ellos, como lo pueden ser la profesionalización, la experiencia, honestidad, templanza, apolíticos, etc.



Así pues, el perfil que la Contaduría exige a sus trabajadores de manera común, lo encontramos en el contenido que integra al Código de Conducta de la Contaduría, por desgracia, la observancia de sus preceptos es casi nula y no se toman en cuenta al momento de elegir a un futuro trabajador.

A la fecha, el sistema o proceso de elección de personal que ha predominado consiste en un mecanismo basado en relaciones personales y pago de favores que ha dañado en demasía la tecnicidad o profesionalización del órgano fiscalizador. Para revertir esta corriente, en fechas recientes se ha establecido, de forma parcial o limitada, el servicio civil de carrera, el cual tiene por objetivo promover la profesionalización de los servidores públicos de la Contaduría y al mismo tiempo promover su permanencia y buen desempeño en el empleo.

Con el paso del tiempo, esperemos que las autoridades competentes presenten la voluntad de incluir a todos los puestos de la institución dentro del servicio civil de carrera, así como de limitar la obtención de un cargo a los procesos que integran a este sistema.

Por otra parte, ya dentro de los límites de la práctica de las auditorías, también es importante indicar que debido a su complejidad, amplitud de campo y materia, éstas no resultan un reto o trabajo fácil de llevar a cabo. Simplemente, al interior de la Contaduría se puede ordenar la práctica de una auditoría financiera, legal, de sistemas, a obra pública o programática-presupuestal a cualquier institución que sea parte de alguno de los órganos de gobierno del Distrito Federal; esta situación, con frecuencia da pie al error y a la falta de resultados objetivos y bien fundamentados en que puede caer el auditor por el simple hecho de no ser omnimodo.

Una solución interesante para esta gran amplitud de acción, consiste en considerar la práctica de auditorías como una acción interdisciplinaria, en la que

ya no sólo contadores, ingenieros o abogados practiquen las auditorías respectivas, sino que se creen grupos interdisciplinarios a efecto de poder enfrentar a las auditorías desde diversas ópticas profesionales. En la medida que esta solución se vaya haciendo costumbre en la institución, los resultados serán más confiables y eficientes, y los tiempos podrán reducirse al evitarse múltiples revisiones y correcciones a los trabajos efectuados.

5.2 Marco Jurídico

En el subepígrafe siguiente se plantearán las omisiones que presenta la Ley y el Reglamento Interior respecto de figuras jurídicas, como lo son la supletoriedad y la delegación de facultades y se propondrá su solución mediante reformas a dichos ordenamientos.

5.2.1 Supletoriedad de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

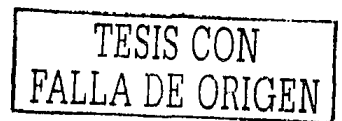
Conforme a lo señalado por la Enciclopedia Jurídica Mexicana, la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones de forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otras es expresa, debe entenderse que la aplicación de las supletorias se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley y que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la doctrina considera que la referencia a leyes supletorias son la determinación de las

fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones¹⁷⁸.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha delimitado el concepto de supletoriedad y los requisitos esenciales para su aplicación en las siguientes tesis de jurisprudencia:

SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA. La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

Cfr Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, Porrúa, Mexico, 2002, pp 952 y 953



TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 173/91. María Verónica Rebeca Juárez Mosqueda. 3 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Amparo directo 983/95. Guillermina Luna de Rodríguez. 18 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Amparo directo 1103/95. Afianzadora Lotonal, S.A. 1º de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Amparo directo 1233/96. Nacional Financiera, S.N.C. 16 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lánz Cárdenas. Secretario: Vicente Román Estrada Vega.

Amparo en revisión 1523/96. Jaime Levy Alcahe. 24 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 124/92. Microtodo Azteca, S.A. de C.V. 6 de febrero de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 958/91. Desarrollo Galerías Reforma, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1433/92. Gilberto Flores Aguilar y otros. 26 de marzo de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 3582/92. Tumbo de la Montaña, S.P.R. de R.L. 9 de julio de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 604/94. Videotique, S.A. de C.V. y otros. 17 de febrero de 1994. Unanimidad de votos.

Como puede apreciarse la supletoriedad de las leyes es una figura jurídica necesaria para la integración e interpretación de las normas jurídicas, que para su legal aplicación requiere de una serie de requisitos que cumplir.

A pesar de la trascendencia jurídica de este mecanismo, el Órgano Legislativo del Distrito Federal omitió dotar a la Contaduría de sus beneficios, siendo lo que más se le puede acercar la supletoriedad de leyes en lo que respecta exclusivamente a la aplicación de medidas de apremio para el cumplimiento de sus atribuciones¹⁷⁹.

Por lo anterior, es inexcusable adicionar a la Ley Orgánica un artículo que disponga las leyes que se aplicarán supletoriamente a las disposiciones de la Contaduría, y que a juicio del sustentante, siguiendo los lineamientos emitidos por la Suprema Corte de Justicia, podrían ser el Código Financiero del Distrito Federal, ya que en él se contempla el procedimiento resarcitorio y la prescripción fiscal, entre otros, los códigos de Procedimientos Civiles y Penales para el Distrito Federal, así como su Código Civil, por ser estas disposiciones de carácter general que suplirían a una disposición específica como lo es la Ley Orgánica de la Contaduría.

Al efecto, el artículo 9º de la Ley Orgánica dispone que para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la presente Ley, la Contaduría podrá solicitar a la autoridad que corresponda los medios de apremio que establece el Código Financiero del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y las demás leyes aplicables.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999. p. 4

5.2.2 Acuerdos de Delegación de Facultades

Respecto a la delegación de facultades, el artículo 16, párrafos primero, segundo y tercero de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda disponen lo siguiente:

Artículo 16.- "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".

"Corresponde a los titulares de la Contaduría el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, quienes para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior, cualquiera de sus atribuciones, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del Reglamento, deban ser ejercidas directamente por dichos titulares".

"Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán para su observancia en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, informando de ellos a la Comisión previamente a su publicación".

En este contexto, es menester señalar el concepto y las condiciones que la doctrina jurídica y la jurisprudencia hacen respecto de la delegación de facultades, para estar en posibilidad de determinar si lo prescrito en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Contaduría, se ajusta al control o principio de legalidad dispuesto por el artículo 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el Diccionario Jurídico Mexicano establece que por delegación de facultades se entiende "el acto jurídico general o individual, por medio del cual

un órgano administrativo transmite parte de sus poderes o facultades a otro órgano. Para que la delegación de competencia sea regular es necesario que se satisfagan ciertas condiciones. Primero, que la delegación esté prevista por la ley; segundo, que el órgano delegante esté autorizado para transmitir parte de sus poderes; tercero, que el órgano delegado pueda legalmente recibir esos poderes, y cuarto, que los poderes transmitidos puedan ser materia de la delegación. La falta de una de estas condiciones hace nula de pleno derecho a la delegación, en razón de que la competencia es siempre una cuestión de orden público¹⁸⁵.

En cuanto a la jurisprudencia emitida por los Tribunales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta señala:

DELEGACIÓN DE FACULTADES. Nuestro régimen jurídico ha consagrado la delegación de facultades como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la Administración Pública a favor de un órgano inferior, y que persigue como propósito facilitar los fines de aquél y cuya justificación y alcance se hallan en la Ley Orgánica, puesto que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y el delegado, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una la que será transferida y otra la de delegar y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación."

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Octava Época: Revisión Fiscal 199/88. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 30 de agosto de 1988. Unanimidad de votos.
Revisión Fiscal 19/90. Poly Cajica, S.A. 16 de octubre de 1990. Unanimidad de votos.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, Decimaquinta Edición, México, 2001, p. 862.



Revisión Fiscal 9/91. Carmen Patricia Núñez Bretón. 23 de abril de 1991. Unanimidad de votos.

Revisión Fiscal 10/91. Industrial Textil Majestic, S.A. 3 de mayo de 1991. Unanimidad de votos.

Revisión Fiscal 18/91. Joel Méndez Ballesteros. 2 de julio de 1991. Unanimidad de votos.

Con base en lo anterior, debe considerarse que la delegación de facultades no puede instrumentarse si se carece de alguno de los requisitos citados, puesto que se estaría violando el artículo 16 Constitucional, porque se contrapone a la garantía de seguridad jurídica.

Una vez denotados los conceptos y condiciones que la doctrina y Jurisprudencia hacen de la delegación de facultades, es oportuno analizar a la luz de ellos, si la delegación de facultades prevista en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Contaduría, cumple con las condiciones o requisitos de juridicidad que deben reunirse, para efecto de estimar que la delegación es legal y que por ende, surte los efectos jurídicos que se pretenden.

Así, del contenido de los párrafos primero, segundo y tercero del artículo citado, se desprende:

- La existencia de dos órganos, el delegante y el delegado, en este caso, los titulares de la Contaduría como delegantes, y los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero del artículo como delegados.
- La titularidad del órgano delegante, entendiéndolo como los titulares de la Contaduría, con respecto a las atribuciones que serán transferidas o delegadas y la facultad que la propia Ley otorga para delegarlas; y

- La facultad o aptitud que la Ley confiere al órgano delegado, en este caso, a los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16, para recibir una competencia por la vía de la delegación.

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que el precepto que se analiza reúne las condiciones o requisitos que la doctrina y la jurisprudencia han establecido para que la delegación de facultades cumpla con la garantía de legalidad constitucional; sin embargo, deben hacerse notar los siguientes aspectos:

- La delegación está prevista únicamente para los titulares de la Contaduría como tales, y no en calidad de Presidente del Órgano Superior de Dirección, en consecuencia, existe una limitante para que los titulares diversos a los contadores (Presidente, directores generales, etcétera), puedan delegar las facultades que tienen conferidas.
- Se contiene la prohibición de delegar facultades que por disposición de la Ley o del Reglamento, deban ser ejercidas por dichos titulares; y de lo que se deduce que la Ley prevé la existencia de atribuciones delegables e indelegables sin precisarlas, circunstancia de la que es también omiso el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Los acuerdos delegatorios de facultades, para su debida observancia, deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, con lo que se da cumplimiento a la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

En conclusión, los titulares de la Contaduría, entendidos también como contadores mayores de hacienda, gozan de plenas facultades jurídicas para

delegar, en su totalidad, las atribuciones que les confiere el artículo 12 del Reglamento Interior, que se refiere a sus facultades como contadores.

Lo anterior, como consecuencia de que la Ley y el Reglamento citados, no precisan cuáles atribuciones deben ser ejercidas directamente por dichos titulares o cuáles tendrán el carácter de indelegables.

La delegación de facultades prevista en la Ley Orgánica de la Contaduría, específicamente en el artículo 16, no es aplicable a las atribuciones que la Ley y su Reglamento, en sus artículos 14 y 13, respectivamente, confieren al Presidente del Órgano Colegiado.

Lo anterior, toda vez que el párrafo segundo del multiferido artículo 16, limita la delegación de atribuciones a los asuntos de competencia de los titulares de la Contaduría, por lo que se puede afirmar que la Ley del Órgano Técnico no contempla para el Presidente del Órgano Colegiado, la titularidad de la facultad de delegar las atribuciones que tiene otorgadas por virtud de la Ley y su Reglamento.

Por lo anteriormente expuesto, es necesario modificar la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Contaduría, en el sentido de precisar cuáles facultades pueden ser delegables y cuáles deber ser ejercidas directamente por los contadores.

5.2.3 La Prescripción de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Siguiendo a la doctrina civil, la prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y

bajo las condiciones establecidas por la ley. Según el artículo 1136 del Código Civil para el Distrito Federal, "la adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa".

Para efectos de este subepigrafe el tipo de prescripción que emplearemos será la segunda, la prescripción negativa; así pues, uno de los capítulos de la Ley Orgánica que puede considerarse como derecho vigente pero no viviente, es el denominado "De la prescripción". El contenido de este capítulo se circunscribe sólo a tres artículos (42, 43 y 44), los cuales, más que establecer un sistema justo y eficaz de prescripción, se limitan a crear confusión entre los gobernados por lo siguiente:

El artículo 42 de la Ley Orgánica de la Contaduría dispone que las responsabilidades de carácter civil a que se refiere dicha Ley, que resulten por actos u omisiones, prescribirán a los cinco años posteriores en que se haya originado la responsabilidad. Sobre este punto resulta indispensable hacer una cuestión: ¿Dentro de la relación Estado-servidor público, cabe la responsabilidad civil cuando un servidor público ocasiona un daño o perjuicio al Estado?.

El artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, señala que "el Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le 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".

De esta disposición, se puede inferir que la responsabilidad civil dentro del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se refiere exclusivamente a los daños y perjuicios que el servidor público cause a un particular con motivo del ejercicio de sus atribuciones. Sin embargo, existe una corriente de pensamiento, cuya inclinación tiende hacia la idea de que dentro de la responsabilidad civil del servidor público se puede ubicar también al daño o perjuicio que éste ocasione al Estado con motivo del ejercicio de sus atribuciones, esta corriente, sustenta su premisa en el artículo 1910 del Código Civil referido, que dispone: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

El criterio del presente trabajo se inclina hacia la primera de las hipótesis, ya que el aceptar la segunda de éstas, implicaría reconocer que existen dos acciones legales de distinta naturaleza jurídica, la civil y la resarcitoria, que presentan el mismo propósito, resarcir los daños y perjuicios ocasionados, así como de ignorar el elemento esencial que las pudiese distinguir consistente en que el daño o perjuicio se ocasione con motivo del ejercicio de sus atribuciones.

En efecto, un criterio aceptable para determinar el tipo de responsabilidad que se aplicará al servidor público por los daños y perjuicios que cause al Estado o a los particulares, consiste en que éstos se causen en el ejercicio o no de sus atribuciones públicas. De esta manera, si el servidor público causa un daño o perjuicio en el ejercicio de sus atribuciones a un particular, la responsabilidad que se le imputará será de carácter civil y si el daño o perjuicio es causado al Estado, bajo este mismo supuesto la responsabilidad redundará de carácter resarcitorio; por otra parte, si el daño o perjuicio es causado por el servidor público sin estar en el ejercicio de sus funciones, en otras palabras, mediante un acto que se ubique dentro de su esfera jurídica como particular, tanto al



particular como al Estado, la responsabilidad que deberá imputársele siempre será de carácter civil.

Por lo anterior, y a manera de conclusión de este punto, se considera que si bien es cierto que bajo los términos en que se prevé la prescripción de la responsabilidad civil en la Ley Orgánica, lo único que amerita es su supresión; también lo es que ésta puede encontrar su salvación si se enfoca a prever la prescripción de las acciones relativas a los daños y perjuicios causados por un particular al Estado, o sea, la responsabilidad civil de los particulares para con el Estado, situación que para lograrse exige la atribución o legitimación de la Contaduría en un juicio de naturaleza civil, y que versa en una de las propuestas que en subepígrafes posteriores se desarrollará.

Por otra parte, el término e interrupción de la prescripción en materia administrativa a que se refieren los artículos 42 y 44 de la Ley Orgánica de la Contaduría, tienden a confundir al gobernado en la aplicación de éstos con los términos contemplados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para las responsabilidades administrativas y por el del Código Financiero para el Distrito Federal en el caso de las responsabilidades resarcitorias¹⁹¹, cuando el sentido de estos artículos debe enfocarse

Al efecto, el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que. Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente

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

II. En los demás casos prescribirán en tres años.

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

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

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

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

A su vez, el artículo 58 del Código Financiero del Distrito Federal señala que el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de tres años.

Código Financiero del Distrito Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 26

exclusivamente a la responsabilidad administrativa del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Contaduría, y a las facultades de incoar directamente el procedimiento administrativo disciplinario que más adelante se propondrán para esta Institución. .

5.2.4 Revisión de la Cuenta Pública del Año Anterior. Inconvenientes de la Disposición Constitucional

Uno de los principios constitucionales más añejos que existen dentro de la fiscalización mexicana, se refiere a la revisión de la cuenta pública del año anterior. Desentrañar el sentido o significado de esta disposición constitucional no resulta una tarea fácil, debido a que nos encontramos ante un principio cuya razón legal de existencia data desde las constituciones mexicanas decimonónicas y a que no existen criterios jurisprudenciales que se hayan pronunciado al respecto, ni mucho menos teorías doctrinales que categóricamente aclaren, expliquen o descifren su sentido.

A pesar de lo anterior, apoyado en las ideas vagas de algunos autores y con el ánimo de llevar a este tema al foro de la discusión, el presente trabajo emitirá su opinión respecto del sentido de la disposición, para que posteriormente se señalen los inconvenientes que genera para la fiscalización.

En el artículo 122 constitucional, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), se señala que la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá la facultad de revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa,

conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74¹⁸², en lo que sean aplicables. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.

A su vez, el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contaduría, señala que "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".

De las normas jurídicas invocadas, se puede inferir que la revisión que efectúa el órgano técnico de fiscalización se encuentra acotada a un ciclo de duración anual, es decir, debe versar solamente sobre la Cuenta Pública presentada en turno y no sobre actos relativos a una Cuenta Pública anterior o de alguna que se vaya a presentar.

En este contexto, la Contaduría se encuentra obligada a circunscribir su revisión a una periodicidad determinada, ya que sus atribuciones así se lo exigen y permiten, por lo que de no hacerlo así, la institución atentaría contra el principio de legalidad y la respectiva vulneración de garantías individuales.

Pero, ¿cuál es la razón de esta periodicidad? A juicio del sustentante más que pertenecer al mundo jurídico, las razones de este principio atienden a consideraciones prácticas derivadas del interés del Estado. Así pues, posiblemente las razones de este principio provengan del interés que tiene éste en que se ponga un mayor énfasis en los ingresos y gastos públicos más actuales o recientes, así como de que se trate de abarcar un mayor porcentaje

Artículo 74, fracción IV, primer y cuarto párrafos. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista. México, 2002, p. 38

de revisión de la Cuenta Pública presentada, el principio tiene lógica, revisión anual que abarque lo mayor posible a la Cuenta Pública en turno.

Ahora bien, si bien es cierto que las razones de este principio son veraces, por lo que se pueden tener por aceptadas, también lo es que el mismo omite por completo aquellos actos u omisiones que presentan una vigencia que va más allá de un ejercicio presupuestal (contratos de obra pública y de adquisiciones, entre otros), de los cuales podría aprovecharse una sola revisión para agotarlos, y niega por completo la revisión de un acto que tenga relación con una Cuenta Pública anterior o que ya se revisó.

De esta manera, para la fiscalización que practica la Contaduría resulta parcialmente inconveniente la disposición constitucional que prevé la periodicidad de la revisión, ya que al detectar éstas irregularidades que encuentran su origen en una Cuenta Pública revisada o que sus efectos se extienden o concluyen hasta una Cuenta Pública por revisarse, se ve impedida legalmente para promover las acciones legales correspondientes por la totalidad de los efectos producidos por las mismas, así como de verse impedida para retrotraerse a una Cuenta Pública ya revisada como consecuencia de una denuncia en la que se aporten indicios de alguna irregularidad cometida en algún rubro que no haya sido revisado en su momento.

Por lo anterior, se propone que la disposición constitucional que prevé este principio (artículo 122) se modifique en el sentido de que la Contaduría revisará primordialmente la Cuenta Pública del año anterior, con lo que se daría entrada a la revisión retroactiva de la Cuenta Pública y a la fiscalización futura de operaciones que serán parte integrante de otra, de esta forma, sobra decirlo, la suerte de esta reforma constitucional deberá ser extensiva a las demás disposiciones de jerarquía inferior, entre las que se encuentra la Ley Orgánica de la Contaduría.

5.2.5 Mecanismos de Coordinación con la Contraloría General del Distrito Federal y la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal

Conforme pasa el tiempo, la necesidad de coordinación se va convirtiendo en un escenario inexorable para las instituciones públicas. Esta situación, es producto de la gran complejidad que representa nuestra sociedad actual y la gama de actos, procedimientos y disposiciones jurídicas de orden y derecho público. En términos generales, el propósito de la coordinación consiste en tender el número de puentes necesarios entre los actores participantes, a efecto de eficientar, mejorar y enriquecer los medios existentes para la consecución tanto de objetivos particulares como de interés común, ya sea aportando elementos o coadyuvando con alguna de las partes para su logro.

Señalado lo anterior, la facultad prevista en el último párrafo del artículo 37 de la Ley Orgánica, relativa a que el Órgano Colegiado, "en el ámbito de su competencia, establecerá coordinación con la Contraloría General del Distrito Federal a fin de determinar los sistemas y procedimientos necesarios, que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas atribuciones", se traduce solamente en la coordinación que buscan dos partes involucradas con un mismo fin, para la creación de mecanismos comunes que les permita cumplir con sus funciones individuales.

Sin embargo, esta coordinación se queda corta en cuanto a sujetos y mecanismos que se pueden acordar, en virtud de que limita a la Contaduría a establecer solamente coordinación con la Contraloría General del Distrito Federal, estableciendo exclusivamente sistemas y procedimientos.

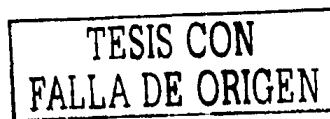
Por lo anterior, no resulta extralimitado el permitir, en aras de la especialización y mejoramiento de su gestión, que la Contaduría pueda celebrar coordinación



con cualquier órgano de gobierno u autónomo del Distrito Federal, así como con organismos de carácter internacional, para cumplir con sus funciones encomendadas, ya sea para elaborar y fijar estudios y criterios sobre la materia o sistemas y procedimientos que permitan la realización de propósitos individuales o colectivos.

5.2.6 Evaluación de Políticas Públicas

Para Robert Behn "existe una diferencia entre el 'análisis de políticas' de la 'investigación sociológica' y de la 'evaluación de políticas'. El análisis de políticas examina un problema de políticas concreto en un esfuerzo por establecer qué debe hacer el gobierno. Usualmente, pero no siempre, se hace el análisis para un decidor concreto que quiere tomar, tiene que tomar o es capaz de tomar una decisión específica (o emprender una acción específica) sobre un cierto problema. El análisis de políticas hace preguntas como '¿Qué debe hacer el gobierno acerca del desempleo?' La investigación sociológica y la evaluación de políticas también pueden estar motivadas por el deseo de determinar qué debe hacer el gobierno en un momento dado, pero se acercan a la cuestión sólo indirectamente. La investigación sociológica está diseñada para revelar relaciones, no necesariamente casuales, entre distintas variables (de las casuales podría no estar ninguna sujeta a manipulación del gobierno). Se pregunta: '¿Cómo se relaciona la probabilidad de que un individuo esté desempleado con su sexo, raza, edad, educación, antecedentes criminales y su historial de empleos previos?' A diferencia de la sociología, la evaluación de políticas está diseñada para determinar el impacto de los programas en curso. Hace preguntas como '¿Qué tan eficaz es el programa para reducir el desempleo?' La investigación sociológica y la evaluación de políticas requieren de investigación original lo que implica problemas metodológicos de diseño de la investigación, recolección de datos y análisis de



la información. En contraste, el analista de políticas, más que llevar adelante su propia investigación, frecuentemente examina los resultados de las investigaciones de otros para determinar qué consecuencias pueden tener para el tratamiento del problema de políticas públicas en cuestión. Para ello realizan algunos cálculos simples sobre los datos o resultados, con el fin de llegar a conclusiones que sean útiles para el problema. El análisis de políticas contiene una recomendación explícita y usualmente detallada para la acción (o inacción) gubernamental¹⁸³.

Precisado este distingo, es necesario dar paso a la pregunta básica antes de entrar de lleno en el estudio. De esta forma, ¿qué debemos entender por política para este tema?

Martin Landau señala que "una política propone una intervención para alterar alguna circunstancia o un modo de conducta. Si está bien formulada contendrá una descripción de la condición de estado deseada y del conjunto de los medios que prometen realizar esa condición (es decir, alcanzar sus metas). Debería quedar claro que las proposiciones de política están en tiempo futuro, pertenecen a ese tiempo. El objeto de cualquier propuesta de política es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única acción sujeta a control. Consecuentemente, son asertos de la forma 'sí-entonces', y la única cosa que sabemos acerca de ellos es que su valor de verdad no ha sido determinado. Todas las políticas, por tanto, contienen alguna probabilidad de error y no pueden aceptarse a priori como correctas. Si una propuesta de política es un proceso de tipo ingenieril, el producto de una negociación, el resultado de un conflicto o el producto de fuerzas históricas o lo que sea, no cambia su estatuto epistemológico. Mantiene su carácter hipotético"¹⁸⁴.

Cit por AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., El estudio de las políticas públicas, Tercera Edición, Porrúa, Mexico, 2000, pp 239 y 240
Cit por *ibidem*, p 278



Las ideas de estos dos autores explican impecablemente tanto el propósito de la evaluación de políticas, como el concepto del tópico que se estudia, por lo que, lo único que resta es desarrollar la propuesta cuyo contenido versa en proporcionar a la Contaduría la atribución de evaluar políticas públicas bajo la justificación de que para el desarrollo y cumplimiento de éstas se requieren inexorablemente de recursos públicos, los cuales bien pueden ser considerados dentro de la fiscalización que realiza el Órgano Técnico.

En este contexto, la evaluación que se propone a las políticas públicas por parte de la Contaduría se limitaría solamente a evaluar la eficacia, desarrollo y cumplimiento de las políticas creadas para un determinado sector, por el gobierno en turno del Distrito Federal, dejando la búsqueda, prevención y corrección del error en ellas al análisis de las políticas, que según Behn y Landau es realizado por los analistas políticos.

En otras palabras, lo que se propone es que la Contaduría no sea la analista, ni mucho menos creadora de políticas públicas, sino que con esta atribución se instituya un sistema técnico y políticamente confiable de evaluación de políticas públicas que defina su eficacia o ineficacia, desarrollo y niveles de cumplimiento.

5.3 Facultades

A continuación, en los dos siguientes subepígrafes se propone la debida atención a dos facultades trascendentales para la Contaduría que coadyuven su función fiscalizadora.

5.3.1 Facultad para Proponer las Sanciones correspondientes en Materia Administrativa

Como ya se indicó en el subepígrafe 4.3.2 de este trabajo, cuando la Contaduría detecta irregularidades que implican el incumplimiento a una norma de carácter sustantivo y/o un daño a la Hacienda Pública del Distrito Federal, al patrimonio de las entidades o al de los órganos autónomos, ésta promueve ante la Contraloría General del Distrito Federal el Fincamiento de las Responsabilidades Administrativas.

Asimismo, como ya se aclaró anteriormente, dicha promoción carece de regulación en la Ley Orgánica de la Contaduría, debido a que el inciso a) del artículo 39, ordena que el asunto debe ser turnado al superior jerárquico del servidor público infractor para que sea éste quien aplique la sanción¹⁸⁵, no así la Contraloría General del Distrito Federal.

Pero esto lo hacemos a un lado, para resaltar el hecho de que en la práctica cuando se elabora una promoción para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas, se hace referencia a los probables responsables, al acto u omisión imputable a cada uno de ellos y a las disposiciones legales e internas infringidas, no obstante que de acuerdo a lo ordenado en el artículo 38 de la Ley Orgánica del órgano técnico, la Contaduría también debe "proponer a la autoridad competente la sanción correspondiente 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".

Esto es, que la Contaduría con base en la información y documentación que soportan tanto su Dictamen como Expediente Técnicos, no sólo debe limitarse a

Cfr. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, p. 10.

señalar a las personas que a su juicio son responsables de los actos u omisiones cometidos sino que además, es competente para proponer, en este caso, a la Contraloría General del Distrito Federal, que aplique al servidor público infractor una o más de las sanciones que se prevén en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistentes en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por supuesto, la propuesta va más allá de conminar a la Contaduría a cumplir con un mandato que le ordena su propia Ley Orgánica, lo ideal a juicio del sustentante sería que dicho Órgano Técnico con carácter de organismo autónomo, impusiera directamente las sanciones administrativas a que se ha hecho referencia. Ello, en base al procedimiento previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, con citación al probable responsable a una audiencia en la que se le hace saber la responsabilidad que se le imputa, el día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas; y que la Contaduría tenga que resolver dentro de los treinta días hábiles siguientes al de la audiencia sobre la inexistencia de responsabilidad o, en su caso, imponga al servidor público infractor las sanciones que correspondan.

La realización de esta propuesta ayudaría a evitar la prescripción de un gran número de expedientes técnicos, en razón de que la Contaduría ya no tendría que gastar tiempo en integrar un expediente técnico y dirigir una promoción a un órgano de control que antes de citar a audiencia, también debe analizar la procedencia del mismo, de lo cual muchas veces transcurre el tiempo en exceso suficiente para que el servidor público infractor oponga para sí la excepción de prescripción. Por el contrario, ésta sólo tendría que elaborar el pliego de responsabilidades respectivo o, en su caso, sólo integrar el

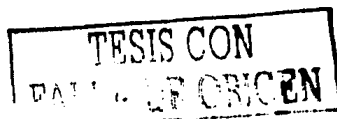
expediente respectivo, y cumplir cabalmente con el procedimiento de referencia al momento de incoar el procedimiento administrativo disciplinario.

El mismo tratamiento, a nuestro juicio, debe sufrir la responsabilidad resarcitoria, sólo que aquí debemos aclarar que aunque la Contaduría no impone o finca este tipo de responsabilidades si cuenta con dicha facultad, según se desprende del contenido del inciso b) del artículo 39 de la Ley Orgánica del órgano técnico, el cual establece 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".

Esto fue plasmado con toda claridad por el legislador en la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Órgano Técnico, en la que indicó 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 [...]".

Por supuesto, la Contaduría no podría ejercitar ambos tipos de responsabilidad (disciplinaria y resarcitoria) para un mismo asunto, ya que como se ha declarado en el presente trabajo, ambas ostentan una naturaleza jurídica de tipo administrativo, por lo que la responsabilidad resarcitoria no sería paralela a la administrativa sino una posibilidad alterna. Es decir, si la Contaduría en un expediente técnico determina que existen infracciones a disposiciones legales y que además se causó un daño o perjuicio al erario del Distrito Federal, al patrimonio de las entidades o al de los órganos autónomos, puede, si no ha transcurrido el plazo de tres años a que hacen referencia los artículos 78,

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Legislatura, s.e., s.a.p., s.l.p., p. 12.



fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 42 de la Ley Orgánica de la Contaduría, optar por el procedimiento administrativo disciplinario en el que además de una inhabilitación temporal, se imponga una sanción económica tendiente a reparar los daños o perjuicios ocasionados.

En la otra alternativa, si por la extensión en los trabajos de auditoría el expediente con las características referidas, se encuentra prescrito por ubicarse en alguno de los supuestos que prevé el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero existe un daño o perjuicio al erario del Distrito Federal, la Contaduría puede optar por imponer las responsabilidades resarcitorias, las cuales también tenderán a la reparación de los daños o perjuicios ocasionados, toda vez que conforme a lo previsto en la fracción IV del artículo 89 del Código Financiero del Distrito Federal, las facultades de las autoridades para determinar responsabilidades resarcitorias se extinguen en el plazo de cinco años, contados a partir del día siguiente a aquel en que "se hubiere cometido la conducta que causa el daño o perjuicio a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades". Este supuesto general tendría que ser trasladado al contenido de la Ley Orgánica de la Contaduría.

El procedimiento para fincar las responsabilidades resarcitorias sería similar al disciplinario, con la salvedad de con base en el actual procedimiento, se emita el Pliego de Observaciones respectivo, el cual tendría que ser notificado no sólo a los entes auditados sino también a los servidores públicos y personas físicas y morales involucradas, y respecto del cual la Contaduría tendría que emitir una resolución en la que se les notifique los razonamientos técnicos y legales por los que considera que se solventan o no las observaciones materia del Pliego de Observaciones y, en su caso, que será iniciado el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias en su contra.

Para tal efecto, el Órgano Técnico tendría que iniciar un procedimiento similar al disciplinario para que finalmente, mediante una resolución (pliego de responsabilidades definitivo) determine sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y precise con claridad el monto que por concepto de reparación o indemnización deberán cubrir los responsables, así como el plazo con el que contarán para realizar el reintegro respectivo, antes de que la Tesorería del Distrito Federal proceda al cobro coactivo del crédito fiscal.

5.3.2 Legitimación o Capacidad para Impugnar Resoluciones Emitidas por Autoridades Diversas

Conforme a la legislación actual que rige el funcionamiento de la Contaduría, uno de los mayores problemas que se presentan para la institución es su falta de capacidad o legitimación para impugnar las resoluciones que se emitan en procedimientos administrativos disciplinarios o resarcitorios cuyo sentido sea contrario a sus intereses, plasmados en las promociones de acciones.

La explicación de esta problemática se resume en dos hechos: la Contaduría no es considerada como parte activa de dichos procedimientos, lo que la convierte en una mera espectadora de las cuestiones procesales y una falta de voluntad por parte de las autoridades máximas del Órgano Técnico para involucrar directamente sus actividades en el mundo de los medios de impugnación, ya sea replicando o combatiendo mediante los recursos legales procedentes, actos administrativos o de autoridad que infundadamente desechen una solicitud o empleando medidas jurídicas que se contemplen en disposiciones diversas a su Ley Orgánica y Reglamento Interior.

Las consecuencias de esta carencia y pasividad pueden llegar a ser graves y onerosas, ya que de nada sirve a la Contaduría invertir cientos de horas hombre

y una enormidad de recursos económicos en la promoción de acciones, cuya resolución o ejecución, emitida o llevada a cabo por otras autoridades, se resuelva en contra de sus intereses y nada pueda hacer para revertir tal situación.

Así pues, antes de entrar a detalle en la propuesta, es necesario señalar las causas por las que no se considera en la actualidad a la Contaduría como parte activa de los procedimientos administrativos de responsabilidad, y que a saber son:

- Una práctica reiterada y constante al seno de la Contaduría, gracias a los criterios fijados por su Órgano Superior de Dirección que obliga a la institución a promover ante las autoridades competentes (Contraloría General y Procuraduría Fiscal del Distrito Federal), la determinación de responsabilidades disciplinarias y resarcitorias a pesar de que su ley le permita lo contrario. Este mecanismo de promoción de acción da la impresión de que más allá de pretender hacer una propuesta a la autoridad competente respecto de la sanción por aplicarse y de buscar el interés jurídico y la participación de la Contaduría en el asunto; busca un deslinde por parte del Órgano Técnico en la determinación de las responsabilidades correspondientes que resulta cómodo para las altas autoridades de la Contaduría y muy dañino para la población del Distrito Federal, ya que al dejar a la suerte de otras manos los procedimientos promovidos por la Contaduría, no se genera la certidumbre de que los mismos se resuelvan favorablemente y de forma exhaustiva a todas las pretensiones planteadas.
- Desde el enfoque jurídico, la Contaduría no se considera como parte de estos procedimientos, en virtud de que la promoción de acciones solamente redundaría en hacer del conocimiento a las autoridades competentes de la existencia de irregularidades para que incoen los procedimientos

administrativos correspondientes. En este sentido, las autoridades incitadas para iniciar los procedimientos son las legitimadas para reclamar de los infractores sus conductas ilegales en contra del Estado, legitimación que se deriva de la propia ley.

Debido a lo anterior, es menester otorgar por ley a la Contaduría, en el supuesto de que ésta no cuente con atribuciones para determinar directamente las responsabilidades administrativas disciplinarias y resarcitorias que se deriven de irregularidades detectadas por las auditorías que practique a través de procedimientos propios, la legitimación e interés jurídico necesario para que detente el derecho de impugnar ante la propia autoridad emisora o los tribunales competentes las resoluciones absolutorias de responsabilidad o las que no se pronuncien a favor de la totalidad de las pretensiones que la Contaduría expuso en sus promociones de acción.

5.3.3 Asesoría a Comisiones

El artículo 4º, fracción XVIII, del Reglamento Interior señala como atribución del Órgano Colegiado la de “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”.

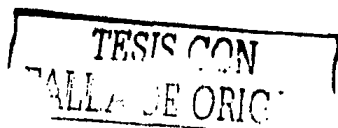
Con relación a este punto, el tema no da tela para su discusión debido a la claridad de la atribución, sin embargo, es de mencionarse que en el supuesto de que el órgano técnico de fiscalización del Distrito Federal llegase a convertirse en un órgano autónomo ciudadanizado, la asesoría que originalmente la Contaduría impartía a las comisiones que integran a la Asamblea Legislativa, deberá ampliarse a todas las instituciones que constituyen a los tres órganos de gobierno del Distrito Federal; lo anterior, como consecuencia del alto grado de especialización técnica que se espera de un

órgano fiscalizador de esta naturaleza, tendiente a convertirlo y considerarlo como un organismo de avanzada que permita, a través de los estudios y las asesorías, la participación de diversos sectores de la población como lo pueden ser el privado o académico.

5.4 Finalidades y Expectativas de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Como corolario a todo lo expuesto en el presente capítulo, las finalidades y expectativas de la Contaduría que se esperan a futuro son las siguientes:

- Una institución ciudadanizada cuya integración tienda a los principios de la colegiación.
- Una institución que detente plena autonomía respecto de cualquier órgano público o privado de gobierno.
- Absoluta vigilancia de sus funciones realizada por un órgano colegiado en cuya integración intervengan tanto actores del gobierno del Distrito Federal como actores civiles
- Una institución que exija para la ocupación de alguno de sus puestos o cargos la mayor profesionalización, capacidad y honestidad que sean posibles.
- Que sea un órgano de avanzada que más allá de detectar errores, sea una instancia de la que emerjan opiniones, criterios o propuestas tendientes a mejorar y eficientar el gobierno público.



- Un órgano plural en el que para el ejercicio de sus funciones tengan cabida otros sectores de la población como el académico e internacional.
- Una institución imparcial y apolítica que no dude en iniciar procedimientos de responsabilidad a los servidores públicos que así lo ameriten y hacer públicos sus resultados de las evaluaciones efectuadas a las políticas y programas públicos; y
- Un organismo que sea modelo a seguir, tanto a nivel nacional como internacional.

5.5 Propuestas de Reforma a los Artículos 3º, 4º, 6º, 8º, 9º, 10º, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 28, 35, 36, 37, 38 y 42 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 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. En el desempeño de sus atribuciones tendrá el carácter de autoridad administrativa y dependerá para su funcionamiento de la Comisión</p>	<p>Artículo 3º La Contaduría es el órgano técnico del Distrito Federal, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos de los órganos de gobierno del Distrito Federal y órganos autónomos, así como su evaluación. En el desempeño de sus atribuciones tendrá el carácter de autoridad administrativa</p> <p>Comentario: La reforma se sustenta en la idea ya tratada de que la Contaduría sea una institución ciudadana con plena autonomía. De esta manera, la ley y el reglamento deberán ajustarse a esta naturaleza por lo que toda disposición legal o reglamentaria que aluda a la Contaduría como órgano perteneciente de la Asamblea Legislativa deberá modificarse</p> <p>Asimismo las disposiciones que aludan a dependencias, órganos desconcentrados y entidades deberán modificarse para en lo sucesivo quedar órganos de gobierno del Distrito Federal y órganos autónomos</p>
<p>Artículo 4º La Contaduría remitirá a la Asamblea por conducto de la Comisión el resultado de la revisión de la Cuenta Pública y de las auditorías practicadas y en su caso de las irregularidades o deficiencias encontradas</p>	<p>Artículo 4º La Contaduría informará a la Asamblea el resultado de la revisión de la Cuenta Pública y de las auditorías practicadas, y en su caso, de las irregularidades o deficiencias encontradas</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 6º La <i>Asamblea</i> establecera la comunicacion y coordinacion necesarias con la Camara de Diputados del Congreso de la Union, para que, a traves de sus <i>respectivos organos técnicos</i> pueda evaluar si los convenios suscritos entre la Federacion y el Distrito Federal se cumplen en sus terminos y si las transferencias proporcionadas al Distrito Federal fueron aplicadas conforme a los programas respectivos</p> <p>La <i>Asamblea</i> tambien establecera comunicacion con las legislaturas de los estados para los mismos efectos señalados en el parrafo anterior, en relacion con el cabal cumplimiento de los convenios y acuerdos de coordinacion celebrados por el Distrito Federal con entidades federativas.</p> <p>La <i>Asamblea, a través de la Contaduria</i> vigilará que las dependencias, organos desconcentrados y entidades de la <i>Administración Pública del Distrito Federal</i>, atiendan las observaciones y solventen las recomendaciones que les formule conforme al artículo 25 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sobre la correcta aplicacion de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal, incluyendo anualmente en su informe de resultados la informacion correspondiente al desahogo de las observaciones y recomendaciones que hubiese formulado, en apego al presente mandato</p>	<p>Artículo 6º La Contaduria establecera la comunicacion y coordinacion necesarias con la Camara de Diputados del Congreso de la Union, para que, a traves de su <i>respectivo organo técnico</i> pueda evaluar si los convenios suscritos entre la Federacion y el Distrito Federal se cumplen en sus terminos, y si las transferencias proporcionadas al Distrito Federal fueron aplicadas conforme a los programas respectivos</p> <p>La Contaduria tambien establecera comunicacion con las legislaturas de los estados para los mismos efectos señalados en el parrafo anterior, en relacion con el cabal cumplimiento de los convenios y acuerdos de coordinacion celebrados por el Distrito Federal con entidades federativas</p> <p>La Contaduria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, vigilara que los organos de gobierno y autonomos del Distrito Federal, atiendan las observaciones y solventen las recomendaciones que les formule conforme al artículo antes citado, sobre la correcta aplicacion de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal, incluyendo anualmente en su informe de resultados la información correspondiente al desahogo de las observaciones y recomendaciones que hubiese formulado, en apego al presente mandato</p>
<p>Artículo 8º Corresponde a la Contaduria, el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <p>I Revisar la Cuenta Publica.</p> <p>II Verificar una vez presentada la Cuenta Publica, si las dependencias, organos desconcentrados y entidades del Distrito Federal</p> <p>VII Evaluar la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas y la eficiencia en el uso de los recursos publicos y emitir opinión del informe de avance programatico presupuestal y financiero, dentro de los 30 dias siguientes a su presentacion.</p> <p>XVI Llevar el registro y control patrimonial de los servidores publicos de la Asamblea y dictaminar sobre las responsabilidades en que pudieran incurrir en terminos de ley</p> <p>XVII Llevar a cabo en forma adicional a su programa anual de trabajo la practica de visitas inspecciones revisiones auditorias y evaluaciones a las Dependencias organos desconcentrados y entidades comprendidas en la Cuenta Publica en revision cuando así lo ordene el pleno de la Asamblea</p>	<p>II Verificar una vez presentada la Cuenta Pública, si los organos de gobierno y autónomos del Distrito Federal:</p> <p>VII Evaluar políticas públicas; la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas, y la eficiencia en el uso de los recursos publicos, así como emitir opinión del informe de avance programático presupuestal y financiero, dentro de los 30 días siguientes a su presentación;</p> <p>XVI Se deroga</p> <p>XVII Se deroga.</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 9º Para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la presente Ley la Contaduría podrá solicitar a la autoridad que corresponda los medios de apremio que establece el Código la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y las demás leyes aplicables</p>	<p>Artículo 9º Para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la presente Ley la Contaduría podrá solicitar a la autoridad que corresponda los medios de apremio que establece el Código la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal</p> <p>A falta de disposición de esta ley y su reglamento, serán aplicables las disposiciones previstas en el Código Financiero del Distrito Federal, Código Civil para el Distrito Federal, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.</p>
<p>Artículo 10. La Contaduría se estructurará con</p> <p>a) Un Órgano Superior de Dirección, y</p> <p>b) Las Direcciones y demás Unidades Administrativas que determine el Reglamento de esta Ley</p> <p>El Órgano Superior de Dirección se integrará por tres miembros que tendrán el carácter de Contadores de entre los cuales uno será el 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</p> <p>El Presidente durará en su encargo un año improrrogable y será sustituido al término de este por el miembro de mayor antigüedad. Para el caso de que más de un Contador tengan la misma antigüedad el Pleno de la Asamblea determinará quien lo sustituye</p> <p>En ausencia de alguno de los contadores a causa de renuncia, remoción o por cualquier otra circunstancia la Asamblea nombrará a un Contador sustituto para que concluya el tiempo del encargo correspondiente</p> <p>Durante los recesos de la Asamblea la Comisión de Gobierno nombrará provisionalmente al Contador sujeto a la ratificación ante el Pleno de la Asamblea en el siguiente periodo de sesiones. En todo caso la propuesta del Contador será presentada por la Comisión</p> <p>Si la ausencia definitiva ocurriese durante el último año de gestión del Contador su sustituto podrá ser elegido como Contador para el siguiente periodo cuando concluya la sustitución</p> <p>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 la Ley Orgánica de la Asamblea, la Ley y las demás disposiciones aplicables</p>	<p>El Órgano Superior de Dirección se integrará por tres miembros que tendrán el carácter de Contadores de entre los cuales uno será el Presidente, mismos que serán electos mediante examen de oposición que será aplicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, conforme a los criterios que para tal efecto emitan la Contaduría y esta institución académica.</p> <p>El Presidente durará en su encargo tres años improrrogables y será sustituido al término de este por el miembro de mayor antigüedad. Para el caso de que más de un Contador tengan la misma antigüedad, el órgano de vigilancia de la Contaduría determinará quien lo sustituye</p> <p>En ausencia de alguno de los contadores a causa de renuncia, remoción o por cualquier otra circunstancia, la Contaduría efectuará la convocatoria para examen de oposición, por el cual se sustituya al Contador saliente.</p> <p>Se deroga.</p> <p>Los Contadores protestarán ante el Pleno de la Asamblea guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código la Ley Orgánica de la Asamblea, la Ley y las demás disposiciones aplicables</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 11 Para ser Contador es necesario satisfacer los siguientes requisitos</p> <p>II Poseer título y cédula profesional de nivel licenciatura en las áreas <i>económico-administrativas</i> 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 auditoria control y evaluación</p>	<p>II. Poseer título y cédula profesional de nivel licenciatura en las áreas <i>económico-contables</i> 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, auditoria, control y evaluación.</p>
<p>Artículo 12 Los Contadores serán inamovibles durante el término de <i>cuatro años</i> improrrogables y serán sustituidos conforme a lo señalado por el artículo 10 de esta ley</p>	<p>Artículo 12 Los Contadores serán inamovibles durante el término de <i>ocho años</i> improrrogables y serán sustituidos, conforme a lo señalado por el artículo 10 de esta ley</p>
<p>Artículo 13 Solo procederá remoción de los Contadores</p> <p>I Cuando en el desempeño de su encargo incurrieran en falta de probidad, notoria ineficiencia incapacidad física o mental o cometiesen algún delito intencional</p> <p>II Por faltas graves a las normas que rigen el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la <i>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</i></p> <p>La propuesta de remoción deberá estar debidamente fundada y motivada por parte de la <i>Comisión, se turnará al Pleno de la Asamblea la que resolverá lo conducente, previa audiencia</i> en la que el interesado haga valer sus defensas y derechos</p> <p>Si se presentare alguna de las causales enunciadas en las fracciones precedentes, durante el receso de la Asamblea, la Comisión de Gobierno a propuesta de la Comisión, podrá suspender al Contador de que se trate en el ejercicio de sus funciones y nombrar provisionalmente un sustituto, para que el Pleno de la Asamblea dictamine en forma definitiva en el siguiente periodo de sesiones</p>	<p>II Por faltas graves a las normas que rigen el funcionamiento de la <i>Contaduría Mayor de Hacienda</i>.</p> <p>La propuesta de remoción deberá estar debidamente fundada y motivada por parte del órgano de vigilancia de la Contaduría, la cual resolverá lo conducente <i>previa audiencia</i> en la que el interesado haga valer sus defensas y derechos</p> <p>Se deroga el último párrafo.</p> <p>Comentario: El organo de vigilancia que se propone y que suplantaría a la Comisión de Vigilancia de la Asamblea, se encontraría conformado de la siguiente manera</p> <p>Con tres ciudadanos elegidos mediante examen de oposición al igual que los Contadores Mayores y</p> <p>Con un representante de cada organo de gobierno del Distrito Federal</p> <p>Las funciones de este órgano versarían en revisar la legalidad de los actos y recomendar planes de trabajo y organización interna, así como determinar las responsabilidades de los servidores públicos de la Contaduría</p>
<p>Artículo 14 El Presidente del órgano colegiado de la Contaduría como autoridad ejecutiva tendrá específicamente las siguientes facultades</p> <p>I Representar a la Contaduría ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales</p> <p>II Promover ante las autoridades competentes</p>	

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>a) El fincamiento de las responsabilidades.</p> <p>b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Publica del Distrito Federal debidamente actualizadas.</p> <p>c) El pago de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Publica del Distrito Federal, así como las indemnizaciones y</p> <p>d) El cumplimiento de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y proyectos presupuestales</p> <p>III Remitr copia de los comunicados respectivos a la comision y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones</p>	<p>a) El fincamiento de las responsabilidades civiles y penales que resulten procedentes.</p> <p>b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Publica del Distrito Federal, debidamente actualizadas, así como de las cantidades erogadas indebidamente.</p> <p>III Realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones</p>
<p>Artículo 15 Corresponde al organo colegiado de la Contaduria</p> <p>I Elaborar el Presupuesto Anual de la Contaduria y someterlo a la consideración de la Comisión.</p> <p>II Proponer para su aprobacion el proyecto de presupuesto mensual del mes siguiente, a la Comisión.</p> <p>III Administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicacion dentro de los 10 primeros dias del mes siguiente al que corresponde su ejercicio, a la Comisión</p> <p>IV Informar a la Comisión dentro de los treinta dias siguientes al termino del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su origen y aplicacion.</p> <p>VI Formular las observaciones, recomendaciones y los pliegos de observaciones, así como proceder a su seguimiento hasta que se hayan atendido y solventado en su totalidad, <i>informando mensualmente de los avances a la Comisión</i></p>	<p>I Elaborar y aprobar el Presupuesto Anual de la Contaduria;</p> <p>II. Aprobar el proyecto de presupuesto mensual del mes siguiente.</p> <p>III Aprobar, administrar y ejercer el presupuesto mensual;</p> <p>IV Se deroga;</p> <p>VI. Formular las observaciones, recomendaciones y los pliegos de observaciones, así como proceder a su seguimiento hasta que se hayan atendido y solventado en su totalidad.</p> <p>Comentario: Las propuestas de reforma y derogacion que se proponen al presente articulo atienden a la pretendida separación Contaduria-Asamblea que dotaría al organo técnico de plena autonomia presupuestal que, como ya se señaló, no presenta hoy en día la institucion.</p>
<p>Artículo 16 La Contaduria sera 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 categorias que prevé el Reglamento</p> <p>Corresponde a los titulares de la Contaduria el tramite y resolucion de los asuntos de su competencia, quienes para la mejor organizacion del trabajo podrán delegar en los servidores publicos a que se refiere el párrafo anterior, <i>cualquiera de sus atribuciones, excepto aquellas que por disposición de la ley o del Reglamento deban ser ejercidas directamente por dichos titulares</i></p>	<p>Corresponde a los titulares de la Contaduria el trámite y resolucion de los asuntos de su competencia, quienes para la mejor organizacion del trabajo podrán delegar en los servidores publicos a que se refiere el párrafo anterior, <i>cualquiera de las facultades señaladas en el artículo 12 del Reglamento Interior, excepto aquellas que por disposición del Reglamento referido deban ser ejercidas directamente por dichos titulares</i></p>

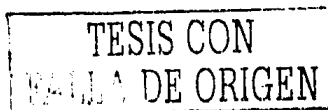
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 18 La Contaduría tendrá un Contralor que sera nombrado por la Asamblea a propuesta de la Comisión y cuya adscripción organica se señalara en el Reglamento</p>	<p>Artículo 18 Se deroga</p> <p>Comentario: Al proponerse la creación de un órgano de vigilancia autónomo del gobierno del Distrito Federal e incluso de la Contaduría que revise la legalidad de los actos emitidos por la Contaduría, a través de la práctica de auditorías y revisión de actos en particular así como determine y sancione las responsabilidades en que incurra su personal, la existencia de una Contraloría Interna no tiene razón de ser, mucho menos cuando esta es actualmente dependiente del órgano legislativo del Distrito Federal</p>
<p>Artículo 19 Son atribuciones de la Comisión:</p>	<p>Artículo 19 Se deroga.</p> <p>Comentario: La extinción de la función de vigilancia a la Contaduría por parte de la Comisión respectiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es consecuencia de dos propuestas planteadas en el presente trabajo: la total autonomía del órgano técnico de fiscalización y la creación de un órgano de vigilancia plural, también autónomo del gobierno local y de la propia Contaduría</p>
<p>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 el Código, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como con los programas y demás disposiciones aplicables</p>	<p>Artículo 28 La revisión de la Cuenta Pública tendrá primordialmente 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, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como con los programas y demás disposiciones aplicables</p> <p>Comentario: Con la presente reforma, lo que se busca es que la Contaduría esté legitimada para revisar actos relativos a una Cuenta Pública anterior o ya presentada y de una Cuenta Pública que no haya sido o esté por presentarse</p> <p>Por supuesto, la reforma al presente artículo dependerá totalmente de aquella que se realice al artículo 122 constitucional</p>
<p>Artículo 35 Habiéndose agotado las medidas de apremio, si alguna de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades se negare a proporcionar la información solicitada por la Contaduría, o no permitiere la revisión de los libros, registros, instrumentos y documentos comprobatorios y justificativos del ingreso y del gasto público, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías, esta lo hará del conocimiento de la Asamblea por conducto de la Comisión para que resuelva lo procedente</p> <p>El mismo procedimiento se seguirá en el caso de las instituciones o personas que hubieran recibido subsidios, transferencias, concesiones o permisos de la Administración Pública del Distrito Federal</p>	<p>Artículo 35 Habiéndose agotado las medidas de apremio, si alguno de los órganos de gobierno u autónomos del Distrito Federal, se negare a proporcionar la información solicitada por la Contaduría, o no permitiere la revisión de los libros, registros, instrumentos y documentos comprobatorios y justificativos del ingreso y del gasto público, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías, esta con fundamento en el artículo 37 de la presente ley determinará las responsabilidades correspondientes y aplicará las sanciones que resulten procedentes.</p> <p>Se deroga el segundo párrafo.</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 36 La Contaduría deberá rendir a más tardar el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública el informe de resultados a la Asamblea a través de la Comisión esta preservará bajo su mas estricta responsabilidad la confidencialidad respecto de los procesos de responsabilidad civil o administrativa, o las causas penales pendientes El informe deberá ir acompañado del señalamiento de las irregularidades que se hayan detectado en las actividades realizadas en el ejercicio de las atribuciones señaladas en esta Ley</p> <p>Si por causas que lo justifiquen a juicio de la Comisión el plazo no le fuera suficiente la Contaduría lo hará del conocimiento de la Asamblea por conducto de la Comisión y solicitará una prorroga para concluir la revisión o informe expresando las razones que funden y motiven su petición En ningún caso la prorroga solicitada excederá de dos meses</p> <p>Por ningún concepto y bajo ninguna circunstancia la Contaduría podrá expedir finiquitos sobre asunto o negocio alguno a las dependencias, entidades u órganos descentralizados que forman parte de la Administración Pública del Distrito Federal</p>	<p>Artículo 36 La Contaduría deberá publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal a más tardar el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública el informe de resultados esta preservará bajo su mas estricta responsabilidad la confidencialidad respecto de los procesos de responsabilidad civil o administrativa o las causas penales pendientes El informe deberá ir acompañado del señalamiento de las irregularidades que se hayan detectado en las actividades realizadas en el ejercicio de las atribuciones señaladas en esta Ley</p> <p>Se deroga el segundo párrafo.</p> <p>Por ningún concepto y bajo ninguna circunstancia, la Contaduría podrá expedir finiquitos sobre asunto o negocio alguno a los órganos de gobierno y autónomos del Distrito Federal</p>
<p>Artículo 37 Incurren en responsabilidad administrativa en los terminos de esta Ley, los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal y de la Contaduría que en el ejercicio de sus funciones incumplan con las siguientes obligaciones.</p> <p>la IX</p> <p>La Contaduría podrá solicitar a la autoridad competente, la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del servidor público que corresponda, en su caso, hasta la intervención de la Tesorería respectiva, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones I, V y VI de este artículo</p> <p>El Órgano Colegiado, en el ambito de su competencia, establecerá coordinación con la Contraloría General del Distrito Federal a fin de determinar los sistemas y procedimientos necesarios, que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas atribuciones</p>	<p>Artículo 37 Incurren en responsabilidad administrativa en los terminos de esta Ley, los servidores públicos de los órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y de la Contaduría que en el ejercicio de sus funciones incumplan con las siguientes obligaciones</p> <p>La Contaduría, directamente cuando se trate de servidores públicos de los órganos de gobierno y autónomos del Distrito Federal, y a través de su órgano de vigilancia respecto de sus servidores públicos, iniciará los procedimientos de responsabilidades correspondientes a efecto de suspender temporalmente o revocar definitivamente el nombramiento o mandato del servidor público que corresponda, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones del presente artículo.</p> <p>El Órgano Colegiado, en el ambito de su competencia, establecerá coordinación con los órganos de control internos y externos, locales y federales, con los órganos de gobierno y autónomos del Distrito Federal y otras entidades federativas, así como con los organismos internacionales, a fin de determinar los estudios, sistemas, principios y procedimientos que permitan un mayor desarrollo en la práctica de la fiscalización pública, un crecimiento en la difusión sobre la revisión de cuentas y permitir el cumplimiento de sus atribuciones.</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 38 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 Ley 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 determinado para el pago de los créditos fiscales a que se refiere la Ley de Ingresos del Distrito Federal</p>	<p>Comentario: Uno de los propósitos que se persigue con el presente trabajo, consiste en depositar en la Contaduría la función de determinar y aplicar las responsabilidades y sanciones de naturaleza administrativa.</p> <p>Para lo anterior, es inexorable considerar lo siguiente</p> <p>Se debe otorgar expresamente a la Contaduría las atribuciones necesarias para determinar y aplicar las responsabilidades y sanciones administrativas, para que su competencia no sea dudosa o inexistente</p> <p>Se deben crear los procedimientos necesarios que sean acordes a los principios constitucionales, a efecto de no lesionar garantías individuales</p> <p>Asimismo, es necesario considerar la creación de las áreas internas encargadas de llevar estos procedimientos, así como la infraestructura necesaria para cumplir con esta función</p> <p>Finalmente, lo anterior dependerá de las previas reformas que se hagan a la ley reglamentaria del artículo 113 constitucional aplicable al Distrito Federal y a su Estatuto de Gobierno, en las que se señale que la Contaduría es competente para realizar estas funciones públicas</p> <p>Bajo las premisas señaladas en los incisos anteriores, deberán efectuarse las reformas correspondientes, las cuales abarcaran y ampliaran lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría</p>
<p>Artículo 42 Las responsabilidades de carácter civil a que se refiere esta Ley, que resulten por actos u omisiones, prescribirán a los cinco años posteriores en que se haya originado la responsabilidad. Las responsabilidades de carácter administrativo prescribirán a los tres años</p>	<p>Artículo 42. Las responsabilidades de carácter civil a que se refiere esta Ley, que resulten por actos u omisiones, prescribirán a los cinco años posteriores en que se haya originado la responsabilidad. Las responsabilidades de carácter administrativo que prevé esta ley prescribirán a los tres años</p> <p>Comentario: De efectuarse las reformas por las que se otorgue a la Contaduría la función de determinar y aplicar las responsabilidades y sanciones administrativas, también deberá considerarse la creación de un nuevo plazo de prescripción de estas, en el que se tome en cuenta los tiempos de presentación de la Cuenta Pública para evitar la prescripción negativa de irregularidades. De esta manera, el plazo que se propondrá tanto para las responsabilidades disciplinarias como las resarcitorias sería de 4 y 6 años, respectivamente</p>



5.6 Propuestas de Reforma a los Artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 11, 12, 14, 24, 30, 32 y 34 del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 1º La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano técnico que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública de acuerdo a las atribuciones que expresamente le confieren a la Asamblea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y su Ley Orgánica</p> <p>En el ejercicio de sus atribuciones la Contaduría se sujetara a lo dispuesto en el párrafo anterior, así como a lo que establece la Ley, el Reglamento los acuerdos y disposiciones que emita la Asamblea y demás preceptos legales aplicables</p>	<p>Artículo 1º La Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal es el órgano técnico que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública de acuerdo a las atribuciones que expresamente le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y su Ley Orgánica</p> <p>En el ejercicio de sus atribuciones la Contaduría se sujetara a lo dispuesto en el párrafo anterior, así como a lo que establece su Ley y demás preceptos legales aplicables.</p> <p>Comentario: Uno de los ángulos torales para la pretendida autonomía de la Contaduría, consiste en que esta sea constitucionalmente considerada como un órgano autónomo e independiente de la Asamblea Legislativa y que sus principios rectores se encuentren previstos por el estatuto máximo</p> <p>Para esto se deberá reformar el artículo 122 constitucional en el sentido de sustraer al órgano legislativo del Distrito Federal la función de revisar la Cuenta Pública para trasladarla a la Contaduría como órgano ciudadano autónomo</p>
<p>Artículo 3º Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Contaduría se estructurara con un Órgano Superior de Dirección, un Contralor Interno y las siguientes Direcciones Generales</p>	<p>Artículo 3º Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Contaduría se estructurara con un Órgano Superior de Dirección, un órgano de vigilancia y las siguientes Direcciones Generales</p>
<p>Artículo 4º El Órgano Colegiado tendrá las siguientes atribuciones</p> <p>II Aprobar los programas de trabajo de la Contaduría presentados a la Comisión para su conocimiento y vigilar su cumplimiento</p> <p>VII 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.</p> <p>XV Determinar y establecer las políticas, bases e instrumentos para prestar el asesoramiento y el apoyo técnico que solicite la Asamblea a través de la Comisión, en relación con las atribuciones de la Contaduría</p> <p>XVI Requerir a los servidores públicos de la Asamblea la información necesaria para llevar el Registro Patrimonial de estos</p>	<p>II Aprobar los programas de trabajo de la Contaduría y vigilar su cumplimiento.</p> <p>VII Aprobar en los términos de ley, los demás nombramientos y promover las remociones de los servidores públicos de la Contaduría</p> <p>XV Determinar y establecer las políticas, bases e instrumentos para prestar el asesoramiento y el apoyo técnico que solicite cualquier órgano o institución que sea parte de un órgano de gobierno del Distrito Federal u autónomo en relación con las atribuciones de la Contaduría.</p> <p>XVI Se deroga</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>XXVIII 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.</p>	<p>XXVIII Determinar estudios, proyectos y proporcionar la asesoría técnica en el ámbito de su competencia a solicitud de cualquier órgano o institución que sea parte de un órgano de gobierno del Distrito Federal u autónomo</p>
<p>XXII Administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicación dentro de los 10 primeros días del mes siguiente.</p>	<p>XXII Administrar y ejercer el presupuesto mensual</p>
<p>XXIII 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.</p>	<p>XXIII Ordenar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos que reúna los elementos necesarios a efecto de formular las denuncias de hechos respectivas</p>
<p>XXIV Formular las propuestas de reformas y adiciones a la Ley y al Reglamento que se presentarán a consideración de la Comisión</p>	<p>XXIV Formular las propuestas de reformas y adiciones a la Ley y al Reglamento.</p> <p>Comentario: Las reformas propuestas a las fracciones XV y XVIII del presente artículo, atienden a lo expuesto en el subepígrafe 4.3.3 Asesoría a Comisiones, en el que se señaló que más allá de asesorar solamente a las Comisiones de la Asamblea la asesoría debería extenderse a cualquier institución que integre al gobierno del Distrito Federal.</p>
<p>Artículo 5º Las sesiones podrán ser ordinarias o extraordinarias, las primeras se convocarán por lo menos con 48 horas de antelación, y las segundas en cualquier momento</p> <p>Las convocatorias de sesiones deberán contener lugar, fecha y hora de celebración y adjuntarse la propuesta del Orden del Día</p>	<p>Artículo 5º Las sesiones podrán ser ordinarias o extraordinarias, las primeras se convocarán por lo menos con 48 horas de antelación y las segundas en cualquier momento</p> <p>En los casos en que se presente una ausencia temporal de alguno de los Contadores, el órgano colegiado no podrá sesionar durante el tiempo en que dure ésta. La prohibición a que se refiere este párrafo no podrá ser mayor a treinta días hábiles, para lo cual, en el supuesto que se exceda de dicho término, el órgano colegiado podrá sesionar válidamente con la presencia de dos Contadores.</p>
<p>Artículo 11 De cada sesión, el Secretario Técnico levantará el acta correspondiente dando cuenta de ella en la siguiente, para su aprobación, asimismo para seguimiento a los puntos de acuerdo adoptados por el Órgano Colegiado</p>	<p>Artículo 11 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 y difundirá mensualmente para su conocimiento, los acuerdos tomados por el Órgano Superior de Dirección, a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.</p>

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 12 Los Contadores tendran las siguientes atribuciones</p> <p>I Participar en la formulacion de las estrategias y politicas para la integracion de los programas anuales de trabajo, programas de auditoria y demas actividades de las Direcciones Generales</p> <p>II Coordinar y supervisar las funciones de las Direcciones Generales y la ejecucion de los respectivos programas de trabajo y de auditoria aprobados</p> <p>III Coordinar y supervisar que las Direcciones Generales proporcionen a la Direccion General de Asuntos Juridicos toda la informacion que se requiera para la debida integracion de las promociones de acciones legales que deba ejercitar la Contaduria.</p> <p>IV Supervisar que la Direccion General de Asuntos Juridicos lleve a cabo todas y cada una de las acciones legales que le confiere el presente Reglamento</p> <p>V Integrar la informacion de las unidades administrativas para formular el anteproyecto de presupuesto de la Contaduria, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Organó Colegiado.</p> <p>VI Desempeñar las comisiones que el Organó Colegiado les encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades.</p> <p>VII Participar en la preparacion de estudios y proyectos que competan a la Contaduria.</p> <p>VIII. Coordinar la elaboracion de los informes y reportes ejecutivos que le requiera el Organó Colegiado.</p> <p>IX Coordinar la elaboracion de los Informes previstos en la Ley.</p> <p>X Participar en la elaboracion y actualizacion del Manual, los manuales de organizacion especificos y los de procedimientos administrativos, asi como de las metodologias de orden tecnico para la practica de auditorias y el Catalogo de Puestos de Confianza y vigilar su aplicacion.</p> <p>XI Recibir en acuerdo a los titulares de las Direcciones Generales y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas, asi como promover la comunicacion entre ellas</p> <p>XII Actualizar y mejorar los sistemas métodos y procedimientos de fiscalizacion y control gubernamental, obteniendo la informacion y documentacion necesaria.</p> <p>XIII Coordinar y supervisar la atencion, tramite y desahogo de las recomendaciones, pliegos de observaciones y demas promociones de acciones que se deriven de las auditorias, visitas e inspecciones que se realicen, y</p> <p>XIV Las demas que le sean atribuidas por la Ley el Reglamento el Organó Colegiado y otras disposiciones legales aplicables</p>	<p>Artículo 12 Los Contadores tendran las siguientes atribuciones</p> <p>I a XIV</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
	No podran ser delegadas en términos de la Ley Orgánica de la Contaduría, las facultades señaladas en las fracciones I, II, III, IV, VI, VIII y IX.
<p>Artículo 14 Son atribuciones del Presidente además de las previstas en la Ley, las siguientes</p> <p>I Presentar a la Comisión para su conocimiento los programas de trabajo de la Contaduría</p> <p>II 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.</p> <p>III 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> <p>IV Presentar a la Comisión para su aprobación el proyecto de presupuesto a ejercer el mes siguiente</p> <p>V 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.</p> <p>VI 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</p> <p>VII Expedir en los términos de ley, los nombramientos y las remociones de los servidores públicos de la Contaduría.</p> <p>VIII Promover y mantener comunicación con instituciones oficiales o privadas especializadas en las materias afines al objeto de la Contaduría</p> <p>IX Presentar a la consideración de la Comisión los proyectos de reformas y adiciones al Reglamento.</p> <p>X 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</p> <p>XI Obtener la información y documentación que permita actualizar y mejorar los sistemas, métodos y procedimientos de fiscalización y control gubernamental</p> <p>XII Presidir el Comité del Servicio Civil de Carrera y</p> <p>XIII Las demás que le sean atribuidas por la Ley, el Reglamento y otras disposiciones aplicables</p>	<p>Artículo 14 Son atribuciones del Presidente además de las previstas en la Ley, las siguientes</p> <p>I Se deroga.</p> <p>II Se deroga.</p> <p>III Publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 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> <p>IV Se deroga.</p> <p>V Se deroga.</p> <p>VI Se deroga.</p> <p>IX Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para su consideración, los proyectos de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría y su Reglamento.</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 24 <i>El Contralor Interno tendrá, además de las facultades previstas en la Ley, las siguientes atribuciones:</i></p> <p>I a XI</p>	<p>Artículo 24 Se deroga.</p> <p>Comentario: La derogación del presente artículo atiende a la propuesta de creación del órgano de vigilancia de la Contaduría, según se señaló en las propuestas de reforma a la Ley Orgánica. En este artículo podrían incluirse las facultades de dicho órgano con relación al ejercicio de las funciones del Órgano Técnico.</p>
<p>Artículo 30 <i>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 para que resuelva lo procedente.</i></p>	<p>Artículo 30. Las ausencias temporales de los Contadores no podrán ser mayores a treinta días.</p>
<p>Artículo 32 <i>En ausencia temporal de los Contadores atenderá en el despacho y resolución de los asuntos urgentes el Director General de Auditoría Programática-Presupuestal y el Director General de Asuntos Jurídicos, según corresponda.</i></p>	<p>Artículo 32 En ausencia temporal de los Contadores atenderá en el despacho y resolución de los asuntos previstos en el artículo 12 del presente Reglamento, el Director General de Auditoría Programática-Presupuestal y el Director General de Asuntos Jurídicos, según corresponda.</p>
<p>Artículo 34 <i>Los acuerdos de suplencia deberán ser emitidos por el Órgano Colegiado y no requerirán publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su observancia.</i></p>	<p>Artículo 34 Los acuerdos de suplencia deberán ser emitidos por el Órgano Colegiado y publicados, para su observancia general, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.</p>

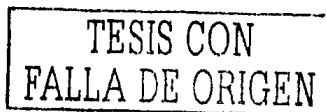
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONCLUSIONES

PRIMERA. Resulta falsa la creencia generalizada de que el primer antecedente directo de los órganos de fiscalización externos mexicanos fue el Tribunal de Cuentas creado en 1524, para vigilar los ingresos y gastos del conquistador Hernán Cortés, ya que del estudio efectuado a la historia se desprende que el Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla e incluso los órganos que integraban a la hacienda indiana ya contaban con claros sistemas, procedimientos y principios de fiscalización y rendición de cuentas.

SEGUNDA. Bajo el concepto de institución de Douglas North, es necesario rediseñar las reglas de juego de la Contaduría cuya finalidad sea el crear una institución de avanzada, cuyos sistemas y procedimientos de fiscalización y rendición de cuentas estén acordes a las complejidades de la realidad; asimismo, es necesario que su organización se integre por personas profesionales y especializadas en la materia, que se comprometan con los fines de la institución.

TERCERA. Es necesario que la Contaduría Mayor de Hacienda abra al escrutinio público, la verificación de determinados actos o documentos con el propósito de revisar y juzgar la eficiencia y legalidad de los mismos. Entre éstos, podría considerarse el proceso para la elaboración de los programas de auditoría, en base a la Cuenta Pública correspondiente, poner a disposición pública los papeles de trabajo de auditorías concluidas, la documentación relativa al seguimiento de recomendaciones, etcétera. Asimismo, es indispensable que publique, para la observancia general, sus informes de revisión de cuenta pública, como lo es el Informe de resultados y la totalidad de sus resoluciones o actos. Con lo anterior, se obtendría credibilidad para el órgano fiscalizador, difusión de sus funciones y la toma de sus decisiones se fortalecería considerablemente al estar plenamente legitimada con la población.



CUARTA. La Contaduría Mayor de Hacienda debe evolucionar por el bien de la población a quien representa, para lo cual, la ruptura con el sacrosanto principio relativo a que los órganos externos de fiscalización deben pertenecer a los órganos legislativos por ser estos los representantes del pueblo, tarde o temprano debe ejecutarse, en aras de obtener un órgano técnico de fiscalización ciudadano dotado de plena autonomía.

QUINTA. La integración del Órgano Superior de Dirección debe tender a la forma colegiada, ya que si bien es cierto que el criterio para la definición entre una integración unipersonal de una integración colegiada resulta dividido si ambas tienden a un proceso de selección que busque la mayor integridad personal de sus miembros y al conseguirlo se generen resultados favorables para la institución; también lo es que existen cualidades específicas de la integración colegiada que inclinan la balanza hacia ésta, y que a saber consisten en la riqueza de las ideas que puede generar un órgano plural, una mayor capacidad para resolver los problemas que se presenten, un nivel superior en la discusión y en la toma de decisiones, y una forma posible de evitar el servilismo, la corrupción y el interés personal o de grupo.

SEXTA. La forma de elección de los titulares del órgano colegiado de la Contaduría, así como del órgano de vigilancia que se propone para suplantar a la Contraloría Interna, se realizará a través de un examen de oposición que será aplicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, medida con la que se conseguiría elegir a los miembros más aptos para el cargo y se desterrarían los compadrazgos o servilismos políticos.

SÉPTIMA. Es necesario romper con la disposición constitucional que obliga a la Contaduría a revisar solamente la Cuenta Pública del año anterior, ya que esta medida impide al órgano técnico revisar posibles actos de cuentas públicas presentadas o de cuentas públicas que estén por presentarse.

OCTAVA. Además de fiscalizar los ingresos y gastos públicos, es necesario que el órgano ciudadano de fiscalización evalúe políticas públicas y programas de gobierno, con el objeto de revisar si las metas de compromiso y crecimiento se cumplen o no, lo anterior, con el propósito de recomendar cambios o ajustes en las políticas y programas revisados por el bien de los ciudadanos.

NOVENA. Es necesario dotar a la Contaduría de las atribuciones necesarias, para que ésta directamente determine y aplique a los servidores públicos responsables de alguna irregularidad, las responsabilidades y sanciones administrativas disciplinarias y resarcitorias. La justificación de este poder otorgado a un órgano ciudadano, radica en que el primer interesado en la rendición de cuentas de los gobernantes es la ciudadanía misma, la cual cumpliría la función que el Estado le encomienda sin favoritismos, ni distinción de clase política.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXOS

1. Formato de Pliego de Observaciones e instructivo de llenado.
2. Formato de la promoción de Fincamiento de Responsabilidades Administrativas e instructivo de llenado.
3. Formato de la promoción Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias e instructivo de llenado.

(Nota: los formatos de promociones legales que se anexan fueron tomados del Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones de la Contaduría Mayor de Hacienda).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



2. FORMATO DE PLIEGO DE OBSERVACIONES

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA
DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DEL DISTRITO FEDERAL

PLIEGO DE OBSERVACIONES

CUENTA PUBLICA (1)	No. DE PLIEGO (2)
(3) FECHA DE EXPEDICION	
ANG MES DIA	
DESTINATARIO: (4)	

IMPORTE: (5)

SERVIDOR PUBLICO QUE DEBERÁ PROPORCIONAR LA INFORMACION Y/O DOCUMENTACIÓN PROBUERADA:

NOMBRE (6)

CURP

DIRECCIÓN

IMEDIATO SUPERIOR JERÁRQUICO O COORDINADOR DE SECTOR:

NOMBRE (7)

CURP

DIRECCIÓN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA
DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DEL DISTRITO FEDERAL

Nº DE FOLIO

(2)

(3)

(8)

PLIEGO DE OBSERVACIONES

En motivo de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de (9) este Organó Técnico mediante oficio número (10) comunicó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el inicio formal de las actividades de inspecciones y visitas. Asimismo con el oficio número (11) se informó (12) el nombre y cargo del personal comisionado expresamente para efectuar la auditoría (13).

En la auditoría practicada se detectaron diversas irregularidades por las que este Organó Técnico con fundamento en los artículos 3º, 3º fracción XIII, 15, fracción VI, y 34 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y 12 fracción XIII del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal formula el siguiente:

PLIEGO DE OBSERVACIONES

Con respecto a los trabajos de la auditoría (13) número (14) se incluyó la revisión de (15)

la revisión documental correspondiente y en (16) se detectaron las irregularidades siguientes, mismas que corresponden al (a los) resultado(s) número(s) (17) del Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio de (1).

(18)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PLIEGO DE OBSERVACIONES

(2)

(3)

(8)

PLIEGO DE OBSERVACIONES

Los resultados numerados (17) de la auditoría número (14) se dieron a conocer el (4) en la reunión de confronta efectuada el día (19)

Se requirió a la reunión de confronta (4) a través del oficio número (20) mediante el cual se manifestó que (21)

Al respecto se refiere el numeral (22) del presente pliego de observaciones que (23)

De la resolución emitida por (4) esta Contaduría Mayor de Hacienda hace las siguientes consideraciones

(24)

Tras el estudio y análisis de la información y documentación proporcionadas por (4) a la Dirección General de Auditoría (25) de esta Contaduría Mayor de Hacienda mediante el dictamen técnico número (26) determino lo siguiente

Tras de la irregularidad referida en el numeral I del presente Pliego de Observaciones por un monto total de \$ (27) relativa a (18)

Cabe señalar que a la cantidad de \$ (27) debería sumarse el importe del impuesto al Valor Agregado (IVA) lo que arroja un monto total de \$ (28) al cual deberá agregarse el importe que resulte de calcular los intereses generados desde la fecha de comisión de la irregularidad hasta la fecha de pago de dichos importes

Los montos anteriores suman un importe total de \$ (30) de los cuales (31) al total de los montos de las irregularidades (32) la suma de las cantidades del IVA al cual se deberá de agregar a (33) los intereses que se generen hasta el momento total del monto señalado en el numeral (18)

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA
DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DEL DISTRITO FEDERAL

(2)

(3)

(8)

PLIEGO DE OBSERVACIONES

Por medio de la que a la fecha (4) no ha enviado la documentación que manifiesta el abastecimiento de la cantidad de \$ (31) se presume un abastecimiento al Erario del Distrito Federal, estimable en dinero, por lo que con fundamento en los artículos 34 fracción VIII, y 94 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se requiere a este(a) (4) para que proceda a presentar pliego y proceda a solventar las irregularidades detectadas por los señalamientos, proporcionando a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal mediante escrito dirigido a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, cuyo domicilio es Avenida 20 de Noviembre número 700 Col. Huichapan, Barrio de Marcos, Delegación Xochimilco, lo siguiente:

- 1.- La información y la documentación que comprueben fehacientemente que se observan y justifican las irregularidades, o en su defecto, el resarcimiento del importe de \$ (31) más el IVA y los intereses generados desde la fecha de la comisión de las irregularidades, hasta la fecha del reintegro total del importe señalado, con concepto de (34) conforme a los antecedentes y cédula analítica que se anexa y forma parte integrante de este pliego.
- 2.- El tipo de sanciones promovidas e impuestas, cuando procedan, precisando su naturaleza y monto si son de carácter económico, así como el nombre y cargo de los responsables.

En un plazo ininterrompible de 20 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la fecha de notificación del presente pliego, a fin de que se evite la interacción y la operatividad requerida. Asimismo, se le advierte que de no haberlo en el término señalado se promoverá la aplicación de las sanciones que correspondan en términos del artículo 94 fracción V, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en relación con el penúltimo párrafo del citado precepto, así como la imposición de las responsabilidades que procedan por la aplicación de otras leyes y reglamentos que establezcan en el artículo 49 de la Ley Orgánica citada, en relación con los señalamientos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El presente pliego de observaciones es un producto de las acciones que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realiza en el marco de sus atribuciones.

Con fundamento en los artículos 34 fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 73 y 110 fracción XVI del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el presente pliego de observaciones se hace del conocimiento de la Contraloría General del Distrito Federal, para que proceda a verificar y validar el cumplimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

NO. DE PLIEGO	
(2)	
(31)	(31)

PLIEGO DE OBSERVACIONES

Debe señalarse que durante el periodo en que tuvieron lugar las observaciones previstas en este pliego los servidores publicos que a continuación se indican, tuvieron presente en razón de sus funciones, de los hechos constitutivos de tales observaciones.

NOMBRE	CARGO
(35)	

Además de dichos hechos constitutivos de las observaciones, tuvo (tuvieron) conocimiento (las) (empresas) (36)

En el presente y fundado, los Contadores Mayores que integran el Organó Superior de Hacienda de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acordaron aprobar este pliego de observaciones en su sesión del (37) y autorizar al Sr. Presidente del Organó Superior de Dirección en términos del artículo 11 fracciones I y II inciso c) de la citada Ley Orgánica.

ATENTAMENTE
EL PRESIDENTE DEL ORGANÓ COLEGIADO

(38)

- (39) Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal - Presente.
- (40) Presente
- (41) Contralor General del Distrito Federal - Presente
- (42) Contador Mayor de Hacienda - Presente
- (42) Contador Mayor de Hacienda - Presente
- (43) Contralor Interno en (43) Presente
- (44) Director General de Legalidad y de Responsabilidades de la Contaduría General del Distrito Federal - Presente
- (45) Director General de (45) Presente
- (46) Director General de Programación y Control de Auditoría - Presente
- (47) Director General de Asuntos Jurídicos - Presente

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



INSTRUCTIVO DE LLENADO

Para el llenado del formato "*Pliego de Observaciones*" (PO), en los espacios en blanco se anotarán los datos que correspondan, de acuerdo con la numeración señalada en este instructivo.

1. Año de la Cuenta Pública que corresponda.
2. Clave del PO que corresponda.
3. Dos dígitos por año, mes y día, respectivamente, en que se emite el PO.
4. Nombre del ente auditado (dependencia, entidad, órgano desconcentrado, órgano político-administrativo, órgano autónomo o unidad administrativa) al que va dirigido el PO.
5. Importe total del PO, con número y letra, incluyendo el IVA, conforme a la cédula analítica elaborada por la UAA correspondiente.
6. Nombre y cargo del titular del ente, y domicilio de la oficina del ente auditado.
7. En su caso, nombre, cargo y domicilio del inmediato superior jerárquico del titular del ente auditado o coordinador de sector.
8. Número de hoja que corresponda del total que integra el PO, considerando que, para estos efectos, se toma en cuenta la primera hoja (carátula).
9. Ejercicio fiscal al que corresponde la Cuenta Pública que se revisó.
10. Número y fecha del oficio mediante el cual la CMHALDF comunicó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el inicio de las auditorías relativas a la Cuenta Pública de cuya revisión se derivaron las observaciones que son objeto del PO. En el caso de una auditoría a Órgano Autónomo, el número y la fecha del oficio que se envió al titular de éste para comunicar el inicio de la revisión de la Cuenta Pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



11. Número y fecha del oficio mediante el cual la CMHALDF notificó al ente auditado el nombre y cargo del personal comisionado para practicar la auditoría de la que se derivan las irregularidades objeto del PO.
12. Nombre del ente auditado al que se dirigió el oficio señalado en el numeral anterior.
13. Tipo de auditoría que se realizó al ente auditado (financiera, de sistemas, de obra pública) y de la cual se derivan las observaciones que son objeto del PO.
14. Clave de la auditoría.
15. Descripción del objeto de la revisión, específicamente los documentos que se revisaron y en los que se detectaron las irregularidades que son objeto del PO (contratos, convenios, acuerdos, cuentas por liquidar certificadas, pólizas, cheques, pedidos, licitaciones, etc.).
16. Señalar si existió otro medio para obtener evidencias de las irregularidades; por ejemplo, la verificación física efectuada en almacenes o en trabajos de obra, entre otros.
17. Resultados de auditoría que incluyen las irregularidades que son objeto del PO.
18. Descripción de cada una de las irregularidades detectadas y narración clara y sucinta de los hechos correspondientes a cada una de ellas como se señala en el dictamen técnico respectivo.
19. Fecha de la reunión de confronta en que se dieron a conocer al ente auditado los resultados de la auditoría.
20. Nombre y cargo del servidor público que dio respuesta a los resultados dados a conocer en la reunión de confronta.
21. Número y fecha del oficio o comunicado con el que se dio respuesta a la reunión de confronta.
22. Mediante incisos, señalar las manifestaciones vertidas por el ente auditado en relación con la irregularidad que se refiere.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



23. Descripción de la respuesta del ente auditado y de los documentos empleados por éste en su respuesta, como se señala en el dictamen técnico respectivo.
24. Consideraciones de la evaluación técnica que efectuó la UAA a la respuesta del ente auditado.
25. Nombre de la UAA que corresponda.
26. Clave del dictamen técnico que sirve de base para la elaboración del PO y fecha de su emisión.
27. Monto de la irregularidad cuyo resarcimiento se requiere.
28. Importe, con número y letra, del IVA, calculados por la UAA en la cédula analítica correspondiente.
29. Monto que resulte de sumar los importes correspondientes a la irregularidad, y el IVA.
30. Si se trata de varias irregularidades, el monto que resulta de sumar los importes de todas las irregularidades a que se refiere el PO, y los del IVA.
31. Monto total de las irregularidades a que se refiere el PO.
32. Total de los importes del IVA.
33. Disposiciones jurídicas con base en las cuales se deberá determinar, en su caso, el importe de los intereses generados desde la fecha de la comisión de la (s) irregularidad (es), hasta la fecha en que se lleve a cabo el reintegro de los importes cuyo resarcimiento se requiere en el PO.
34. Irregularidades a que se refiere el PO.
35. Nombre y cargo de los servidores públicos que tuvieron conocimiento de las irregularidades.
36. Nombre y calidad de la o las empresas, (contratista de obra pública, contratista de supervisión, prestador de servicios, proveedor, etc.), relacionadas con los hechos objeto de las irregularidades a que se refiere el PO.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



37. Fecha de la sesión en que el Órgano Superior de Dirección apruebe el PO.
38. Nombre del Contador Mayor Presidente del Órgano Colegiado de la CMHALDF.
39. Nombre del Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.
40. Nombre y cargo del titular de la dependencia coordinadora del sector a que pertenece el ente auditado.
41. Nombre del Contralor General del Distrito Federal o, en su caso, nombre del Contralor Interno del Órgano Autónomo.
42. Nombres de los Contadores Mayores de Hacienda.
43. Nombre del Contralor Interno en el ente auditado y nombre de este último, respectivamente.
44. Nombre del Director General de Legalidad y de Responsabilidades de la Contraloría General del Distrito Federal, (en los casos en que aplique).
45. Nombre del titular de la UAA de la CMHALDF que emitió el dictamen técnico que sirvió de base para elaborar el PO; y nombre de la UAA respectiva.
46. Nombre del titular de la Dirección General de Programación y Control de Auditoría de la CMHALDF.
47. Nombre del Director General de Asuntos Jurídicos de la CMHALDF.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 2

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



6. FORMATO DE OFICIO DE PROMOCION PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS



CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

ÓRGANO SUPERIOR DE DIRECCIÓN

PRESIDENCIA

OFICIO NÚM. POSD/ (1) / (1)

ASUNTO: Se promueve el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas con clave (2).

México, D. F., (3).

C. (4)

P R E S E N T E

Con motivo de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio Presupuestal de (5) y con fundamento en los artículos (6), este órgano técnico mediante el oficio número (7), de (7) contenido en el anexo (8) del expediente técnico número (2), comunicó al (7) el inicio formal de las auditorías, visitas e inspecciones.

Asimismo, mediante el oficio número (9), de (9), contenido en el anexo (8) del Expediente Técnico, se notificó a (10) el nombre y cargo del personal comisionado para practicar la auditoría (11) número (12) en la que se revisó (13).

En la revisión de (14)

(15)

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

NOVIEMBRE DE 2002	
INICIO DE VICENCIA	
AJU/PA-02	88 DE 107
CLAVE	PAGINA

OFICIO NÚM. POSD/ (1) / (1)
HOJA NÚM. (1bis)

En la revisión documental (16), se detectaron las siguientes irregularidades:

(17)

La irregularidad descrita, que corresponde al resultado (18) del Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al ejercicio fiscal de (5), la Dirección General (19) de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dio a conocer a la (10) en la reunión de confronta que se efectuó el día (20), lo cual se hizo constar en el acta de la misma fecha contenida en el anexo (8) del expediente técnico.

Mediante el oficio número (21) de (21), incluido en el anexo (8) del expediente técnico, (10), dio respuesta a la reunión de confronta, señalando que (22)

Derivado del análisis de la información y documentación emitida por (10), la Dirección General de (20) considera que (23), por lo que los elementos aportados no son suficientes para desvirtuar las irregularidades en que incurrieron los servidores públicos que se señalan como probables responsables en la presente promoción.

Los servidores públicos considerados como probables responsables son los (24), quienes participaron al (25) y (26).

A continuación se indica el nombre, cargo y domicilio de los probables responsables:

NOMBRE

CARGO QUE DESEMPEÑÓ

DOMICILIO

(27)

(27)

(27)

TESIS CON
FALLA DE OFICEN



**OFICIO NÚM. POSD/ (1) / (1)
HOJA NÚM. (1bis)**

Con fundamento en los artículos 39, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 4º, fracción XIII, de su Reglamento Interior, con relación al 34, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y 105, fracción I, de su Reglamento Interior, se solicita a esa Contraloría General que finque las responsabilidades que procedan.

Asimismo, se solicita a dicho órgano de control que comunique a la brevedad las medidas adoptadas y los resultados de la presente promoción, a fin de que la Contaduría Mayor de Hacienda esté en posibilidad de rendir a la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el informe correspondiente.

Por lo expuesto y fundado, los Contadores Mayores que integran el Órgano Superior de Dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acordaron aprobar este Oficio de Fincamiento de Responsabilidades administrativas en su sesión de fecha _____ (28) _____, y lo promueve el C. Presidente del Órgano Superior de Dirección en términos del artículo 14, fracciones I y II, inciso a), de la Ley Orgánica de esta Contaduría Mayor de Hacienda.

**A T E N T A M E N T E
EL PRESIDENTE DEL ÓRGANO COLEGIADO**

(29)

ANEXO: Expediente Técnico en _____ (30) _____ fojas, relativo al dictamen técnico No. _____ (2) _____.

c.c.p.- _____ (31) _____, Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.- Presente.

_____ (31) _____, Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.- Presente.

_____ (32) _____, Director General de _____ (19) _____.- Presente.

_____ (33) _____, Director General de Programación y Control de Auditoría.- Presente.

_____ (34) _____, Director General de Asuntos Jurídicos.- Presente.

TESIS CON
DE LA DE ORIGEN

NOVIEMBRE DE 2002	
INICIO DE VIGENCIA	
AJU/PA-02	90 DE 107
CLAVE	PAGINA



INSTRUCTIVO DE LLENADO

Para el llenado del formato "Oficio de Promoción para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas" (PFRA), en los espacios en blanco se anotarán los datos que correspondan, de acuerdo con la numeración señalada en este instructivo.

1. Año de emisión y número del oficio asignado por la Oficina del Presidente del Órgano Superior de Dirección.
- 1^{bis}. Número de hoja que corresponda progresivamente.
2. Número asignado a la Promoción de Fincamiento de Responsabilidades Administrativas (PFRA).
3. Fecha en que se emite la PFRA.
4. Nombre del Contralor General del Distrito Federal o del Contralor Interno del órgano autónomo de que se trate.
5. Año de la Cuenta Pública revisada.
6. Fundamento legal, como se haya señalado en el oficio por el que se comunicó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el inicio de la revisión de la Cuenta Pública.
7. Número y fecha del oficio mediante el cual el Presidente del Órgano Colegiado comunicó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el inicio de la revisión y verificación de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, en caso de tratarse de una auditoría a un Órgano Autónomo el número y la fecha del oficio que se envió al titular de éste para comunicarle el inicio de la revisión de la Cuenta Pública.
8. Número del anexo del expediente técnico que contiene la documentación de referencia.
9. Número y fecha del oficio mediante el cual se notificó al ente la práctica de la auditoría.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

10. Nombre del ente auditado.
11. Tipo de auditoría (financiera, de sistemas, de obra pública, etc.).
12. Número de la auditoría que se practicó.
13. Rubro auditado.
14. Documentación objeto de la revisión (contrato, convenio, cuenta por liquidar certificada, etc.). En el caso de los contratos y convenios, deberá señalarse el objeto, la fecha de formalización, el plazo de ejecución o de entrega de los bienes y el monto del pactado.
15. En el caso de las auditorías de obra pública, se deberá precisar quién llevó a cabo la supervisión de la obra, el número del contrato respectivo y sus especificaciones.
16. Indicación de si se trató de revisión documental o, en el caso, de auditoría de obra pública, de verificación física.
17. Precisar en que consistió(eron) la(s) irregularidad(es) detectadas durante la auditoría y de que documentos se desprenden las mismas y, de ser posible, la fecha en que se generaron, los montos y los servidores públicos que participaron en ellas.
18. Números de los resultados del Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal a que se refiere el oficio de promoción.
19. Nombre de la UAA que practicó la auditoría.
20. Fecha en que se celebró la reunión de confronta.
21. Número y fecha del oficio mediante el cual el ente auditado dio respuesta a la reunión de confronta.
22. Descripción sucinta de la respuesta del ente auditado a la reunión de confronta.
23. Contenido de la evaluación técnica efectuada por la UAA a la respuesta del ente auditado respecto a la reunión de confronta.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



24. Nombre y cargo de los servidores públicos que sean probables responsables de las irregularidades detectadas.
25. Acto u omisión de cada servidor público que sea probable responsable de alguna de las irregularidades detectadas, determinando su grado de participación, de acuerdo al DT.
26. Disposiciones legales y normatividad interna infringidas y, en su caso, cláusulas contractuales incumplidas.
27. Fecha de la sesión del Órgano Superior de Dirección en que fue aprobado el oficio de promoción.
28. Nombre y firma del Presidente del Órgano Colegiado.
29. Nombre del Contador Mayor de Hacienda correspondiente.
30. Nombre del Director General de la UAA que realizó la auditoría.
31. Nombre del Director General de Programación y Control de Auditoría.
32. Nombre del Director General de Asuntos Jurídicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 3

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



5. FORMATO DE OFICIO DE PROMOCIÓN PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS



CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

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

ÓRGANO SUPERIOR DE DIRECCIÓN

PRESIDENCIA

OFICIO NÚM. POSD/ (1) / (1)

ASUNTO: Se promueve el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias del Pliego de Observaciones número (2).

México, D. F., _____ (3).

(4)

**PROCURADOR FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL
P R E S E N T E**

Con motivo de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al ejercicio fiscal de (5), mediante el oficio número (6) del (6), que se incluye en el anexo (7), del expediente técnico número (8), la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal comunicó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el inicio formal de las auditorías, visitas e inspecciones.

De igual forma, mediante el oficio número (10) del (10), que se localiza en el anexo (7), del Expediente Técnico, se notificó al (11), el nombre y cargo del personal comisionado para practicar la auditoría (12), número (13), en la que se revisó (14).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



OFICIO NÚM. POSD/ (1) / (1)
HOJA NÚM. (9)

En los trabajos de la citada auditoría, se incluyó la revisión (15) documento que se localiza en el anexo (7), del expediente técnico.

(16) La supervisión de los trabajos se efectuó por el contratista (17), al amparo del contrato número (18), que se encuentra en el anexo (7), del Expediente Técnico, el cuál tuvo por objeto (19); dicho contrato fue adjudicado mediante el procedimiento de (20), y se formalizó el (21), con un período de ejecución del (22) al (22), y un monto contratado de \$ (23).

(24)

Como resultado de la auditoría practicada por (25) de esta Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se detectaron las irregularidades que se señalan en los resultados números (26) del Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio de (5) y que se describen en el Pliego de Observaciones citado, que se contiene en el Apéndice de Información Complementaria del Expediente Técnico, el cual fue debidamente notificado, tanto al (27) como a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, y en el que se concedió al ente auditado un plazo de 30 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la fecha de la notificación, para que se sirviera enviar, entre otros, la información y documentación que comprobara fehacientemente que se desvirtúan y justifican las irregularidades o, en su defecto, el resarcimiento del importe de \$ (28), el cual se integra de la siguiente manera:

(29)

1. La cantidad de \$ (30), como se señala en la cédula analítica que se adjuntó al Pliego de Observaciones y que se encuentra en el anexo (7) del expediente técnico, por concepto de (31).

2. (32)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OFICIO NÚM. POSD/ (1) / (1)

HOJA NÚM. (9)

3. La cantidad de \$ _____ (33) _____, por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), importe referido en el (los) numeral(es) _____ (34) _____, arriba señalados.
4. Las irregularidades que generan intereses son: _____ (35) _____, las cuales se deberán calcular desde la fecha de la comisión de dichas irregularidades, hasta su total resarcimiento.

Derivado del Pliego de Observaciones de referencia, el ente auditado, emitió respuesta mediante el (los) documento(s) que se describe(n) en la cédula de evaluación de la respuesta al Pliego de Observaciones número _____ (2) _____ de fecha _____ (36) _____, que se adjunta y forma parte integrante de esta promoción como Anexo 1.

Previo estudio y análisis de la información y documentación remitidas por el ente auditado con motivo del Pliego de Observaciones de referencia, la Dirección General de Auditoría _____ (25) _____, de esta Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante la cédula de evaluación antes citada, determinó lo siguiente:

- Respecto del resultado número _____ (37) _____ del Informe de Resultados, a que se refiere el numeral 1 de este oficio de promoción, la _____ (25) _____ concluyó que _____ (38) _____.
- _____ (39) _____.

Las personas cuyos nombres, cargos y domicilios que a continuación se indican, en razón de las funciones que desempeñaron, tuvieron conocimiento de los hechos constitutivos de las observaciones:

NOMBRE	CARGO QUE DESEMPEÑÓ	DOMICILIO
(40)	(40)	(40)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

OFICIO NÚM. POSD/ (1) / (1)

HOJA NÚM. (9)

Cabe mencionar que los domicilios de las personas señaladas, son los que proporcionó el ente auditado durante el proceso de auditoría.

En virtud de lo anterior, de la irregularidad referida en el numeral 1 de este oficio de promoción, relativa a _____ (41) _____, por un importe de \$ _____ (42) _____, cantidad que no incluye IVA, debido a que (43) _____, y con la que se infringió lo dispuesto en (44) _____, se considera(n) probable(s) responsable(s) al (a los) entonces servidor(es) público(s) de la (27) _____, (45), por _____ (46) _____.

(47)

Conviene mencionar que el Manual Administrativo del ente auditado vigente para el año de la Cuenta Pública en revisión, establece en su apartado _____ (48) _____, como funciones para el _____ (49) _____, la de _____ (50) _____.

(51)

Por lo expuesto, las personas señaladas como probables responsables en la presente promoción, al no solventar el Pliego de Observaciones número (2), deberán cubrir el (los) importe(s) que en suma arroja(n) la cantidad líquida de \$ _____ (52) _____, y de _____ (53) _____, por concepto del IVA, así como los intereses que se generen hasta el reintegro total del importe citado.

Por no haberse solventado el Pliego de Observaciones, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), con relación al 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 14, fracciones I y II, incisos a) y c), y 39, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 4º, fracción XIII, de su Reglamento Interior; 36, fracción XXVIII, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; 495, 495-A, fracción I, y 496 del Código Financiero del Distrito Federal, se promueve ante esa Procuraduría Fiscal el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, por la cantidad líquida determinada anteriormente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OFICIO NÚM. POSD/ (1) / (1)
HOJA NÚM. (9)

Asimismo, se solicita a esa Procuraduría Fiscal que en su carácter de autoridad fiscal, que en caso de no localizar a las personas citadas en los domicilios referidos, haga uso de la facultad que le confiere el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, solicitando a la Dependencia que estime pertinente la información requerida.

A fin de que esta Contaduría Mayor de Hacienda esté en posibilidad de rendir a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el informe correspondiente, es necesario que se comuniquen, a la brevedad las medidas adoptadas y los resultados de la presente promoción a este Órgano Técnico.

Por lo expuesto y fundado, los Contadores Mayores que integran el Órgano Superior de Dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acordaron aprobar este oficio de promoción de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, en su sesión de fecha _____ (54) _____, y lo promueve el C. Contador Mayor Presidente del Órgano Superior de Dirección en términos del artículo 14, fracciones I y II, incisos a) y c), de la Ley Orgánica de esta Contaduría Mayor de Hacienda.

A T E N T A M E N T E
EL PRESIDENTE DEL ÓRGANO COLEGIADO

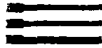
(55)

Anexo: Expediente Técnico en _____ (56) _____ fojas, relativo al Dictamen Técnico número _____ (57) _____.

c.c.p.- _____ (58) _____, Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.- Presente.

(59) _____, Contralor General del Distrito Federal.- Presente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



OFICIO NÚM. POSD/ (1) / (1)

HOJA NÚM. (9)

 (60) , Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.- Presente.

 (60) , Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.- Presente.

 (61) , Director General de Legalidad y Responsabilidades en la Contraloría General del Distrito Federal.- Presente.

 (62) , Director General de (62) .- Presente.

 (63) , Director General de Programación y Control de Auditoría.- Presente.

 (64) , Director General de Asuntos Jurídicos. Presente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



INSTRUCTIVO DE LLENADO

Para el llenado del formato "Oficio de Promoción para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias" (PFRER), en los espacios en blanco se anotarán los datos que correspondan, de acuerdo con la numeración señalada en el presente instructivo.

1. Número del oficio asignado por la Oficina del Presidente del OSD.
2. Clave del pliego de observaciones que corresponda.
3. Fecha de expedición del oficio de promoción de fincamiento de responsabilidades resarcitorias.
4. Nombre del titular de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.
5. Año de la Cuenta Pública revisada.
6. Número y fecha del oficio mediante el cual se comunicó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el inicio de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.
7. Número de anexo del expediente técnico en el que se encuentre el documento a que se refieren los párrafos del formato.
8. Clave del Expediente Técnico que corresponda.
9. Número de hoja que corresponda progresivamente.
10. Número y fecha del oficio mediante el cual se comunica al ente auditado el nombre y cargo del personal comisionado para practicar la auditoría.
11. Cargo del titular del ente auditado al que se dirige el oficio de personal comisionado para practicar la auditoría.
12. Tipo de auditoría (financiera, de sistemas, de obra pública, etc.).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

13. Clave de la auditoría practicada.
14. Rubro, concepto, ámbito, programa, partida, etc., que se auditó.
15. Documentos que fueron materia de la revisión y verificación (contratos, convenios, cuentas por liquidar certificadas, nóminas, pedidos, etc.), claves o números de identificación, fecha, nombres de quienes los suscribieron, monto (con número y letra, especificando si incluye IVA), objeto de los bienes relacionados, precios, plazos de entrega, períodos de ejecución, tipo de adjudicación (en caso de contratos y pedidos). Se deberá indicar también el (los) anexo(s) en los que se localicen los documentos a que se haga referencia en el párrafo.
16. Este párrafo, relativo a la supervisión de los trabajos, se incluirá si se trata de auditorías en materia de obra pública, y siempre que la información se encuentre prevista en el dictamen y expediente técnicos correspondientes, en su caso, se deberá especificar lo siguiente:
17. Nombre del contratista.
18. Número del contrato.
19. Objeto del contrato.
20. Tipo de adjudicación.
21. Fecha de formalización del contrato.
22. Período de ejecución del contrato.
23. Monto del contrato con número y letra (especificar si incluye IVA).
24. De no ser aplicable el párrafo anterior porque la supervisión de los trabajos haya estado a cargo del ente auditado, se hará la aclaración al respecto.
25. Nombre de la UAA que practicó la revisión.
26. Números de resultados que correspondan al Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal (IR), y al dictamen y expediente técnicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

27. Nombre del ente auditado.
28. Monto del pliego de observaciones, con número y letra.
29. Irregularidad(es) que haya(n) sido materia del pliego de observaciones (cantidades pagadas en exceso, pagos indebidos, penas convencionales, sanciones, etc.), como se indica en los numerales 30 a 32.
30. Número y letra del monto que corresponda a la irregularidad.
31. Concepto que motivó la irregularidad (cantidades pagadas en exceso, pagos indebidos, penas convencionales, sanciones, etc.) asimismo, se deberán(n) indicar el(los) anexos del expediente técnico que corresponda, en el(los) que se localiza(n) el(los) documentos a que se haga referencia.
32. Si se trata de más de una irregularidad, se considerará lo dispuesto en el numeral anterior, utilizando el numeral progresivo que corresponda después de la primera irregularidad, y así se continuará con todas las irregularidades que existan.
33. Monto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), con número y letra, de las cantidades objeto de resarcimiento y que fueron consideradas en el pliego de observaciones.
34. Numeral(es) en el(los) que se describe(n) la(s) irregularidad(es) que genera(n) IVA.
35. Señalar las irregularidades que generan intereses.
36. Fecha de la cédula de evaluación a la respuesta del pliego de observaciones.
37. Números de resultados que correspondan al IR de la Cuenta Pública en revisión, cuyas irregularidades no hayan sido desvirtuadas conforme a lo previsto en la cédula de evaluación correspondiente.
38. Conclusiones que se incluyen en la cédula de evaluación, que al efecto determinó la UAA, con motivo de las respuestas emitidas por el ente auditado y las personas exhortadas; en su caso, señalar las irregularidades que fueron solventadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

39. De tratarse de más de una irregularidad, se considerará lo dispuesto en el numeral anterior, y así se continuará con todas las irregularidades que existan.
40. Indicar de manera individualizada, en la columna correspondiente, el(los) nombre(s), cargo y domicilio particular del(los) servidor(es) público(s), que haya(n) participado en la irregularidad, de acuerdo con lo dispuesto en el dictamen técnico y cédula de evaluación, correspondientes.
41. Irregularidades que persisten, de acuerdo con la cédula de evaluación a la respuesta al pliego de observaciones (pagos en exceso, pagos indebidos, penas convencionales, sanciones, etc.).
42. Importe histórico con número y letra de la cantidad que corresponda a la irregularidad que persiste, señalada en el numeral anterior.
43. Señalar de manera concreta y sintética el(los) motivo(s) que dio (dieron) lugar a la irregularidad señalada.
44. Disposiciones jurídicas infringidas con la irregularidad.
45. Nombre y cargo del servidor público que resulte probable responsable o esté relacionado con la irregularidad, de acuerdo con lo dispuesto en el dictamen técnico y la cédula de evaluación de la respuesta al pliego de observaciones correspondientes; en caso de que más de un servidor público haya participado en la irregularidad de que se trata, se consideraran a todos.
46. Descripción de la forma en que participaron los servidores públicos en la irregularidad (por haber firmado, por haber autorizado, por otorgar el visto bueno, por haber aprobado, etc.), incluso si fue por omisión (en la aplicación de sanciones, deductivas, penas convencionales etc.).
47. La probable responsabilidad de los servidores públicos deberá estar vinculada con el manual administrativo del ente auditado que corresponda, siempre y cuando se señale en el DT, para lo cual se observará lo previsto en los numerales 50 a 53.
48. Apartado o numeral que corresponda al manual administrativo del ente auditado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

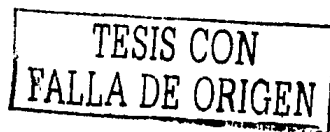
49. Nombre y cargo del servidor público que resulte probable responsable de la irregularidad.
50. Funciones que le correspondía ejercer al servidor público, según el manual administrativo del ente auditado, y que están vinculadas con la irregularidad de que se trata.
51. Si se trata de más de una irregularidad, en cada caso se considerará lo dispuesto en los numerales 43 a 52.
52. Cantidad que resulte de la suma del monto histórico de las irregularidades que persisten, de conformidad con lo dispuesto en la cédula de evaluación de la respuesta al pliego de observaciones, emitida por la UAA.
53. Cantidad que resulte de la suma del IVA de las irregularidades que persisten, de conformidad con lo dispuesto en la cédula de evaluación de la respuesta al pliego de observaciones, emitida por la UAA.
54. Fecha de sesión del Órgano Superior de Dirección en la que se aprueba el oficio de fincamiento de responsabilidades resarcitorias.
55. Nombre y firma del Contador Mayor Presidente del Órgano Colegiado.
56. Número de fojas del expediente técnico que se anexa.
57. Clave del dictamen técnico correspondiente al pliego de observaciones.
58. Nombre del Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.
59. Nombre del Contralor General del Distrito Federal o, en su caso, el nombre del Contralor Interno del Órgano Autónomo.
60. Nombre de los Contadores Mayores.
61. Nombre del Director General de Legalidad y Responsabilidades en la Contraloría General del Distrito Federal, (en los casos en que aplique).
62. Nombre del Director General de la UAA que llevó a cabo la auditoría.
63. Nombre del Director General de Programación y Control de Auditoría.
64. Nombre del Director General de Asuntos Jurídicos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general de derecho administrativo, Primer Curso, Porrúa, Duodécima Edición, México, 1995.
2. ADAM ADAM, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada, La fiscalización en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
3. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., El estudio de las políticas públicas, Porrúa, Tercera Edición, México, 2000.
4. BARRAGAN BARRAGÁN, José, Crónicas de la Constitución de 1824, Universidad Nacional Autónoma de México, 2 Volúmenes, México, 1974.
5. CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho constitucional, Harla, México, 1998.
6. CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, Séptima Edición, México, 1999.
7. CRESPO, José Antonio, Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas), Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.
8. CRUZ BARNEY, Oscar, Historia del derecho en México, Oxford University Press, Primera Reimpresión, México, 2002.
9. CHAVERO, Alfredo, México a través de los siglos, Tomo I, Libro Cuarto, Capítulo XIV, Cumbre, México, 1958.

10. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, Porrúa, Cuarta Edición, México, 2001.
11. ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, Apuntes para la Historia del derecho en México, Tomo II, Polis, México, 1938.
12. FLORES GÓMEZ, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno, Nociones de derecho positivo mexicano, Porrúa, Trigésima Edición, México, 1993.
13. FUNDACIÓN ALEMANA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL, El tribunal federal de cuentas de Alemania, Centro de Promoción de la Administración Pública, S.C., Alemania, 1998.
14. FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, Porrúa, Trigésimosexta Edición, México, 1997.
15. LÁNZ CÁRDENAS, José Trinidad, La contraloría y el control interno en México, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1993.
16. MIJANGOS BORJA, María de la Luz, El control del presupuesto en una democracia, "El Poder Legislativo en la actualidad", Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
17. MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades legales de los servidores públicos, Porrúa, Segunda Edición, México, 2001.
18. NIGEL, Davies. Los antiguos reinos de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.



19. PEREZ DE LEÓN, E. Enrique, Notas de derecho constitucional y administrativo, Porrúa, 14ª Edición, México, 1993.
20. RABASA, Emilio O., Historia de las constituciones mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Segunda Edición, México, 1994.
21. RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, Decimoprimer Edición, México, 1997.
22. RAYNAUD, Jean, El tribunal de cuentas, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
23. ROJINA VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano, Porrúa, Sexta Edición, México, 1995.
24. ROMERO, Jorge Javier, Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo, "La ciencia política en México", Mauricio Merino Coordinador, CONACULTA y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
25. SALAZAR ABAROA, Enrique A., Derecho parlamentario, "La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda", Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1989.
26. SÁNCHEZ BELLA, Ismael, La organización financiera de las Indias, Escuela de Estudios Hispano-americanos de Sevilla, Sevilla, 1968.
27. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Historia del derecho mexicano, Porrúa, Novena Edición, México, 2002.



28. SOLIS, Felipe y Ángel Gallegos, El reino de Moctezuma, (Colección Pasajes de la Historia I), CONACULTA, México, 2000.
29. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, El control de la administración pública en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.
30. ZARCO, Francisco, Historia del Congreso Constituyente de 1857, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1992.

LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos), Edición Única, México 1990.
2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Greca Editores, México, 1996.
3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Sista, México, 2002.
4. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001.
5. CÓDIGO DE ÉTICA PROFESIONAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Cámara de Diputados, México, 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

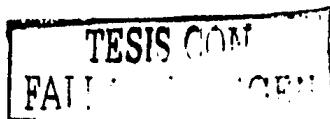
6. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, ASÍ COMO LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO QUINTO, ADICIÓN DE UNA FRACCIÓN IX AL ARTÍCULO 76 Y UN PRIMER PÁRRAFO AL 119 Y SE DEROGA LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.
7. DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 10 Y UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 12 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL; Y UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 7° DE SU REGLAMENTO INTERIOR, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de octubre de 2001.
8. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, Sista, México, 2002.
9. LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.
10. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.
11. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, Sista, México, 2002.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

12. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo de 1995.
13. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999.
14. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Asamblea Legislativa del Distrito Federal I legislatura, s.e., s.a.p., s.l.p.
15. REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de mayo de 1999.

DICCIONARIOS

1. DE PINA, Rafael, Diccionario de derecho, Porrúa, México, 1965.
2. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ESPASA, Espasa Calpe, Tomo 2, Madrid, 1995.
3. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Diccionario jurídico mexicano, Porrúa, Decimaquinta Edición, México, 2001.
4. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Enciclopedia jurídica mexicana, Tomo IV, Porrúa, México, 2002.



5. MOLINER, María, Diccionario de uso del español, Gredos, 20ª Reimpresión, México, 1997.
6. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Decimonovena Edición, España, 1970.

OTRAS FUENTES

1. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL PRIMERA LEGISLATURA, Primer Período Ordinario de Sesiones, Versión estenográfica de la sesión celebrada el 14 de enero de 1999, México, 1999.
2. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN LVII LEGISLATURA, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, "Reforma en materia de fiscalización superior de la federación", Tomo XIV, Quinta Edición, México, 2000.
3. COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, La Fiscalización de los Recursos Públicos en el Distrito Federal, "La Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal", México, 1995.
4. CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, Visita de trabajo a la Corte de Cuentas de Francia y a la Cámara Regional de Cuentas de Nord Pas de Calais, s.e., México, 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN