



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

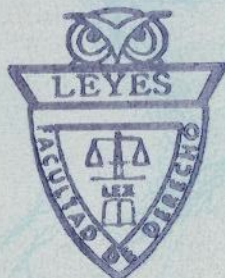
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

"LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA COMO
MECANISMO DE CONTROL EXTERNO EN EL
DISTRITO FEDERAL"

TESIS PROFESIONAL
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
QUE PRESENTA LA ALUMNA:
CLAUDIA MERCADO REYES

DIRECTOR DE TESIS: DR. ARMANDO SOTO FLORES



MEXICO, DISTRITO FEDERAL

2008.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., 2 de mayo de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.:
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **MERCADO REYES CLAUDIA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA COMO MECANISMO DE CONTROL EXTERNO EN EL DISTRITO FEDERAL**".

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI



*mpm.

0350221

México D. F., 27 de abril de 2005

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Estimado y fino amigo:

Atentamente te comento que doy por aprobada la tesis de la señorita Claudia Mercado Reyes, en virtud de que la misma cumple con los requisitos de forma y fondo de una investigación de tesis profesional, incluyendo una buena bibliografía y conclusiones que incluso representan una nueva aportación a la investigación en el campo del derecho en materia de fiscalización en México. Lo anterior, con objeto de continuar con el trámite correspondiente en el seminario que tan dignamente diriges.

Aprovecho la ocasión para enviarte un fuerte abrazo.

ATENTAMENTE



DR. ARMANDO SOTO FLORES

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Mercado Reyes
Claudia

FECHA: 24 de Noviembre de 2005

FIRMA: [Handwritten Signature]

México D. F., 7 de enero de 2003


**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Estimado y fino amigo:

Aprovecho la oportunidad para desearte muchos éxitos durante el año 2003, asimismo, te remito el proyecto de tesis de la señorita Claudia Mercado Reyes, con objeto de que sea registrado en el seminario que tan dignamente diriges.

Te envío un fuerte abrazo.

ATENTAMENTE


DR. ARMANDO SOTO FLORES

*A mi mamá,
Alicia Reyes Ruíz*

*A mis hermanas y hermano: Verónica, Gerardo,
Minerva, Carolina, Rosario y Lorena*

AGRADECIMIENTOS

Al Doctor Armando Soto Flores, por brindarme su gran apoyo y orientación para la realización de la presente investigación.

Al Doctor Santiago Nieto Castillo, por el tiempo tan valioso que dedicó a la revisión y enriquecimiento de esta tesis.

LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA COMO MECANISMO DE CONTROL EXTERNO EN EL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

I. CAPÍTULO PRIMERO

ANÁLISIS HISTÓRICO DEL CONTROL EXTERNO

A) MÉXICO PREINDEPENDIENTE-RAICES HISTÓRICAS

1. MÉXICO COLONIAL	4
• AUDIENCIA	5
• TRIBUNAL DE CUENTAS	6
2. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812	7

B) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

1. CONSTITUCIÓN DE 1824	14
2. SIETE LEYES CONTITUCIONALES DE 1836	20
3. BASES ORGÁNICAS DE 1843	22
4. CONSTITUCIÓN DE 1857	23
5. CONSTITUCIÓN DE 1917	31

II. CAPÍTULO SEGUNDO

ANÁLISIS NORMATIVO Y CONCEPTUAL DEL CONTROL EXTERNO

A) CONCEPTO DE CONTROL	36
B) TIPOLOGÍA DEL CONTROL	39

C) CONTROL INTERNO	48
D) CONTROL EXTERNO	
1. CONCEPTO	49
2. CARACTERÍSTICAS	50
3. EJEMPLOS	51
C) EL CONTROL EN EL DISTRITO FEDERAL	
• INTERNO LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	57
• EXTERNO LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL DISTRITO FEDERAL	
1. CONSTITUCIÓN	
• ARTICULO 74, FRACCIÓN IV, ARTÍCULO 79 Y 122 APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO C) DE LA CONSTITUCIÓN PÓLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	60
2. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	61
3. LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	62
4. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	63
5. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	64
6. REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	67

III. CAPÍTULO TERCERO

LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

1. ANTECEDENTES DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	68
--	----

A) ESTRUCTURA ORGÁNICA	75
B) FUNCIONES	76
C) PROMOCIONES DE ACCIÓN	
1. CONCEPTO DE ACCIÓN Y PROMOCIÓN DE ACCIÓN	88
2. TIPOLOGÍA DE PROMOCIONES	92
a. PLIEGO DE OBSERVACIONES	94
b. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	96
c. RESARCITORIAS	96
d. PENALES	97
e. FISCALES	97
f. CIVILES	98
COROLARIO	98

IV. CAPÍTULO CUARTO

RESPONSABILIDAD RESARCITORIA

A) CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA	102
B) AUTORIDADES COMPETENTES	116
▪ CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	
• PROCEDIMIENTO	116
▪ PROCURADURÍA FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL	
▪ PROCEDIMIENTO	123
C) CONSIDERACIÓN Y ANÁLISIS DE LA PROMOCIÓN DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA NÚMERO PA ASCE/21/00/03/19/PADF.	
1. RESULTADO DE LA AUDITORÍA	125

2. DICTAMEN TECNICO	129
3. PLIEGO DE OBSERVACIONES	130
4. FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA	133
D) PROBLEMÁTICAS DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA	
1. DOBLE SANCIÓN (ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III CONSTITUCIONAL)	135
2. DOMICILIO CORRECTO	141
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFÍA	154

INTRODUCCIÓN

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano de reciente creación; por lo que, debido a la diversidad de sus funciones y atribuciones, grandes sectores de opinión sólo tienen una visión parcial de las facultades que ejerce, por lo cual es necesario difundir una visión de conjunto de este órgano técnico y de las labores que realiza, el control que ejerce sobre la administración pública y su tarea de revisión de la cuenta pública.

Con esta tesis se intenta dar una visión sintética sobre el tema de las facultades constitucionales y legales de esta Contaduría Mayor de Hacienda, que permita familiarizarse con dicho órgano técnico, cuya existencia está prevista en nuestra Constitución Política; asimismo, se realiza un análisis de las diversas acciones legales que promueve ante las autoridades competentes para la imposición de sanciones administrativas o penales que procedan cuando en la revisión de la Cuenta Pública se detectan irregularidades o delitos, así como para el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados al erario del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales.

Un mayor conocimiento sobre el quehacer de la Contaduría Mayor promoverá, sin duda, que sectores más amplios de nuestra sociedad comprendan los alcances del trabajo que realiza esta institución que está facultada para efectuar revisiones y evaluaciones externas como son la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con las atribuciones conferidas al Poder Legislativo.

Como podrá desprenderse de la lectura de la presente tesis, las tareas a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito

Federal se encauzan en dos grandes vertientes: la de evaluación y revisión del desempeño de la administración pública dentro del marco constitucional y de la legislación local. Para ello, esta Contaduría Mayor de Hacienda realiza auditorías y evaluaciones económicas, financieras, programáticas, y de obra pública, a fin de cumplir con la obligación de preparar los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la cuenta pública que le señala su ley orgánica y atender los requerimientos específicos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por la naturaleza de las tareas que implica la revisión de la cuenta pública, es necesario el empleo de diversos métodos, técnicas, procedimientos y tecnologías adecuadas por parte de especialistas en varias disciplinas que se integran en torno a un propósito interdisciplinario y multidisciplinario que sustenta y caracteriza la riqueza de las evaluaciones y revisiones practicadas.

Sin embargo, aún cuando la labor de la Contaduría Mayor de Hacienda ha sido trascendente, porque con ella se ha contribuido al mejoramiento de la gestión pública, se requiere que sus atribuciones se fortalezcan, principalmente por lo que hace a la promoción de acciones legales derivadas de su revisión, toda vez que en esa materia existen limitaciones para el órgano técnico.

En la presente tesis se analizan las facultades constitucionales y legales de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para lo cual se divide en cuatro capítulos:

En el primero se señalan los antecedentes históricos de la Contaduría Mayor de Hacienda, desde el establecimiento de los tribunales de cuentas en la etapa colonial de nuestro país hasta llegar a la Institución que actualmente conocemos.

En el segundo se precisan los conceptos de Control, Fiscalización y Auditoría, se analizan sus respectivas características y tipología, así como el control interno y externo en el Distrito Federal, el marco jurídico de actuación, las facultades constitucionales y legales de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el capítulo tercero se realiza un análisis de la actividad del órgano técnico, haciendo un breve recorrido por la evolución en el diseño institucional de la propia Contaduría Mayor de Hacienda desde sus inicios hasta llegar a la actualidad, también se definen los conceptos de acción y promoción de acción para dar paso al estudio de las diversas acciones legales que promueve, como son las administrativas, penales, fiscales y resarcitorias, las cuales se definen de manera individual.

Por último el cuarto capítulo se centra en la responsabilidad resarcitoria en el Distrito Federal, su concepto y autoridades competentes en donde se analiza una promoción de responsabilidades resarcitorias llevada a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda, así como la secuencia de actividades que realiza dicho órgano fiscalizador para solicitar a la autoridad competente el inicio del procedimiento correspondiente.

I. CAPÍTULO PRIMERO

ANÁLISIS HISTÓRICO DEL CONTROL EXTERNO

A) MÉXICO PREINDEPENDIENTE-RAICES HISTÓRICAS

Para comprender a cabalidad el estado actual de las instituciones administrativas y legales sobre el control externo en México, es necesario conocer las múltiples fases que a lo largo de la historia han presentado los sistemas de control en materia de rendición de cuentas, debido a que son el resultado de la evolución histórica, por lo que toda investigación debe enfocarse en los antecedentes de la institución.

1. MÉXICO COLONIAL

Las riquezas de los territorios conquistados constituyeron el principal soporte financiero de las grandes empresas europeas de los reyes españoles, de tal modo que fue preocupación de éstos y de los oficiales reales de la Hacienda el allegarse recursos para tales empresas.

Los antecedentes de la Contaduría Mayor de Hacienda los encontramos desde el siglo XV, en España, cuando el Rey Juan II de Castilla fundó el Tribunal de Cuentas en el año de 1437. Al final de ese siglo, Cristóbal Colón “descubrió” América y una de las principales preocupaciones de la monarquía española fue el control y la administración de los nuevos territorios. Al inicio del siglo XVI, los nuevos colonos comenzaron a descubrir oro, plata y diversas materias primas valiosas, de tal manera que la necesidad de supervisar los negocios de las nuevas tierras se incrementó considerablemente. Al comienzo, los oficiales reales (tesoreros reales del rey) administraron las economías de las colonias, recaudaron rentas e impuestos y eran directamente responsables ante el rey. Sin embargo, en la medida en que la administración de las nuevas tierras se

hizo más compleja, y el espacio para la corrupción por parte de los oficiales reales se incrementó, se hizo necesario contar con una forma más institucionalizada para supervisar las finanzas de las colonias. En ese contexto, el rey Felipe III promulgó la fundación de tres Tribunales de Cuentas en 1605, cuyas oficinas principales estarían localizadas en la Ciudad de México, en Lima, Perú; y en Santa Fe, Colombia. Los oficiales reales vinieron a operar dentro de los Tribunales de Cuentas, que devinieron instituciones para el control político y económico de las colonias durante los siguientes dos siglos.

En cuanto al control ejercido respecto de la Real Hacienda por parte de la Corona española, la evolución que experimentó dicha organización no fue uniforme durante el periodo de los tres siglos que comprendió la Colonia; las características de los órganos administrativos de la Hacienda durante el siglo XVI permanecieron, en esencia, iguales a lo largo del siglo XVII, sin embargo, en el siglo XVIII, la reforma establecida por la ordenanza de Intendentes de 1786, representó cambios considerables en la estructura de la organización de la Real Hacienda.

En conclusión, la etapa del México Colonial representa los primeros pasos para crear mecanismos institucionales de control de las finanzas públicas, los cuales sirvieron de base para consolidar el actual sistema de rendición de cuentas del país.

- **AUDIENCIA**

Las Audiencias fueron, desde su creación (la primera Audiencia de la Nueva España se fundó en 1525), y durante todo el siglo XVI, los órganos típicamente fiscalizadores de la actuación de los oficiales reales de la Hacienda. Actuando en corporación como Reales Acuerdos, controlaron, en buena parte, las altas funciones de gobierno de los propios Virreyes.

Lanz Cárdenas señala que a la Audiencia correspondía ante todo 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 distrito.

El papel de las Audiencias no se encontraba limitado a esta función de control. Los oidores participaban en las juntas de Hacienda, informaban permanentemente al Consejo de Indias de las medidas convenientes para la mejora del fisco e intervenían en la tasación de los tributos.

• TRIBUNAL DE CUENTAS

En 1437 el Rey Juan II de Castilla fundó en España el Tribunal de Cuentas, en 1453 se creó el Tribunal de Cuentas de la Colonia Española, y posteriormente, los Tribunales de Cuentas de Indias, creados por Felipe III mediante las Ordenanzas de 24 de agosto de 1605, que constituyeron otro de los medios de la Corona para asegurar la rendición periódica de cuentas, el cual tenía como funciones principales las de inspeccionar, examinar, aprobar y finiquitar el manejo administrativo de la Hacienda Real.

Estos tribunales tuvieron sus asientos en México y Colombia y estuvieron integrados cada uno de ellos por tres contadores de resultas, dos oficiales con título real para ordenar las cuentas y un portero con vara de justicia que ejecutaba lo ordenado por los contadores. Sus atribuciones consistían en tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales y de los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales.

Desde principios del siglo XVII y hasta la independencia funcionó en México el Tribunal de Cuentas, posteriormente durante el siglo XIX, tuvo una muy irregular existencia, ya que mientras los liberales preferían el sistema de la

Contaduría Mayor de Hacienda, los conservadores se inclinaban más por el Tribunal de Cuentas, es por ese motivo que en la Ley del 26 de noviembre de 1853 el presidente Santa Ana restableció dicho Tribunal.

2. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

Se trata de la Constitución promulgada por las Cortes de Cádiz en 1812, en su intento por renovar las estructuras de la organización política de España, y mantener la unidad fundamental del país, invadido entonces por Napoleón Bonaparte, quien había hecho preso al rey español Carlos IV, acontecimiento que provocó una honda crisis política en la Nueva España y en cuyas causas ya se vislumbraban claramente corrientes que propugnaban la independencia basadas en la idea de que al haberse usurpado el trono español por José Bonaparte y al haber abdicado de la corona Carlos IV y su hijo Fernando VII, la soberanía automáticamente se había desplazado a favor del pueblo, ésta constitución fue la primera moderna de habla hispana.

Ignacio Carrillo refiere que: "las Cortes Generales y Extraordinarias comenzaron a sesionar el 24 de septiembre de 1810 haciendo una declaración solemne de hallarse legítimamente reunidas y de residir en ellas la más amplia soberanía, erigiéndose como la máxima autoridad en todo el imperio. Estas Cortes estuvieron sesionando hasta el 24 de septiembre de 1813 y produjeron una vasta obra legislativa comprensiva de todos los campos de la administración incluyendo la materia militar, pues eran ellas las que dirigían la lucha armada contra Napoleón. Su obra cumbre fue la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812."¹

¹ Carrillo Prieto, Ignacio, "La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano" 1812-1814". México, UNAM, 1981, p.102

Lanz Cárdenas, por su parte, considera que: "estas Cortes y su obra, son de importancia para México, no sólo por haber estado representado en ellas con un buen número de diputados, sino porque sus disposiciones estuvieron en vigor en nuestro país inclusive mucho más allá de consumada la independencia, como sucedió con las leyes expedidas para la administración de justicia del 9 de octubre de 1812, o la de 24 de marzo de 1813 sobre responsabilidad de funcionarios."²

La Constitución de Cádiz representó el triunfo de la burguesía en el Imperio español, triunfo muy exiguo ya que primero duró dos años, de 1812 a 1814 y posteriormente otros tres, de 1820 a 1823, sin embargo fue la adopción final de los principios jurídico-políticos de Ilustración en España y sus colonias.

La Constitución de 1812 es un texto muy extenso, pues además de su vasto discurso preliminar dedicado a justificar la obra de reforma emprendida por aquella Asamblea, consta de 384 artículos divididos en nueve títulos y éstos en sendos capítulos. La parte dogmática está integrada por las diversas declaraciones solemnes o principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, pero no contiene ninguna declaración como tal de derechos del hombre y del ciudadano, como se pensaría de rigor, sino que estos derechos se reconocen de antemano y se van insertando a lo largo de todo el texto, sin el propósito de enumerarlos todos. La parte orgánica contiene la estructura y reglamentación fundamental o de principios relativos al poder público, dividido en poder legislativo, ejecutivo y judicial. Esta parte representa el centro y el cuerpo más extenso de la Constitución, que concluye con las provisiones generales acerca de su observancia y el sistema de reformas a la propia Carta fundamental.

² Lanz Cárdenas, José Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México", Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición, México 1987, p. 152.

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz promulgada en 1812, establecía en su artículo 131 que era facultad de las Cortes: fijar los gastos de la Administración Pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos, como se indica a continuación:

"Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

Novena: Decretar la creación y supresión de contribuciones e impuestos.

Decimacuarta: Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación.

Decimaquinta: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

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."³

Esa misma Constitución establecía que en cada provincia habría una Diputación llamada Provincial, cada provincia estaría presidida por un jefe superior que sería nombrado por el Rey. Cada una de las Diputaciones se encargaría de promover la prosperidad de la provincia. Asimismo, se establece en el artículo 335 de la mencionada Constitución, que esas Diputaciones intervendrían en la aprobación del repartimiento hecho a los pueblos, de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia y velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, así como examinar sus cuentas para que, con su visto bueno, recayera la aprobación superior cuidando de que en todo se observaran las Leyes y Reglamentos. Además, se establecía que para que las Cortes pudieran fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debieran cubrirlos, el Secretario del

³ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LIV Legislatura, "Las Constituciones de México 1814-1991", Comité de Asuntos Editoriales, México, 1991, pp. 571 y 572.

Despacho de Hacienda, tenía la facultad de presentar un presupuesto general una vez que hubiera recogido de cada uno de los demás Secretarios del Despacho el respectivo a su ramo. Asimismo, se proponía que hubiera una sola para toda la Nación, a la que le tocaría disponer de todos los productos de cualquier renta destinada al servicio del Estado y para que ésta llevara su cuenta con pureza y honestidad, el cargo y la data debían ser intervenidos respectivamente por las Contadurías de Valores y de Distribución de Renta Pública, mientras que una instrucción particular arreglaría estas oficinas y para el examen de todas las cuentas de los caudales públicos se erigiría una Contaduría Mayor de Cuentas, misma que se organizaría por una Ley especial.

En la Constitución de Cádiz se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos y las contribuciones que debían de cobrarse, al establecer en sus artículos 335 y 341, lo siguiente:

“Artículo 335. Tocaré a estas diputaciones... aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia; 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 momento se observen las Leyes y Reglamentos.

Artículo 341. Para que las Cortes puedan fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que deben cobrarles, el Secretario del Despacho de Hacienda los presentará luego que estén reunidos al presupuesto general de los que estime precisos recogiendo de cada uno de los demás secretarios del despacho, el respectivo a su ramo.”⁴

Durante la insurgencia, la lucha no fue sólo militar. Fue tarea también y sin duda de mayor trascendencia proveer un fundamento jurídico y político al movimiento.

⁴ Constitución Política de la Monarquía Española del 28 de marzo de 1812, pp. 588 y 589.

Tal fue la preocupación del cura Don José María Morelos y Pavón, quien para ello, convocó e instaló en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, al que se conoce como Congreso de Anáhuac.

Como ha mencionado Ignacio Burgoa, el Congreso declaró la independencia de América Septentrional, la abolición de la esclavitud y proclamó la necesidad de formular una constitución que estableciera que la soberanía dimanara del pueblo.⁵

Por su parte, Pérez de León considera que acosado por las tropas realistas, el Congreso tuvo que trasladarse a Apatzingán. Ahí el 22 de octubre de 1814, emitió el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", primer texto que, aun cuando no llegó a entrar en vigor por la lucha que se libraba, fija ya 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.⁶

Inspirándose en las ideas de los enciclopedistas y en especial de Montesquieu respecto de la división de los poderes gubernamentales, el Decreto Constitucional "adoptó la representación política como sistema y localizó el ejercicio de la soberanía en la representación nacional formada por los diputados. Reconoció el sistema de división de poderes, la residencia del legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el ejecutivo en el Supremo Gobierno y el judicial en el Supremo Tribunal. Con relación al ejecutivo, alejó el sistema unipersonal y adoptó el de un órgano colegiado compuesto de tres personas iguales en autoridad, que alternarían su ejercicio en la Presidencia

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio - "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, S.A., 3ra. Edición, México 1991, p. 82.

⁶ Pérez de León E., Enrique - "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 14ta. Edición, México, 1993, p. 8.

por cuatrimestres y se renovarían uno anualmente, previniendo respecto a ellos, en cierta forma, la prohibición de su reelección”.⁷

En este ordenamiento, conocido comúnmente como “Constitución de Apatzingán”, se encuentra el primer antecedente constitucional mexicano de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo, ya que establece en el Capítulo VIII, Artículo 114, lo siguiente:

“Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso.

Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente...

Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública...”⁸

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

Desde el primer informe de la situación de la Hacienda Pública, formulado por la Junta Provisional Gubernativa (que se formó de acuerdo con los puntos 6 y 7 de los tratados de Córdoba) que se presentó en la Memoria del 28 de febrero de 1822 al Congreso, hasta el diagnóstico de la situación prevaleciente en 1883, se tiene un panorama de la difícil situación de la Hacienda Pública durante ese periodo.

En los informes y manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo se indica lo siguiente: “quedó el Imperio, al disolverse el antiguo Gobierno, sin erario, obstruidas las fuentes de la riqueza pública, alterados los rumbos todos los

⁷ Ibidem, p. 10.

⁸ “Las Constituciones de México” 1814-1991, Op. Cit. p. 54

giros; extraviada la opinión de millares de puntos; recargados los pueblos de contribuciones gravísimas, y acostumbrados de consiguiente, a defraudarlas; sin ningún sistema de hacienda ni administración; sin seguridad de la adhesión o aversión de los empleados públicos; sin poder continuar los antiguos impuestos por ruinosos, mal combinados y contrarios a la opinión e interés general; pero sin poder tampoco suprimirlos del todo, por no haber con qué acudir a los gastos civiles que con la independencia debieron aumentarse; y en fin, sin poder pensar en contribuciones directas, ni estar los pueblos en disposición de recibir las; la renta del tabaco, la más valiosa y productiva en el sistema antiguo, cargada de deudas económicas, sin existencia de consideración que poder realizar, sin materias primas que dedicar al laborío; en una palabra, sin arbitrio para volver a ser lo que antes fuera”.⁹

“Las condiciones de la Hacienda Pública volvieron a cubrirse del ropaje triste y desalentador, pues todas las rentas fueron gravadas hasta el 87% y aún el 94% de sus ingresos, no siendo menores otros compromisos de distintas fuentes de recursos; se debían elevadas sumas de dinero a instituciones de crédito, hipotecados edificios y propiedades de la Nación y sin esperanza alguna de superar un déficit que alcanzaba a los 23 millones de pesos, el mayor que hasta entonces se había tenido.”¹⁰

El 25 de octubre de 1821, a un mes escaso de la consumación de la independencia mexicana, se creó la Junta de Crédito Público, cuya función era dictaminar los créditos que la nación debería reconocer. A tal efecto, tuvo que reunir y clasificar los documentos, escrituras y comprobantes relativos. “Para Presidente de dicha Junta se nombró a Don José Alejo Alegría, Contador Decano de la Contaduría Mayor de Cuentas, y a su propuesta se aprobó el

⁹ Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1905, Tomo I. p. 10.

¹⁰ México a través de los Informes Presidenciales – La Hacienda Pública – Introducción – México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presidencia, 1976, pp. XXXI-XXXII.

nombramiento para vocales de la misma, en favor de Don Felipe Santiago Sáenz, Don Ildefonso Maniau, Don Ignacio Nájera y Don Fernando Navarro, quien debería fungir como Secretario”.¹¹

B) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

1. CONSTITUCIÓN DE 1824

Se trata de la primera Constitución Federal de México. Fue elaborada por el llamado segundo Congreso Constituyente Mexicano y promulgada el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado Guadalupe Victoria primer presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En el contexto histórico de aquel entonces, esta constitución se nos muestra como un complemento y desarrollo del Acta Constitutiva o Pacto de Unión del 31 de enero de 1824, cuyos principios debía respetar y daba por definitivamente establecidos, ya que ni siquiera los vuelve a tratar, como sucede con el principio de la soberanía nacional o con el principio de que los Estados miembros de la Unión eran soberanos, libres e independientes en su régimen interior.

La distribución de las materias en este texto sigue en sus 171 artículos un modelo en el cual podemos distinguir las dos partes ideales en que se divide una constitución; la parte dogmática y la parte orgánica. Contiene además un breve preámbulo y un título relativo a la observancia, reforma y juramento de la propia Constitución; está dividida en títulos, secciones y artículos.

En el preámbulo se invoca a Dios Todopoderoso, como autor y supremo legislador de la sociedad y se dice que el congreso constituyente

¹¹ Ibidem. p. XXXVI.

desempeñando los deberes que le han impuesto sus comitentes viene a decretar la constitución referida.

La parte dogmática carece de la clásica declaración de derechos del hombre y del ciudadano y no incluye todos los principios dogmáticos que eran de rigor. El título I, que consta de tan sólo tres artículos, se refiere, en el primero, a la libertad e independencia de la nación mexicana; en el segundo, al territorio; y en el tercero se hace la declaración de que la religión sería perpetuamente la católica, apostólica, romana, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra.

Por su parte el título II hace referencia a la forma de República representativa y popular que adoptará la nación mexicana; a las partes integrantes de la federación, así como al principio relativo a la división del poder público en sus tres ramas clásicas: legislativo, ejecutivo y judicial.

En cuanto a la omisión de la declaración de derechos, a través de las discusiones del texto de la constitución podemos percibir que tal declaración fue considerada como materia propia de las legislaturas locales, las cuales, en efecto, sí se ocuparon de manera expresa y detallada de esta materia. Únicamente se menciona la libertad de imprenta o libertad de expresión, pero para asegurar que los poderes federales especialmente velarían por su respeto y porque jamás se limitara, ya que figura entre los puntos que no podrían ser reformados nunca.

La parte orgánica abarca los títulos III, IV, V, que están consagrados a la división, organización y funcionamiento de los poderes públicos federales; y el título VI, que está dedicado señalar de manera precisa la organización y funcionamiento de los poderes de los Estados miembros de la Unión mexicana.

El Título III, desde el artículo 7º al 73, se ocupa del poder legislativo federal, el cual se deposita 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, en cambio estaba compuesta por dos representantes elegidos por las propias legislaturas de dichos Estados.

El Título IV, que va del artículo 74 al 122, habla del poder ejecutivo. Este fue uno de los puntos que mayores debates produjo. El problema de si debía ser unipersonal o colegiado se planteó ya desde el momento en que se puso a discutir esta misma materia por el Proyecto del Acta Constitutiva y se resolvió finalmente que fuera unipersonal, si bien además del presidente habría un vicepresidente. José Barragán platica: "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 Cádiz de 1812, ya que se sigue casi al pie de la letra lo relativo a las prerrogativas, atribuciones, facultades y restricciones que se le reconocían al rey español, cuyo nombre ahora se cambia por el de presidente. Se configura un ejecutivo fuerte, pero limitado constitucionalmente y muy vigilado por el Congreso General y por la figura del Consejo de Gobierno, que actuará durante los recesos de aquél. 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." ¹²

¹² Barragán Barragán, José, "Crónicas de la Constitución de 1824", UNAM, México 1974, p. 85.

Bajo este mismo Título IV está la sección quinta consagrada al mencionado 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 precisamente por cada Estado, y sería presidido por el vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos. Podemos señalar entre sus funciones la de vigilar la puntual observancia de la constitución y de todo el orden legal establecido y la de emitir dictámenes en cuestiones de interés general. Tenía facultades para instruir expedientes de responsabilidad y para, con tal motivo, convocar a congreso extraordinario. Se trata de un reflejo de la diputación Permanente de Cortes de la Constitución de 1812.

Asimismo, bajo este mismo Título IV se encuentra la regulación correspondiente al despacho de los negocios de gobierno a través del número de secretarías que el congreso determine por una ley. Sus titulares debían refrendar con su firma los actos del presidente que correspondieran a su secretaría y ser corresponsables de los actos de éste que contravinieran la Constitución, el Acta Constitutiva, las leyes o las Constituciones de los Estados y que correspondieran al ramo concreto de cada uno de los secretarios.

El último Título, el VII, que va desde el artículo 163 al 171, se ocupa de la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y del Acta Constitutiva. En cuanto a su observancia, se decreta la obligación de todo funcionario público de prestar juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución.

Faya Viesca menciona que en esta Constitución se encuentra el segundo antecedente constitucional mexicano de que es el Congreso el encargado de revisar la cuenta pública que presente el Poder Ejecutivo, al establecer en su artículo 50 como facultades exclusivas del Congreso General la de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos,

arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.”¹³

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo Presidente del Congreso Constituyente Valentín Gómez Farías y Secretario del mismo José María Izazaga, se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en Decreto del 16 de noviembre de 1824, señalado con el número 437.

Con esta ley se extingue el Tribunal de Cuentas y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y con la misión de efectuar el examen de glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público.

Esta ley, a la cual Matías Romero, el ilustre liberal y diplomático del juarismo, calificó mucho después como “un sistema completo de organización” de la Secretaría de Hacienda, entre otros órganos el denominado Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la estructura, atribuciones y características que se fijan en sus artículos 42, 43 y 44 a 51, que a la letra decían: “42. Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor.” “43. Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados.” “44. La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión que será permanente aun por el tiempo del receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del Secretario del Despacho de Hacienda.” “45. La Contaduría se dividirá en dos secciones, de Hacienda y de Crédito Público, y cada sección estará a cargo de un Contador Mayor.” “46. El

¹³ Faya Viesca, Jacinto, “Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública de México”, Revista de Administración Pública, INAP, (34), octubre-diciembre, 1980, p. 62.

nombramiento de estos dos jefes se hará por la Cámara a pluralidad absoluta de votos." "47. El de los demás empleados de la Contaduría se hará por la misma Cámara a propuestas en terna del respectivo Contador, informada por la comisión." "48. Los empleados de otros ramos o en militares vivos o retirados, atendiendo a la mejor aptitud, y mayor economía de la hacienda." "49. Luego que sean elegidos los contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de la Oficina, que con el informe de la comisión se pasará a la Cámara de Diputados." "50. La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarías y administraciones de rentas." "51. La del Crédito Público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto."

Posteriormente, el 8 de mayo de 1826, se publicó el decreto que regulaba lo relativo a la memoria anual que debía presentar al Congreso el Ministro de Hacienda; el 10 y 13 de mayo se emitieron los reglamentos de las dos secciones que integraban la Contaduría Mayor de Hacienda: la de Hacienda y la de Crédito Público.

Las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1829 establecen, respectivamente, que el Contador Mayor de Hacienda autorizará los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y que, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procederá a expedir finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.

Una vez publicada el 21 de mayo de 1831 dispuso que la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda procedería a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la ley del 28 de junio de 1824.

2. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Ésta Ley Fundamental de carácter centralista, conocida también como la "Constitución de las Siete Leyes" por estar dividida en siete estatutos, los cuales fueron expedidos en la Ciudad de México, de 1835 a 1836.

En el preámbulo se invoca a Dios Todopoderoso como trino y uno, por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que forman y se indica que los representantes de la nación mexicana, delegados por ella para constituirla del modo que entiendan ser más conducente a su felicidad, reunidos al efecto en congreso general decretan dichas leyes.

La primera ley se refiere a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

La segunda a la organización de un Supremo Poder Conservador, el cual tenía asignadas atribuciones muy trascendentes, en virtud de que podía declarar la nulidad de una ley o decreto, cuando eran contrarios a artículo expreso de la Constitución; declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando fueron contrarios a la Constitución; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República; declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia; calificar las elecciones de los senadores, etc.

Cabe destacar, que dicho poder era responsable de sus operaciones sólo ante Dios y la opinión pública y sus miembros en ningún caso podrían ser juzgados y reconvenidos por sus opiniones.

La tercera ley denominada "Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes", establecía en su artículo 1º

que el ejercicio del Poder Legislativo, se depositaba en el Congreso General de la Nación, el cual estaba compuesto por dos Cámaras.

En el artículo 14, relativo a las sesiones del Congreso, se señaló que el mismo sesionaría en dos periodos. En el segundo, el Congreso se ocupaba exclusivamente de revisar y aprobar el presupuesto del año siguiente, así como de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo.

Sin embargo, en el artículo 52, fracciones I y II relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se incluía la de vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las Oficinas Generales de Hacienda. Asimismo, indicaba que una ley secundaria detallaría el modo y términos en que la Comisión Inspectora debía desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijaron, y nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

En la cuarta ley, se organiza el Supremo Poder Ejecutivo, cuyo ejercicio se deposita en un Supremo Magistrado denominado Presidente de la República.

La quinta ley, se refería al Poder Judicial de la República Mexicana, en dicha ley se incluían disposiciones relativas a los Tribunales Superiores de los Departamentos, así como de prevenciones generales sobre la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal.

En la sexta ley, se contienen disposiciones relativas a la división del territorio de la República y Gobierno Interior de sus pueblos, y en la séptima a las variaciones de las leyes constitucionales.

De esta manera, en la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, ordenamientos de carácter centralista que se publicaron el 29 de diciembre de 1836 y sustituyeron a la Constitución Federal de 1824, se instituyó expresamente la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

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

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

3. BASES ORGÁNICAS DE 1843

Acordadas por la Honorable Junta Nacional Legislativa —establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842—, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional del 14 del mismo mes y año,¹⁴ y las Bases Orgánicas en su Título IV “Del Poder Legislativo” establecían que éste se depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y una de senadores, dichas bases en su artículo 66 encomendaron al Congreso entre otras facultades, la de decretar anualmente los gastos que se habían de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que debían

¹⁴ Lanz Cárdenas, José Trinidad, Op. Cit. p. 152.

cubrirse, así como examinar y aprobar cada año la cuenta general que debía presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior.

También en estas bases en el artículo 69 se otorgaba a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y nombrar a sus jefes y empleados, a los cuales daría sus derechos el Presidente de la República.

Cabe señalar, que por decreto del 2 de septiembre de 1846, se extinguió el Tribunal de Revisión de Cuentas y se restablecieron las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, con arreglo a la ley de mayo de 1826 y los reglamentos respectivos.

Mediante decreto del 26 de noviembre de 1853, Santa Anna estableció el Tribunal de Cuentas, que estaría formado por dos salas. En la de primera instancia conocería de los juicios de los tres Contadores Mayores de Hacienda; en la segunda, los otros dos Contadores Mayores y el Magistrado de Hacienda. Dicho decreto fue derogado el 10 de octubre de 1855.

4. CONSTITUCIÓN DE 1857

Decretada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 5 de febrero de 1857, cuyos integrantes fueron llamados por el Plan proclamado en Ayutla el 1º de marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, por la convocatoria expedida el 17 de octubre de 1855, para constituir a la Nación bajo la forma de República democrática, representativa y popular.

Mario de la Cueva, señala que: "en el seno del constituyente de 56-57 se registraron las más brillantes sesiones de la historia parlamentaria mexicana.

La participación de los hombres más significativos del llamado partido liberal, permitió que se plasmaran en el texto de la Constitución de 1857 los principios básicos del liberalismo político y económico, aunque no todos llevados a sus últimas consecuencias por la tesonera actitud de los conservadores y los liberales moderados, que impidieron la realización plena del ideario liberal.”¹⁵

Por su parte, Tena Ramírez, en su obra denominada “Leyes fundamentales de México” 1808-1875, señala “El triunfo de la Revolución de Ayutla dio al partido liberal la fuerza suficiente para convocar a un congreso extraordinario cuyo objetivo sería constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular. La convocatoria del Congreso Constituyente la hizo don Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855. La asamblea se reunió el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente inició sus sesiones. La composición del congreso mostró la existencia de las dos tendencias para entonces ya clásicas, las cuales claramente definidas lucharían por sus principios hasta el límite de sus fuerzas: la liberal y la conservadora. En medio de ambas se perfilaba una corriente liberal moderada que buscaba mediar entre las dos posiciones extremas”.¹⁶

En el seno del ala liberal del congreso se encontraban los hombres de la llamada “generación de la reforma”, heredera de los principios de la revolución de la independencia y del pensamiento de Mora y Gómez Farías. Entre ellos debe señalarse, por lo menos, a los siguientes: Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco, Santos Degollado, Manuel Doblado, Jesús González Ortega, León Guzmán, Benito Juárez, Ignacio de la Llave, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio Vallarta, Leandro Valle y Francisco Zarco. Estos hombres lucharían por plasmar en el texto constitucional el ideario liberal, que aunque era profundamente

¹⁵ Cueva, Mario de la, “El Constitucionalismo Mexicano”, El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX, México, UNAM, México 1957.

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, “Leyes Fundamentales de México 1808-1991”, 16ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991, p. 128.

individualista, era el ideario revolucionario en esa época, por ser el único que garantizaba la libertad humana frente a todos los poderes. Entre los principios que defendieron se encuentran: el sufragio universal; la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiástico; la igualdad y la libertad humanas; la separación de la Iglesia y el Estado; la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta; la libertad de trabajo, industria y comercio; la desamortización de los bienes del clero; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema federal; la división de poderes y el instrumento para garantizar el Estado de Derecho: el juicio de Amparo.

La Constitución de 1857 está dividida en títulos, secciones, párrafos y artículos. El Título I, sección I es el relativo a los derechos del hombre. En su articulado se consagraban los derechos fundamentales del hombre como base y objeto de las instituciones sociales. Las secciones II y IV estaban consagradas a determinar quiénes eran mexicanos, y la III quiénes extranjeros. En el Título II, sección I se fijaba el concepto de soberanía nacional, y en la sección II cuáles eran las partes integrantes de la federación y del territorio nacional. El mismo Título II en sus secciones I, II y III con sus respectivos párrafos establecía la división tripartita del poder: legislativo, unicamaral; ejecutivo, unipersonal y judicial, depositado en una Corte Suprema de Justicia y los tribunales de Distrito y de Circuito. El Título IV era el relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos. El Título V establecía las reglas generales para el gobierno de los Estados de la Federación, libres y soberanos. Los Títulos VI, VII y VIII hacían referencia a las prevenciones generales, el modo para reformar o adicionar la Constitución y su inviolabilidad, respectivamente.

En esta Constitución se reconocen en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades de la persona humana y el modo de hacerlos efectivos a través del juicio de amparo, establecido por primera vez en la Constitución de

Yucatán de 1841, y después en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Al lado de los derechos individuales se establecieron los principios de la forma federativa de la República; los estados libres, independientes y soberanos estaban facultados para decidir todo lo relativo a su régimen interior. La Constitución de 1857 consagraba la división tripartita del poder, pero el Congreso sería unicamaral, por lo demás, el sistema que estableció contemplaba un ejecutivo sin facultad de veto.

Mario de la Cueva refiere que: "El 17 de diciembre Zuloaga se pronunció contra la Constitución sumándose a esta actitud el presidente Comonfort asumiendo la presidencia Benito Juárez, por ministerio de ley. El periodo comprendido entre esta fecha y el regreso de Juárez a la capital de la República, se conoce como Guerra de Reforma o Guerra de Tres Años. Después de una larga trayectoria por distintos rumbos del país, el gobierno juarista se instaló en Veracruz. Es precisamente en este lugar donde se dictan las principales leyes que son complemento del ideario liberal, las llamadas Leyes de Reforma. El regreso de los liberales a la capital de la República fue sólo el prelude de la Intervención Francesa."¹⁷

Una vez retirado el ejército francés, y muertos los principales dirigentes del II Imperio, se inició el periodo que se conoce como "La restauración de la República". Los gobiernos que se sucedieron durante el periodo que va de 1867 a 1910, se dieron cuenta de que la Constitución de 57 requería de algunos ajustes para hacer posible la formación y consolidación de un "estado nacional". Amén de diversas reformas que sufrió la Constitución de 57 durante la época del gobierno de Porfirio Díaz, aquí hacemos referencia a tres que eran capitales para lograr dos objetivos: la consolidación de la reforma y el equilibrio de poderes. El primero de estos objetivos se obtuvo elevando, en 1873, a nivel constitucional las llamadas Leyes de Reforma, y el segundo, se obtuvo

¹⁷ Cueva, Mario de la, Op. Cit. p.327

principalmente, restaurando el Senado y otorgándole facultad de veto al ejecutivo federal, en 1874. Estas reformas se realizaron durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. De esta manera, se logró que el texto constitucional fuera operativo para iniciar la reconstrucción nacional después del prolongado estado de guerra civil que había sido la tónica durante los primeros cincuenta años de vida independiente.

Tena Ramírez, señala que en “el Constituyente de 56 el dictamen de la Comisión propuso el sistema unicamarista, que suprimía el Senado. En contra presentó un voto particular el diputado Olvera, y Zarco lo fundó con claras razones, distinguiendo el Senado propio del sistema federal, que era el que se proponía, del cuerpo aristocrático que habían fundado las Bases Orgánicas y había perdurado en el sistema mixto del Acta de Reformas. No obstante la distinción tan neta entre las dos clases del Senado, la asamblea se decidió por el unicamarismo por 44 votos por 38, llevada de su malquerencia a los Senados más próximos, que habían sido cuerpos de clase con tendencias aristocráticas.”¹⁸

Sin embargo, la Comisión pretendió suplir, mediante las diputaciones, la función del Senado consistente en representar a las entidades federativas. La diputación de un Estado es el grupo de diputados, elegidos por la población de ese Estado. “Cuando la diputación de un Estado, por unanimidad de sus individuos presente –decía el art. 69 del proyecto-, pidiere que una ley, además de la votación establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley sólo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones.” El precepto servía “para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados”,¹⁹ según las palabras del dictamen. Además, mediante un lento y laborioso proceso en la formación de las leyes, el proyecto

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, S.A., 27ª Edición, México 1993, p. 272.

¹⁹ Zarco, Francisco, “Historia del Congreso Constituyente de 1857”, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tomo II, México 1992, pp. 602 y sig.

buscaba enmendar el inconveniente de premura que se atribuía a la institución de la Cámara única.

Fueron los derrotados partidarios del bicamarismo, Olvera y Zarco en especial, en actitud que por incongruente extrañó a Mata, autor del dictamen, quienes consiguieron echar abajo los propósitos de la Comisión, borrando el artículo que se refería a las diputaciones y simplificando el relativo a los trámites de la discusión y votación. Suprimieron así en la Constitución las únicas huellas de bicamarismo y, por la ausencia total del Senado, se creó un sistema federal diferente de su modelo.

De esta manera en el artículo 51 de la Constitución de 1857, se estableció que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso de la Unión.

En el artículo 68 se establecía que el segundo periodo de sesiones se destinaría al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presentaba el Ejecutivo.

El Congreso con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72, fracción VII, tenía facultades: "Para aprobar el Presupuesto de los Gastos de la Federación, que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo."²⁰

Posteriormente, "mediante iniciativa del 13 diciembre de 1867 se propuso ante el Congreso de la Unión la reimplantación del Senado. Sin embargo, casi siete años permaneció debatiéndose esta trascendental cuestión, ya que no fue sino

²⁰ Colección "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones", Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Tomo VIII, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A., 5ta. Edición, México, 2000. pp. 49.

hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando, satisfechos los requisitos para incorporar la reforma constitucional que tal iniciativa traía necesariamente aparejada a la Ley Fundamental de la República, se expidió el decreto respectivo, conforme al cual el sistema bicamaral debía regir desde el 16 de septiembre del año siguiente (1875). Las razones en favor de la restauración del Senado y las que apoyaban el mantenimiento del unicamarismo repitieron las argumentaciones contrarias que se formularon en el Constituyente de 57 sobre el consabido tópic. La comisión, para dictaminar favorablemente la mencionada iniciativa, fundó su punto de vista, en la doctrina extranjera sustentada a la sazón, invocándose entre otros autores de derecho público, a Laboulaye, Delome, Benjamín Constant y Story, sin haber dejado de referirse a la realidad política mexicana para fundamentar la vuelta al sistema bicamaral.²¹

Al distribuir entre las dos Cámaras, por la implantación del bicamarismo en 1874, algunas de las facultades que antes pertenecían a la Cámara única, tocó a la de diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos.

Tena, cuando cita a Rabasa, señala que "Este exclusivismo de la Cámara, inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente... Ignoramos de dónde fue a tomar el legislador mexicano inspiración para este precepto, que es, por otra parte, de una inconsecuencia que raya en la contradicción. No se aviene con la fracción XI del artículo 72, porque el presupuesto de egresos crea y suprime empleos, señala sus dotaciones y las aumenta o disminuye muchas veces, y aquella fracción señala estas atribuciones al Congreso General; de modo que pudiera sostenerse que en el presupuesto anual no puede hacerse modificación con respecto a empleos, lo

²¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 9ª Edición, México 1994, p. 638.

que sería extravagante, o que todo lo que con relación a ellos contenga debe pasar a la revisión del Senado, lo que sería infringir la fracción VI del inciso a), que es terminante. La otra consecuencia, si no es legal es científica: imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene ingerencia; lo que vale tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar de economía.

Continúa diciendo el autor, el Constituyente de Querétaro confirmó el sistema censurado por Rabasa, pues según la primera parte de la fracción IV del artículo 74, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos, lo cual fue reiterado por la reforma constituyente de 1977, en lo que ahora es el primer párrafo de la citada fracción IV del artículo 74.

Felipe Tena Ramírez señala que: “No obstante que el presupuesto de gastos que habrá de regir durante todo un año es obra exclusiva de una Cámara, cualquier modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos Cámaras. En efecto, el artículo 126 dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Este precepto consagra el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del presupuesto; regla que sólo tiene como excepción las partidas secretas que, aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción del Ejecutivo (artículo 74, fracción IV, inciso tercero); pero establece, además, la intervención de ambas Cámaras en la aprobación de los pagos no incluidos en el presupuesto, cuando habla de que dichos pagos deben estar determinados por la ley posterior: toda ley, como lo hemos visto, es

obra del Congreso de la Unión y nunca de una sola Cámara, por ser acto típicamente legislativo.”²²

5. CONSTITUCIÓN DE 1917

El 14 de enero de 1917, el Congreso Constituyente discutió el dictamen acerca del artículo 65 del proyecto de Constitución, disposición que establecía que “el primero de septiembre de cada año se reunirá el congreso de la Unión para celebrar sesiones ordinarias en las que se ocupará de revisar la Cuenta Pública del año anterior, la que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de dichas sesiones, sin que la revisión se limite a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiese lugar, no pudiendo haber otras partidas secretas que las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, cuyo ejercicio por los secretarios está sujeto a acuerdo escrito del Presidente de la República”.²³

En lo que corresponde al Artículo 74, el proyecto facultaba a la Cámara de Diputados para “vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor”, propuesta que pasó en sus términos de unanimidad de votos, quitando tan solo la expresión “Inspectora”.

Debe destacarse con relación al Artículo 73, en cuya fracción XXX original se reiteraban las atribuciones señaladas en el Artículo 65, que por primera vez en la Historia Constitucional de México, se atribuyó de manera expresa,

²² Tena Ramírez, Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, Op. Cit., pp. 325 y 326.

²³ Diario de Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, p. 277, 14 de enero de 1917. Cabe señalar que dicho proyecto se aprobó por unanimidad de 150 votos que conservó igual número en la Constitución de 1917.

competencia al Congreso de la Unión para “expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor”, que solo reconoce antecedentes indirectos en la fracción XXXIX del Artículo 72 de la Constitución de 1857, en los términos siguientes: “Nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la Ley”.

El 30 de diciembre de 1917, varios representantes populares presentaron ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma que modificaba la fracción II del Artículo 74 de la siguiente manera: “vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda. Sin embargo, ésta propuesta no fue aprobada.

Por virtud de las Reformas Constitucionales que entraron en vigor el día 7 de diciembre de 1977, la referencia al examen de la cuenta pública desapareció de los artículos 65 y 73 fracción XXVIII, para ser trasladada en su totalidad al Artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal vigente.

El marco constitucional de la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda, para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal, lo establecen en la actualidad las siguientes disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIV.- Para expedir la Ley que regule, la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

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

II.- 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, en los términos que disponga la ley;

III.- Derogada.

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

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.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del 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."

SECCIÓN V

DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

ARTÍCULO 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá 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 disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. 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.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. 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, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

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 cargo 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.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni

desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

II. CAPÍTULO SEGUNDO

ANÁLISIS NORMATIVO Y CONCEPTUAL DEL CONTROL EXTERNO

A) CONCEPTO DE CONTROL

La palabra control procede del francés *contrôle*¹, y significa inspección, fiscalización, intervención; dominio, mando, preponderancia. A decir de José Luis Vázquez Alfaro, la palabra *control* (francés antiguo) es "un registro que se lleva por duplicado. En realidad la idea de control es la de confrontación y búsqueda de conformidad entre dos elementos,"² Gramaticalmente hablando, podemos entender el término control con diferentes acepciones, como comprobación, inspección, examen, vigilar, verificar, crítica; dominio, supremacía, dirigir, guiar, limitar, colacionar, dispositivo para hacer funcionar o comprobar algo, de tal suerte que dependiendo del uso que se le confiera a la palabra, se puede hacer alusión a diferentes aspectos u objetos, por ello, y para los efectos de la presente investigación en el campo del ejercicio de las funciones públicas, es prudente precisar el sentido que el término *control* adopta como parte de la estructura fundamental del Estado.

El término *control* desde el punto de vista del ejercicio de las funciones públicas, se enfoca en las medidas de revisión, supervisión, vigilancia, prevención y corrección que el Estado mexicano ha dispuesto, a través de sus diversos ordenamientos legales, a fin de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno, así como las gestiones del gasto público, esto es, de aquellos que de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son considerados como servidores públicos, bajo este criterio, podemos entender el *control* como un acto accesorio de uno principal, entendiendo como 'accesorio' el acto de revisar, supervisar, vigilar, etc., y como 'principal'

¹ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, t. A-C, p. 876-883.

² Vázquez Alfaro, José Luis, El control de la administración pública en México. UNAM, México, p. 11.

la actividad de la función pública como tal. Aragón ha hecho hincapié en el factor de que la unidad del fin permite atribuirle al concepto de control, como un elemento indisoluble del concepto de Constitución y un carácter unívoco, la pluralidad de medios de control y la diversidad de objetos sujetos al mismo impiden sostener un concepto único.³

De acuerdo al Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental se entiende por control “el proceso que consiste en verificar, mediante revisiones periódicas o continuas, si todas las actividades fueron realizadas conforme al plan adoptado. Si el caso lo requiere, se aplican las medidas correctivas necesarias o conducentes. Es también la medición, total o parcial de los resultados actuales y pasados, en relación con los resultados esperados, con el fin de corregir, mejorar o formular nuevos planes.”⁴

Asimismo, el jurista Manuel M. Díez sostiene que “se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines”.⁵ Derivado de lo anterior, el vocablo *control* en el ejercicio de las actividades del orden administrativo, se considera, en forma simultánea, tanto medio como finalidad, y se concreta en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan con marcadas diferencias según las características y situación del medio de que se trate, “en la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”.⁶

Así, podemos decir que el control en el campo del ejercicio de las funciones públicas es alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado del aparato

³ Aragón, Manuel, Constitución, obra citada, p. 123.

⁴ Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental ASOFIS, México, 1985, p. 76.

⁵ Lánz Cárdenas, José Trinidad, supra nota 1, pp. 471.

⁶ *Ibid.*, pp. 467-468.

administrativo. Se trata de garantizar la correcta utilización de los medios materiales y técnicos, de racionalizar los recursos humanos y financieros con que cuenta la administración pública para lograr el cumplimiento de sus tareas y de satisfacer las necesidades colectivas, evitando en la medida de lo posible conductas ilícitas de los servidores públicos y asegurar, también en la medida de lo posible, que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a lo programado.

Por otra parte, como se ha mencionado, la responsabilidad implica una relación jurídica de sujeción a una determinada consecuencia dictada por el ordenamiento. Su ámbito de acción es exclusivo en el ordenamiento jurídico. Por su parte, el concepto de rendición de cuentas implica la posición de los servidores públicos de encontrarse sujetos a explicar y justificar sus actos al público. Ha sido definida por la doctrina como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.⁷ De acuerdo con Delmer, se trata de la obligación de los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, en tanto que éste es el último depositario de la soberanía en una democracia.⁸ Ha sido definido también como la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder.⁹ Aun cuando podrían parecer similares, la diferencia radica en que la responsabilidad es la parte que vincula a la obligación prevista por el ordenamiento jurídico con la sanción, se actualiza para determinar los procedimientos, causales, y demás circunstancias por las cuales puede ser sancionado el servidor

⁷ Ugalde, Luis Carlos, La rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, 2002, p. 8. El mismo autor sostiene que el término "Rendición de Cuentas" es un estreñimiento del concepto anglosajón "accountability", mediante el cual se describe la sujeción a la obligación de responsable de dar cuentas y responder preguntas.

⁸ Ibidem

⁹ Crespo, José Antonio, Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 1, ASF, México, 2001, p. 7. En esa ocasión Crespo menciona como fundamentos políticos de la rendición de cuentas la naturaleza humana y desconfianza política, la distribución del poder, la división de poderes, la alternancia y juego electoral, el papel político de la prensa, la elitización de la política y el sistema de vigilancia mutua.

público. Por su parte, la rendición de cuentas es la obligación de los servidores públicos de explicar su actuación, misma que se realiza mediante diversos supuestos como los informes públicos, la fiscalización, la protesta constitucional o el régimen de responsabilidades. Es la obligación en sí misma, en tanto que la responsabilidad es el vínculo entre obligación y sanción.

Como se ha señalado, la fiscalización es una de las partes que componen la rendición de cuentas. De lo anterior se desprende que el concepto de rendición de cuentas es el género global, y que la fiscalización resulta ser una de las diferencias específicas.

B) TIPOLOGÍA DEL CONTROL

Podemos decir que el control de la administración pública permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que, por mandato legal, corresponden a cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto, a sus titulares, servidores públicos, cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía. Por otra parte, existen varios criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización de control.

- **Sujetos**

De conformidad con lo dispuesto en párrafos anteriores, podemos inferir que el control de la Administración Pública es una actividad bilateral o multilateral que se ejerce considerando el acto de ejercer el control, así como el de someterse al mismo; lo cual sugiere el planteamiento de "quién controla" y "a quién" o "qué" se controla¹⁰, sobre este particular, para ejercer y someterse al control, es preciso que existan entes que actúen como titulares de la función pública, sujetos con esferas limitadas de competencia creadas por mandatos legales dispuestos para tales efectos, dichos entes, son personas físicas, sujetos que ejercen la función pública, servidores públicos, lo anterior, se interpreta de la siguiente manera:

1. Sujeto Activo, se trata del órgano u órganos controladores, es decir, de todos aquellos encargados de poner en funcionamiento los diversos instrumentos y mecanismos de control. Considerando la ubicación del órgano que lleva a cabo el control, podemos mencionar la existencia de tres hipótesis¹¹:
 - i. Cuando el control es efectuado por el mismo agente o por su superior jerárquico, el órgano de control pertenece al servicio controlado (control interno).
 - ii. El controlador puede pertenecer a la misma estructura administrativa que el elemento sometido a control, es el caso de los cuerpos de inspección (en México esto se puede ilustrar a través de las contralorías internas de la administración federal centralizada, control interno).
 - iii. El órgano de control se encuentra bajo la dirección de una autoridad distinta de aquella de la que depende la actividad controlada (control externo).
2. Sujeto Pasivo, se trata de los órganos, las autoridades, e inclusive las personas jurídicas de derecho público que se encuentran sometidas al control, así como los funcionarios encargados de la ejecución material y directa de las diversas atribuciones de los órganos de los cuales forma parte.

- Objeto

El objeto del control, atendiendo al uso que se le confiera, se puede relacionar formalmente con las ramas del conocimiento que intervienen, puede ser de legalidad, fiscalización y oportunidad.

¹⁰ Mijangos Borja, María de la Luz, "Control del Gasto Público" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, UNAM, México, Año XXIX, núm. 87, septiembre - diciembre de 1996, obra citada, p. 967.

¹¹ Vázquez Alfaro, José Luis, obra citada, pp. 14-15.

1. Legalidad, consiste en la intervención del órgano controlador para verificar que los actos de la administración correspondan a la normatividad que les es propia.¹²
2. Fiscalización, se refiere a los actos de vigilancia e inspección en materia de control presupuestario y de Cuenta Pública que aseguren el uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta para el sostenimiento del gobierno, y consecuentemente, la oportuna y clara rendición de cuentas de los servidores públicos, que a la postre pueden resultar en la conformidad o desacuerdo de los actos administrativos tanto con las normas como con los planes y programas establecidos.
3. Oportunidad, en su denominación se indica que depende del tiempo o periodo en que se ejerza el control, radica en procurar con medidas administrativas, de diversa índole, tanto preventivas como de orden posterior, que los actos de la administración se ajusten a los tiempos y situaciones previstos a fin de cumplir con los planes y programas establecidos.

- Forma

Implica definir las vías, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para un control eficiente, estos sistemas o procedimientos son variados, y van desde la expedición de normas a las que deben ajustarse los sujetos del control, los métodos y estructuras de organización, la práctica de auditorías gubernamentales, directas o externas, la solicitud de informes, la inspección de diversos actos, llegando hasta la proposición de medidas correctivas o la imposición de sanciones, e incluso recurrir a las denuncias de hechos ante el Ministerio Público.

- Finalidad

¹²Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. 5ª. ed., IJ-UNAM, México, 2000, p. 131.

Por su parte, Vázquez Alfaro¹³ señala que es necesario determinar cual es el objetivo final del control como último elemento del mismo: éste puede resumirse en alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado del aparato administrativo para garantizar la correcta utilización de los medios materiales y técnicos; de racionalizar los recursos humanos y financieros con que cuenta la administración pública para lograr el cumplimiento de sus tareas y de satisfacer las necesidades colectivas.

- Distinción entre control político y técnico

El control externo tiene dos vertientes: la política y la técnica que algunos autores llaman jurisdiccional.¹⁴

Cuando el control se lleva a cabo por el Poder Legislativo en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le están asignadas, se le conoce como control político. Este tipo de control se ejerce, por ejemplo, al aprobar el presupuesto o la cuenta pública que continúan siendo facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. El control externo técnico o jurisdiccional lo ejerce un órgano que fiscaliza la actividad financiera del Estado, ya sea que esta entidad se encuentre ubicada dentro del Poder Legislativo y que conserve no obstante, plena independencia en el desarrollo de su función se trate de una institución situada orgánica y funcionalmente dentro del poder judicial o se trate de un organismo autónomo que auxilie a los poderes en el ejercicio de sus facultades. La cuestión del grado de autonomía de éste órgano la abordaremos en otro punto, por lo que basta decir que el tipo de control que realiza la entidad de fiscalización superior de la federación se ubica dentro de los controles externos.

¹³ Vázquez Alfaro, José Luis, "El Control de la Administración Pública en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, P. 17.

¹⁴ El concepto jurisdiccional deviene de aquellos sistemas en que existe un órgano de jurisdicción contable, esto es, un Tribunal de Cuentas.

- A) En cuanto al tiempo los controles pueden ser: de carácter previo, concomitantes, o de manera posterior,
- i) Previo. El control preventivo, a priori o ex ante se efectúa antes de la realización de los actos o actividades administrativas. Su objetivo se resume en asegurar el respeto de las normas generales, planes y programas.
 - ii) Concomitante. El control que se lleva a cabo durante la ejecución del acto, se efectúa en el curso de la gestión administrativa y que coexiste con la acción. La actividad de control no se separa de la acción controlada sino que la acompaña de principio a fin.
 - iii) El control a posteriori, se encuentra en estrecha relación con el anterior, en tanto que, dependiendo en el momento en que señalamos ha terminado el acto, comienza el control ex-post. Esta discusión parece no tener consecuencias prácticas pero sí las tiene, por que no se debe limitar el control exclusivamente a la cuenta pública.

CLASIFICACIONES DEL SISTEMA DE CONTROL

El sistema de control y evaluación gubernamental debe orientarse en un apoyo fundamental de las dependencias y entidades de gobierno, reforzando las acciones de carácter preventivo que eviten en la medida de lo posible, conductas ilícitas de los servidores públicos, y que además se conviertan en un verdadero mecanismo de protección ciudadana al asegurar que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a lo programado. La filosofía sobre la que debe basarse el sistema de control y evaluación, es de un espíritu eminentemente preventivo, a fin de que el resultado tenga una disminución sensible en la aplicación correctiva de las sanciones previstas en los diferentes ordenamientos jurídicos y se mejore la calidad de gestión de la administración pública.

Las acciones de control constituyen en el campo administrativo actividades fundamentales del Estado para regular de manera adecuada el uso de los recursos públicos y la conducta eficiente de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos, consecuentemente, la idea del control administrativo en el Estado mexicano tiene que ir vinculada de manera estrecha al cumplimiento de la ley, al ejercicio de facultades expresamente establecidas en la misma,¹⁵ al equilibrio y armonía que fundamental y básicamente se persiguen por el derecho en las fuerzas de la sociedad.

A decir de José Trinidad Lanz Cárdenas, ética y deontológicamente la conducta de los servidores públicos debe enfocarse, en el desempeño del cargo respectivo y el ejercicio del servicio público, mediante la aplicación correcta de la ley, anteponiendo siempre a sus intereses personales, el interés público¹⁶ que están obligados a proteger o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran a la competencia constitucional o legal del órgano que representan, por lo que los servidores públicos deben ajustar sus actos a la Constitución y a la ley, deber que les impone la obligación de realizarlos honestamente y con un amplio espíritu de servicio.

No obstante lo señalado anteriormente, en el ejercicio del servicio público, son frecuentes los casos de corrupción por parte de aquellos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública; asimismo, la falta de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones gubernamentales ha provocado que el Estado adopte medidas que permitan supervisar y evaluar el ejercicio del servicio público, a través de la emisión de diversos ordenamientos legales, generadores de derechos y

¹⁵ La Administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico. Todos los actos administrativos deben ser legítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas positivas de distinta substancia jurídica que rigen la labor administrativa, lo segundo se cumple cuando se ciñe el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos. Es deber de la administración recurrir a todos los medios legales para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz.

¹⁶ Por interés público se entiende el conjunto de pretensiones y aspiraciones tuteladas por el derecho, relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. Dichas pretensiones y aspiraciones son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad, asimismo, son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado a través de disposiciones legislativas y medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas.

obligaciones, encaminados a establecer normas de conducta que regulen y delimiten el actuar de los servidores públicos, así como disponer de los mecanismos que prevengan y, en su caso, sancionen, cuando se infrinja la normatividad aplicable.

Los mecanismos, que deben ser utilizados para hacer funcionar el control administrativo, constituyen un universo que comprende desde la edición de normas jurídicas de cualquier nivel (constitucionales, legales, reglamentarias o administrativas), hasta la aplicación de sanciones y otras medidas coercitivas, sin olvidar los procedimientos y estructuras administrativas de control interno, la práctica de inspecciones y la producción de reportes (informes). En general, la ejecución de los controles puede desembocar, entre otras cosas, en la aplicación de reformas administrativas, en la imposición de sanciones disciplinarias típicas del régimen de función pública o inclusive en la denuncia de las conductas constitutivas de delito ante el Ministerio Público.

El control de la Administración Pública que se ejerce en México, se realiza en función de dos aspectos muy importantes, por un lado, la ley mexicana se ha preocupado por regular la conducta de los servidores públicos, incluso se ha instituido en el ámbito constitucional (artículos 108 a 114) un sistema de responsabilidad de los servidores públicos, que a través de sus leyes reglamentarias y normatividad aplicable, ha previsto la revisión, supervisión, vigilancia y evaluación de las funciones que desempeñan quienes tienen a su cargo un empleo, cargo o comisión públicos, con la intención de prevenir actos de corrupción, y en su caso, corregirlos y sancionarlos; como hemos señalado esto no ha tenido el éxito deseado; asimismo, se previene en nuestra Ley Suprema la revisión de la Cuenta Pública, evaluar si la gestión financiera del Estado se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto de egresos y en cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas previamente establecidos para tales efectos. De tal suerte que el control de la Administración Pública se centra en un sistema de responsabilidades de los servidores públicos y en uno relativo a la

fiscalización del gasto público, aspectos decididamente relacionados entre sí, no obstante que el control de los mismos depende de dos poderes diferentes, el ejecutivo y el legislativo, respectivamente.

Todo Estado contemporáneo debe basar su estructura en el control del poder. Esa es la base de la división de poderes de los ilustrados franceses y del sistema de pesos y contrapesos que el constitucionalismo norteamericano heredó a la forma de concebir al Derecho hoy en día. Ahora bien, no sólo se controla al poder estableciendo límites materiales a su actuación, sino también con límites institucionales a través de la creación de dependencias cuya función es controlar el ejercicio de la función pública. En el primer ámbito, estamos en presencia de todo el debate en torno a la división de funciones. Desde la separación tripartita clásica hasta las concepciones sociojurídicas. En el segundo, del sistema de competencias.

d) Criterios de Clasificación

Como hemos mencionado anteriormente, dependiendo del enfoque de la palabra *control*, podemos llegar a varios criterios de clasificación, en las funciones públicas:¹⁷

- a) El control legislativo, es competencia del Congreso de la Unión cuyo fundamento constitucional se previene principalmente en los artículos 73, 74, 79, 90 y 93, así como en las Leyes Orgánicas del Congreso de la Unión y del Órgano de Fiscalización Superior; es el control externo que se ejerce en la Administración Pública, a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (ámbito federal), y por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 122, Base Primera, fracción V, incisos c) y e) de nuestra Carta Magna), en el ámbito local.

¹⁷ Lanz Cárdenas, José Trinidad, obra citada, pp. 468-470.

El control legislativo, se manifiesta en 3 vertientes¹⁸, la primera, a través de la emisión de decretos o leyes como medidas de control encaminadas a establecer una normatividad tendiente a regular el manejo de los recursos económicos, e inclusive la conducta de los servidores públicos; la segunda, consiste en el control del presupuesto, desde la aprobación inicial, la etapa de la ejecución financiera, así como la revisión de la Cuenta Pública, esto último, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar el cumplimiento de los criterios señalados en el presupuesto de egresos y los objetivos contenidos en los programas establecidos para tales efectos; y finalmente, la tercera vertiente, que implica el control político, se manifiesta a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos públicos, a que comparezcan ante las cámaras para informar sobre el desempeño de la gestión pública que han llevado a cabo, así como el establecimiento de comisiones especiales encaminadas a investigar y evaluar las actividades, ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas previamente establecidos.

- b) El control administrativo, lo ejerce el Poder Ejecutivo, podemos decir que es el control más amplio que se ejerce sobre las funciones públicas, por lo que son diversos los criterios que se pueden considerar para su clasificación: el control administrativo se va a enfocar en actos de verificación, vigilancia, evaluación, recomendación, corrección y hasta imposición de sanciones; asimismo, el control sobre el campo de las funciones públicas puede ser preventivo, tendiente a cuidar que los actos administrativos se ejecuten con sujeción a las leyes, planes y programas; y correctivo, cuando los actos administrativos se han realizado y se trata de controlar a modo de revisión o verificación; asimismo, puede ser interno o externo, el primero, cuando se efectúa por órganos o

¹⁸ *idem.*

autoridades que forman parte de la propia administración, y el segundo, cuando la verificación la llevan a cabo por autoridades ajenas a la misma.

- c) El control judicial, corresponde al Poder Judicial y tiene su fundamento constitucional en los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, este control puede asumirse como un control de constitucionalidad, cuando evalúa que los actos de autoridades se hayan apegado a los imperativos y garantías constitucionales, y como un control de legalidad, cuando imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto que se ventilan entre particulares o con el mismo Estado.

Como hemos mencionado, el control se va a ejercer por diversos órganos, ya sea que formen parte de la misma Administración Pública o por entes que vigilen la actuación de esta desde el exterior. Fernández Ruiz refiere que existen diversos niveles de control, en un primer escalón tenemos a las contralorías internas, en el segundo nivel a las Contralorías Generales, en un tercer nivel a los Órganos de Control externo. Conjugando ambos esquemas, es dable afirmar que subdividen para conseguir cuatro tipos de control: el interno general, el interno, el externo, y el externo legislativo.

C) CONTROL INTERNO

El control interno, también designado como autocontrol es el que se da al interior del aparato administrativo, y es ejercido por órganos o autoridades que forman parte de la misma administración, puede ser realizado por el superior jerárquico, por un cuerpo de inspección perteneciente a la administración o por el mismo autor del acto, dicho autocontrol se va a ejercer a través de auditorías internas, revisiones mediante las cuales se analizan y evalúan los procesos de administración, aprobación, contabilización, para la toma de decisiones sin tomar parte en la ejecución de ellos. El control interno lo realiza un órgano especializado encuadrado

dentro del poder ejercido pero situado jerárquicamente en una posición no dependiente, técnica y administrativamente, de ninguna Secretaría.¹⁹

El control interno tiene como finalidad el mejoramiento del funcionamiento del aparato administrativo, ya que al efectuarse al interior de la administración y por funcionarios y órganos que forman parte de la misma, se implementan mecanismos de autorregulación creados por la administración para disciplinar a su personal, mejorar su rendimiento, asegurar la coordinación de las operaciones, etc., por lo que cuando se detecten infracciones a la ley, los responsables se harán acreedores a las medidas coercitivas y sanciones que la misma establece.

El control interno en México, en el ámbito federal, se va a ejercer por el poder Ejecutivo de la Nación, a través de la Secretaría de la Función Pública, creada como autoridad centralizada y especializada, que concentra el poder disciplinario para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias a que se hagan acreedores, encuentran su fundamento legal en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

D) CONTROL EXTERNO

1. CONCEPTO

El control externo comprende "el conjunto de procedimientos, medidas y métodos coordinados aplicados por el Organismo Superior de Control y por las sociedades o firmas privadas de auditoría debidamente designadas y contratadas a través de técnicas modernas de auditoría, con el fin de: 1) verificar, evaluar y dar fe sobre la situación financiera, los resultados de las

¹⁹ Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, *supra* nota 28, p. 129.

operaciones, el cumplimiento con las disposiciones legales y el logro de las metas y objetivos programados con el máximo grado de eficiencia, efectividad y economía en la utilización y salvaguardia de los recursos humanos, materiales y financieros, 2) hacer recomendaciones para mejorar las operaciones, actividades y transacciones que se consideren necesarias.²⁰

De esta definición se puede desprender que el control externo moderno es siempre posterior y como emplea técnicas modernas de auditoría es muy diferente de control interno, que en sus aspectos previos y concurrentes está integrado en los procesos administrativos y operativos y únicamente es semejante en su aspecto posterior al aplicado por la auditoría interna. Asimismo, el control interno es mucho más amplio y profundo que el control externo, dando énfasis a las responsabilidades gerenciales de la entidad. El control interno entra en el proceso de toma de decisiones diferenciándose del control externo por este motivo.

2. CARACTERÍSTICAS

El control externo es ejercitado por órganos que no pertenecen a la administración, exteriores a la misma, se realiza por otra dependencia o por encargo de ésta, este tipo de control puede ser de tipo político (legislativo y presupuestario), jurisdiccional o técnico (de constitucionalidad o de legalidad), administrativo, (llevado a cabo por órganos independientes dotados de facultades de supervisión y vigilancia). Los controles externos tienen como objetivo primordial, aunque no exclusivo, el obligar a la administración a respetar las normas jurídicas; constituyen, además un complemento a las técnicas de autorregulación. En el ámbito del control presupuestal, la doctrina ha mencionado que existen dos finalidades del mismo, una de carácter político que tiene que ver con la vigilancia al

²⁰ Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Op. Cit. p. 114.

Ejecutivo, y otra de carácter financiero cuyo objetivo es de cuidar la exacta observancia de la aplicación del gasto y evitar el dispendio.²¹

3. EJEMPLOS

El control externo del Gobierno Federal corresponde al Poder Legislativo, artículos 73, 74 y 79 de la Constitución mexicana, del cual depende la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; en el ámbito local, en el Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122, Base Primera, fracción V, incisos c) y e) de la Ley Suprema, corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la función de fiscalizar el gasto público, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Asimismo, el control externo de la administración pública tiene una serie de coordinaciones con despachos contables que son los que hacen las auditorías externas y que dependen de los lineamientos que emita la autoridad máxima en materia disciplinaria.

a) Entidad de Fiscalización Superior de la Federación

La Entidad de Fiscalización de la Federación es la encargada de revisar la Cuenta Pública con objeto de 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 (arts. 73, fr. XXIV, 74, fr. II, IV, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).²² La denominación constitucional difiere del texto legal que la nombra: Auditoría Superior de la Federación.

²¹ Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Porrúa, México, 2000, P. 255

²² DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

ARTÍCULO 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá 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 disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. 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.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que

Derivado de lo anterior se puede decir que por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, que en su ejercicio no intervenga el Senado. Dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen. En consecuencia, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son político-administrativas, político-económicas y en un caso específico político-jurisdiccionales.

Una facultad exclusiva muy importante de dicha Cámara concierne a la materia relativa a las finanzas públicas. Tal facultad, a que se refiere la fracción IV del citado artículo 74 Constitucional, consiste en "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlo". También dicha Cámara debe revisar la cuenta pública del año

estime pertinentes y le rinda un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al financiamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. 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, y efectuar visitas domiciliares, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el financiamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

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 cargo 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.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

anterior que le envíe el Ejecutivo Federal, según lo establece la misma disposición.

Como se desprende de lo anterior, las facultades de la Cámara, se ejercen principalmente a través de tres actos:

- a) la expedición de la Ley de Ingresos;
- b) la expedición del Presupuesto de Egresos, y
- c) la aprobación de la Cuenta Pública.

La Administración Pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar los servicios públicos que constituyen su objeto: la autorización de tales gastos consta en el Presupuesto de Egresos, que expide la Cámara de Diputados y cuya duración es de un año (art. 74, frac. IV, párrafo primero).

Más para hacer frente a los gastos decretados es preciso contar con recursos: la obtención de tales recursos se hace mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país, que el Ejecutivo recauda de acuerdo con la Ley de Ingresos iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión (arts. 73, frac. VII y 74, frac. IV, párrafo primero).

Tena Ramírez, señala “que los dos actos anteriores prevén situaciones futuras, como son la recaudación y la inversión de los impuestos en el año siguiente. En cambio, la cuenta anual de gastos que el Ejecutivo debe someter a la aprobación de la Cámara de Diputados se refiere a una situación pasada, pues tiene por objeto comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados en el presupuesto”.²³

²³ Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, Op. Cit. p. 323.

Al respecto Burgoa señala que dichas facultades "...revisten suma importancia para la vida económica del país, pues estriban en controlar la actividad del Presidente de la República y de los Secretarios del Despacho, así como del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en lo que atañe tanto a la formulación del presupuesto anual de egresos, como a los gastos públicos que se hubieren efectuado en el año anterior. El ejercicio de las anteriores facultades revela que, en el ámbito estrictamente constitucional, el Ejecutivo Federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional en sus diferentes aspectos y aplicaciones, sino que su conducta a este respecto está sometida a las dos importantes funciones que hemos mencionado."²⁴

Para garantizar el oportuno desempeño de las mismas, la propia fracción IV del artículo 74 de la Constitución consigna diversas prescripciones. Así, se obliga al Presidente de la República a presentar ante la aludida Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 15 del mes de noviembre de cada año o hasta el 15 de diciembre en el caso de que asuma el cargo el día 1º del mismo mes a efecto de que con cierto desahogo se puedan discutir y revisar.

También dicha disposición constitucional impone a los Secretarios del Despacho con cuyos ramos se relacionan dicha iniciativa y proyecto, la obligación de comparecer ante la aludida Cámara para producir la información pertinente.

La misma fracción IV del invocado artículo 74, prohíbe la existencia de "partidas secretas" que no se consideren necesarias, debiéndose emplear en este último caso por los mencionados Secretarios del Despacho "por acuerdo escrito del Presidente de la República".

²⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit. p. 692.

La facultad revisora de la cuenta pública tiene 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".

A este respecto, debe recordarse que como dependencia directa de la Cámara de Diputados existe la Contaduría Mayor de Hacienda, a la que la misma disposición constitucional que comentamos le otorga la importante facultad de realizar el examen de dicha cuenta pública, a efecto de que si "aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley".

Debe subrayarse, además, que para que el examen de la Cuenta Pública se realice con la debida oportunidad por la Contaduría Mayor de Hacienda, el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 74 tantas veces señalado, constriñe al Presidente para presentarla a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión "dentro de los diez primeros días del mes de junio" de cada año. La Comisión, una vez recibida la cuenta pública, debe turnarla a la aludida Contaduría Mayor para que ésta la revise y la someta a la discusión y aprobación de la Cámara de Diputados con todas las observaciones que, en su caso, se formulen.

Por último, el plazo de que dispone el Ejecutivo Federal para presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos y que fenece, según hemos dicho, el quince de noviembre de cada año, o hasta el 15 de diciembre en el supuesto del artículo 83 constitucional, sólo puede ampliarse "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", prevenciones que también rigen

tratándose de la presentación de la cuenta pública. Es evidente que la mencionada Cámara puede acceder o no a la referida solicitud, de acuerdo con las facultades de control económico con que las disposiciones constitucionales comentadas la invisten.

b) Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF).

Es el órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. Su carácter de externo radica en que es ajeno a la esfera del Ejecutivo local, por tratarse de un órgano Técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (art. 122 constitucional, 42, fracción XIX y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 8º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal). Actualmente es encabezado por un órgano colegiado.

c) Despachos contables

1) Federal

El control externo que realizan los despachos contables respecto de la Administración Pública está encaminado a dictaminar los estados financieros de las entidades y dependencias de la administración pública, propiciando que la calidad de la información se incremente al presentar opiniones limpias y sin salvedades, y si las hubiera, se les da el seguimiento necesario para que estos puntos no se descuiden en lo sucesivo. Estos despachos contables tienen la obligación de hacer todo tipo de pruebas a los documentos, estados financieros, presupuestales, programáticos,

económicos a controles internos de la documentación y a estadísticas derivadas de la gestión administrativa correspondiente a su presupuesto.²⁵

A la documentación contable y presupuestal emanada de la gestión administrativa, que se refleja en estados financieros, presupuestales, programáticos y económicos, que es objeto de revisión por parte del auditor de la firma del despacho afiliado, se le van a aplicar las Normas emitidas por parte de la SHCP, y los procedimientos que se consideren necesarios para emitir una opinión.

2) Local

Los auditores externos son los despachos de contadores públicos que, en ejercicio libre de su profesión, dictaminan los estados financieros de las entidades para su inclusión en la Cuenta Pública. La Secretaría de Finanzas formula la Cuenta Pública del Distrito Federal, para lo cual, las entidades deben proporcionar a ésta, información respaldada por dictamen de Contador Público que no preste servicio a la entidad que rinde la información (Artículos 568 y 569 del Código Financiero). El propio Código Financiero define, en su artículo 2º, a las entidades como los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos del Sector Paraestatal del Distrito Federal (actualmente existen 19, esto es, no se trata de todo el Gobierno del Distrito Federal).

C) EL CONTROL EN EL DISTRITO FEDERAL

• INTERNO: LA CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL

El control interno en el ámbito local, entiéndase en el Gobierno del Distrito Federal, se desempeña por la Contraloría General del Distrito Federal (CGDF), que es la dependencia de la administración pública centralizada del

²⁵ Castro Vázquez, Raúl, Contraloría Gubernamental. IMCP, México, 1996, pp. 142-143.

Distrito Federal, encargada de despachar las materias relativas al control, y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, dicha dependencia encuentra su fundamento legal en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, ordenamiento que la dota, a través de sus 33 fracciones, de atribuciones de control, fiscalización y vigilancia, cuenta con competencia para conocer, sustanciar y resolver los actos u omisiones de los servidores públicos que sean contrarios a los principios que rigen la Administración Pública. (Artículos 12, 15 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal). El Contralor es nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.

Dado el tamaño del sector público, tanto en el ámbito federal como local, no sería concebible que el órgano coordinador ejecutara por sí mismo todas las actividades que prevé el sistema, de ahí que se apoye en los órganos de control interno que forman parte de la estructura organizacional de cada una de las dependencias de la Administración Pública, así como con los titulares de las áreas de auditoría, quejas, denuncias y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y contarán con las facultades en materia disciplinaria.

Las contralorías internas (control interno específico) son concebidas en el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como los órganos administrativos que, como parte de la estructura de las dependencias y entidades de la Administración Pública, a través de ellas cualquier interesado puede presentar quejas y denuncias²⁶ por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, deben llevar a cabo las funciones de vigilancia, control y aplicación de las

²⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, SISTA, México, 2000, p. 21. En el mismo sentido, Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, 1999, pp. 145-147.

sanciones por las responsabilidades en que incurran los servidores públicos que forman parte de las mismas.

Estos órganos de control se encuentran regulados, a nivel federal en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracciones III, VIII y XII, en el ámbito local, en el artículo 34, fracciones V, VI, VII y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; así como en los artículos 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Las contralorías internas u órganos de vigilancia, consideradas como los medios de control interno, están provistas de autonomía funcional, gozan de una verdadera facultad de imposición de sanciones, lo cual les reconoce indudablemente su naturaleza de autoridad y no de unidad auxiliar, que anteriormente tenían.²⁷

Las contralorías internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública tienen diversos lineamientos que seguir respecto a la normatividad existente para el buen desempeño de sus funciones administrativas, contables, presupuestales y económicas; dichos lineamientos los va a emitir, a nivel local en el Distrito Federal, la CGDF.

Por lo antes citado, podemos afirmar categóricamente que ni teórica ni jurídicamente puede sustentarse duplicidad de objetivos o de funciones entre la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito

²⁷ Sobre el particular, es menester señalar que las contralorías internas, órganos administrativos con funciones de vigilancia, control, aplicación de sanciones por las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos, fueron ubicadas inicialmente junto al más alto nivel de las Dependencias, generalmente adscritas al titular de cada Secretaría o Departamento; posteriormente, estos órganos fueron ubicados en el ámbito del Oficial Mayor, con lo cual fueron relegados a órganos auxiliares en las dependencias y entidades, se encontraban sujetas a las determinaciones de los Oficiales Mayores o los Directores de Administración, de esto se deduce que dependían de aquellas áreas a las que debían controlar, lo que derivó en que sus actividades quedaran muy limitadas en los términos de Reglamentos Interiores de las dependencias. El carácter de autoridad se les otorgó en el año de 1996, momento en que se produjo un cambio muy importante en la estructura organizacional de las dependencias de la Administración Pública, esto se corrobora al verificar los artículos 37, fracciones III, VIII y XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Otro cambio trascendental respecto de la naturaleza de este órgano se dio con el Decreto por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicado en el D.O.F. del 24 de diciembre de 1996), cuyo objetivo principal fue ampliar la facultad de la SECODAM respecto del control interno del Poder Ejecutivo, dotando a las contralorías internas de autonomía funcional, logrando perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, a fin de garantizar el desempeño honesto, responsable y eficiente de los servidores públicos de la Administración Pública. Cabe señalar que hasta antes de la reforma se reconocía como autoridad competente para efectos de

Federal y la Contraloría General del Distrito Federal, toda vez que se trata de órganos formal y materialmente diversos que realizan un control gubernamental desde distintos ángulos y motivaciones uno externo y otro interno, uno a posteriori y otro a priori uno posterior al ejercicio presupuestal y el otro preventivo y permanente y que no obstante lo anterior, se complementan en lo que técnicamente y con propiedad puede considerarse como un ciclo total de control gubernamental, a fin de lograr que los actos del Estado que por antonomasia tienen encomendados se ajustan a los fines de beneficio colectivo.

- **EXTERNO LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

1. CONSTITUCIÓN

El fundamento constitucional de la Contaduría Mayor de Hacienda, para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, emana de lo señalado en el artículo 122 de nuestra Carta Magna, apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) y e), que establece que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para:

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

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

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

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

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

e).- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal”;

Como resultado de intensas negociaciones políticas, el día 25 de octubre de 1993 aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 122 constitucional. Dicha reforma enarboló el triunfo de muchas

aplicar sanciones disciplinarias al superior jerárquico, al titular de la dependencia, por lo que las contralorías internas solo podían ejecutar sanciones, siempre que mediara el acuerdo con el superior jerárquico.

voces capitalinas que exigían cambios importantes, cuyos propósitos fueron construir una sociedad más democrática y establecer un mayor equilibrio, vigilancia y control entre sus poderes públicos. Así pues, con esta reforma constitucional se homologa al Distrito Federal con las entidades federativas y a sus órganos de gobierno se les confirió el carácter de autoridades.

Una de estas autoridades es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, representante del Órgano Legislativo del Gobierno del Distrito Federal, a quien se le dotó con nuevas facultades como el aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, y revisar la Cuenta Pública del D.F., a partir del ejercicio fiscal de 1995, ya que hasta 1994, dicha revisión estaba a cargo del Congreso de la Unión, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

La fracción V regula las reglas relativas a la facultad de iniciar leyes y decretos ante la asamblea. Tal facultad corresponde a los miembros de la asamblea, al Presidente de la República y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a excepción de la iniciativa de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos que corresponde de manera exclusiva al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Sobresale de esta fracción la facultad que tiene el Presidente de la República para formular observaciones a los proyectos de leyes o decretos expedidos por la asamblea, mismas que deberá realizar en un lapso de 10 días hábiles y en caso de no hacerlo en este término se entenderá aceptado y se procederá a la promulgación.

2. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Derivado de las disposiciones Constitucionales para la revisión de la Cuenta Pública, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en su artículo 43 que:

ARTÍCULO 43.- Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

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 a la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.

3. LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

En atención a lo dispuesto en el texto de la Carta Magna y que es recogido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, señala en su artículo 10, fracción VI que es atribución de la Asamblea Legislativa la siguiente:

CAPÍTULO II DE LAS ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA

ARTÍCULO 10.- Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

VI.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se regirá, por su propia Ley Orgánica y su Reglamento Interior, y dependerá, para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

XIV.- Designar o remover a los titulares de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por esta ley y por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa;

XIX.- Recibir y analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, estos informes deberán ser recibidos dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de corte del período respectivo.

Los resultados de dicho análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;

Existen otras disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que se vinculan con la materia de fiscalización y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.²⁸

²⁸ **ARTÍCULO 60.-** Los tipos de comisiones serán:

III. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda,

ARTÍCULO 61.- Las comisiones de Análisis y Dictamen Legislativo y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura. Para los efectos de esta ley son permanentes y se denominan ordinarias.

Las comisiones ordinarias se integrarán e instalarán durante el mes de septiembre del año en que se inicie la legislatura.

ARTÍCULO 62.- Las Comisiones Ordinarias serán en número que corresponda correlacionadamente con las atribuciones establecidas en esta ley y con la estructura funcional de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, las siguientes:

XXXIV - Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

4. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

En el Reglamento para el Gobierno Interior establece normas relacionadas con la Contraloría Interna²⁹, así como con el procedimiento de conformación de Comisiones y Comités.³⁰

ARTÍCULO 65.- La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejercerá sus funciones conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en lo que le corresponda.

2ª SECCIÓN 3 DE LA CONTRALORÍA INTERNA

Artículo 61.- La Contraloría General de la Asamblea tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Asamblea y de la Contaduría, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar un informe semestral a la contraloría con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Asamblea les otorgue. La contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Asamblea. La Contraloría General presentará al pleno, por conducto de la Comisión de Gobierno, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Asamblea.

Las resoluciones del contralor se darán a conocer previamente a la Comisión de Gobierno.

Además tendrá las siguientes atribuciones:

I. Apoyar, asistir y asesorar al Comité de Administración y a las demás Unidades Administrativas de la Asamblea y a la Contaduría en el ámbito de su competencia;

II. Conocer e investigar los actos u omisiones de los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas de la Asamblea y de la Contaduría, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, confidencialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; denuncias de quejas o denuncias presentadas por particulares, servidores públicos o aquellas relacionadas con auditorías y en especial las relacionadas con los procedimientos de adquisición de bienes, servicios, arrendamientos y contratación de obra pública, así como determinar e imponer las sanciones que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales se aplicarán a través del superior jerárquico del servidor público sancionado. Asimismo, le corresponderá sustanciar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de las resoluciones que impongan sanciones a los servidores públicos de la Asamblea y de la Contaduría, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Si las irregularidades detectadas constituyen delito promoverá las acciones legales que correspondan, informando de ello a la Comisión de Gobierno;

III. Verificar que las unidades administrativas que integran la Asamblea y la Contaduría cumplan con las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, inversión, deuda, fondos, valores y bienes del Distrito Federal en administración de la Asamblea Legislativa y de la Contaduría; así como las demás disposiciones relativas que dicte el Pleno de la Asamblea;

IV. Auxiliar a las Unidades Administrativas, en la elaboración y revisión de los manuales de organización y procedimientos, promoviendo y supervisando su difusión, aplicación y actualización, con énfasis en el aspecto preventivo;

V. Realizar dentro del ámbito de su competencia, todo tipo de auditorías y evaluaciones de las unidades administrativas que integran la Asamblea y la Contaduría, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones;

VI. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los Programas de la Asamblea y la Contaduría, formular, con base en los resultados de las auditorías, las observaciones y recomendaciones que de éstas se deriven, y establecer el seguimiento sistemático para el cumplimiento de las mismas, lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en la fracción II de este precepto;

VII. Presentar a la Comisión de Gobierno su Programa Anual de Auditorías y las que deba realizar fuera del mismo, para su aprobación;

VIII. Informar a la Comisión de Gobierno sobre los resultados de las auditorías practicadas y las evaluaciones a las unidades administrativas que integran la Asamblea y la Contaduría, que hayan sido objeto de fiscalización, así como de las acciones que se indiquen para mejorar la gestión, semestralmente y cada vez que la Comisión de Gobierno lo ordene;

IX. Intervenir en los procesos de licitación, de adquisición de bienes, servicios, arrendamientos y de obra pública, para vigilar que se cumpla con las normas jurídicas y demás disposiciones técnicas o administrativas aplicables;

X. Supervisar la organización, sistemas, métodos y procedimientos que rigen la operación administrativa y el control de la gestión de la Asamblea y la Contaduría;

XI. Planear, programar, organizar, coordinar y establecer el Sistema de Control y Evaluación de la Asamblea y la Contaduría en el ámbito administrativo, promoviendo permanentemente su actualización;

XII. Fiscalizar e Inspeccionar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de la Asamblea y la Contaduría;

XIII. Participar en las transferencias formales de asuntos legislativos y administrativos al cierre de la gestión de la Asamblea y a la apertura de la Legislatura, así como en los cambios que en el transcurso de la misma se presenten;

XIV. Participar en los actos de entrega-recepción de la Asamblea y de la Contaduría, en términos de la normatividad aplicable;

XV. Llevar el registro de los servidores públicos sancionados de las unidades administrativas de la Asamblea y de la Contaduría en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

XVI. Llevar el registro patrimonial de los servidores públicos de la Asamblea y de la Contaduría, y en su caso aplicar las sanciones que establezca la Ley de la materia;

XVII. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las áreas contables de la Asamblea y de la Contaduría, de conformidad con la normatividad aplicable en la materia;

XVIII. Representar en el ámbito de su competencia a la Asamblea en términos de lo establecido por el Artículo 36 Fracción XVI de la Ley Orgánica, ante las autoridades administrativas o judiciales, en todos los asuntos en que ésta sea parte, o aquellos que se originen derivados del ejercicio de sus atribuciones legales;

XIX. Requerir a las unidades administrativas de la Asamblea, de la Contaduría o a los particulares involucrados la información necesaria para el desempeño de sus funciones;

XX. Certificar los documentos que se encuentren en sus archivos y los que genere en el ejercicio de sus atribuciones; y

XXI. Las demás que le sean atribuidas por la Ley y demás disposiciones normativas aplicables;

5. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

La revisión de la Cuenta Pública es facultad de la Asamblea, misma que ejerce a través de la Contaduría conforme a lo establecido en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso c); 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a los que hemos hecho mención.

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.

El artículo 4º de la Ley Orgánica establece que la Contaduría remitirá a la Asamblea por conducto de la Comisión el resultado de la Revisión de la

El Subcontralor en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal podrá ejercer, en su ámbito de competencia, todas las atribuciones listadas en el presente artículo, excepto las señaladas en las fracciones II, VII, VIII, XIII, XV, XVI y XVIII, las cuales serán ejercidas directamente por la Contraloría General de la Asamblea. No obstante, podrá ejercerlas en caso de que el Contralor General de la Asamblea se las delegue a través de un acuerdo general.

Artículo 62.- Al frente de la Contraloría General habrá un Contralor, a quien corresponde la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de esa unidad administrativa, y para la mejor distribución y desarrollo del trabajo podrá auxiliarse de Subcontralores de Auditoría; de Legalidad y Responsabilidades; de Control y Evaluación; de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea y de los servidores públicos subalternos establecidos en la estructura que apruebe la Comisión de Gobierno y/o el Comité de Administración, en el Manual de Organización y Procedimientos.

En el caso de ausencia del Contralor General de la Asamblea, será suplido por los Subcontralores de Auditoría; de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea; de Legalidad y Responsabilidades; o de Control y Evaluación, en el orden citado.

3º DE LAS COMISIONES Y COMITÉS

Artículo 28.- El despacho de los asuntos de la Asamblea comprende el examen e instrucción hasta su dictamen u opinión, que deberá elaborar la Comisión o Comisiones a las que le sea tomado para su trámite.

Las Comisiones son órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea.

Las Comisiones se integrarán por los diputados electos por el pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno, debiéndose reflejar la pluralidad de la Asamblea en la integración de las mismas.

Las Comisiones conocerán en el ámbito de su competencia, de las Iniciativas, Proyectos, Proposiciones con ó sin puntos de acuerdo, excitativas, deliberaciones, avisos y pronunciamientos ó asuntos que le sean turnados por la Mesa Directiva.

Las Comisiones podrán efectuar directamente investigaciones, foros y consultas legislativas sobre los asuntos a su cargo; así como coadyuvar con el Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas en la gestión de los asuntos que se les encomienden.

Artículo 29.- El Presidente de la mesa directiva podrá turnar un asunto, propuesta o iniciativa, en razón de su naturaleza, a dos o más Comisiones para que lo estudien y dictaminen en forma conjunta.

Igualmente, cualquier Comisión podrá reunirse con otra cuando el asunto en estudio se encuentre vinculado con las materias de esa Comisión.

Cuando un asunto haya sido turnado a dos o más Comisiones, corresponderá a las mesas directivas de las Comisiones involucradas, el presentar al interior de cada una de las Comisiones un dictamen previo del asunto, propuesta o iniciativa de que se trate, debiendo discutirse el mismo, a fin de que las Comisiones emitan un solo dictamen en conjunto.

Artículo 30.- Los trabajos de las Comisiones serán coordinados por su Mesa Directiva, la cual se integrará por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario.

En las ausencias del Presidente, será sustituido en sus funciones por el Vicepresidente de la Comisión de que se trate.

Cada Comisión contará con una Secretaria Técnica, la que apoyará los trabajos de la Comisión y coordinará el trabajo de los asesores que tenga asignados a la misma.

La Secretaria Técnica estará bajo la dirección del Presidente de la Comisión, y deberá prestar servicio a todos los integrantes de la misma en los asuntos que a ésta atañan, fundamentalmente para la elaboración de los dictámenes que correspondan.

Corresponderá a la Secretaria Técnica de cada comisión brindar la información que le requiera la gaceta parlamentaria y el organismo oficial de difusión para el cumplimiento de sus funciones de difusión.

Cuenta Pública, de las auditorías practicadas, y en su caso, de las irregularidades administrativas, deficiencias o hallazgos producto de las mismas.

Por su parte, corresponde a la Contaduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

“Artículo 8.- Corresponde a la Contaduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Revisar la Cuenta Pública;

II. Verificar si, una vez que ha sido presentada la Cuenta Pública, los sujetos de fiscalización:

a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Estatuto de Gobierno, al Código, a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; si cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;

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, conforme a la periodicidad y formas establecidas por la Ley.

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

IV. Verificar que la Cuenta Pública sea presentada de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados que resulten aplicables al Sector Público;

V. Conocer, evaluar y en su caso formular recomendaciones sobre los sistemas, métodos y procedimientos de contabilidad, congruentes con las normas de auditoría; de registro contable de los libros y documentos, justificativos o comprobatorios, del ingreso y del gasto público; así como de los registros programáticos y de presupuesto;

VI. Realizar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, aplicando las normas y procedimientos contables, de evaluación y de auditoría;

VII. Evaluar la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas así como la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Emitir opinión sobre el informe de avance programático presupuestal y financiero, dentro de los 20 días siguientes a su presentación y entrega a la Contaduría;

VIII. Ordenar visitas, revisiones e inspecciones; practicar auditorías; solicitar informes; revisar libros, documentos, registros, sistemas y procedimientos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia;

IX. Conforme a lo dispuesto en la fracción precedente, realizar la inspección de obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los sujetos de fiscalización, se realizaron de conformidad con la normatividad vigente, y si éstos aplicaron eficientemente los recursos para el cumplimiento de sus programas y subprogramas aprobados;

X. Requerir a los auditores externos de los sujetos de fiscalización, copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas y las aclaraciones, que en su caso, se estimen pertinentes;

XI. Establecer la coordinación con los sujetos de fiscalización para la estricta observancia y aplicación de las normas, sistemas, métodos, procedimientos de contabilidad y de archivo integral; así como de los documentos relativos al ingreso y el gasto público. También, considerar todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea del Programa General de Auditorías y las revisiones especiales que se estimen procedentes por mandato expreso del Pleno a través de la Comisión.

a. Los convenios y mecanismos de coordinación descritos en el párrafo anterior deberán prever los criterios generales y específicos del programa de trabajo que realiza la Contraloría General del Distrito Federal.

b. La Contaduría y la Contraloría harán un intercambio de sus respectivos programas de auditorías, aprobados, a efecto de que oportunamente se establezcan en términos de ley los plazos para el desahogo o solventación de observaciones y recomendaciones por cada auditoría concluida con el objeto de evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar la aplicación de recursos. Con ello se estará en posibilidad de recibir, analizar y dar seguimiento institucional de las respuestas producidas por los sujetos de fiscalización en el ámbito de su competencia.

Para la implantación de su Programa Anual de Auditoría, la Contaduría deberá tomar en consideración las auditorías realizadas, o que se encuentren desarrollando por la Contraloría correspondientes al ejercicio fiscal de la cuenta pública de que se trate, a efecto de evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar la aplicación de recursos.

XII. Solicitar, en su caso, a terceros que hubieran contratado bienes o servicios mediante cualquier título legal con la Administración Pública del Distrito Federal, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;

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

XIV. Verificar el otorgamiento de cauciones o garantías, de modo que éstas se ajusten a los criterios señalados para determinar los montos y tiempos en los términos de la presente Ley;

XV. Interpretar esta Ley para efectos administrativos, y aclarar y resolver las consultas sobre la aplicación del Reglamento;

XVII 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,

6. REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

El último eslabón de la normativa institucional corresponde al Reglamento Interior. En los términos de este documento, 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.

En el ejercicio de sus atribuciones la Contaduría se sujetará a lo referido 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.

III. CAPÍTULO TERCERO

LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

1. Antecedentes de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF)

Como resultado de intensas negociaciones políticas, el día 25 de octubre de 1993 aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 122 constitucional. Dicha reforma enarboló el triunfo de muchas voces capitalinas que exigían cambios importantes, cuyos propósitos fueron construir una sociedad más democrática y establecer un mayor equilibrio, vigilancia y control entre sus poderes públicos.

Con lo cual, se faculta al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el cual se determinaron las atribuciones y las bases para la organización de los órganos locales de gobierno del D.F., las bases para la organización de la Administración Pública del D.F. y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.

Así pues, con esta reforma constitucional se homologa al Distrito Federal con las entidades federativas y a sus órganos de gobierno se les confirió el carácter de autoridades.

Una de estas autoridades es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, representante del Órgano Legislativo del Gobierno del Distrito Federal, a quien se le dotó con nuevas facultades como el aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, y revisar la Cuenta pública del D.F., a partir del ejercicio fiscal de 1995, ya que hasta 1994, dicha revisión estaba a cargo del Congreso de la Unión, a través de la Contaduría

Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, por ser el Distrito Federal una dependencia del Gobierno Federal.

a) La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes

La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano de reciente creación. Surge como producto de la reforma constitucional de 25 de octubre de 1993 al artículo 122 de la Carta Magna, por la cual se facultó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para revisar la Cuenta Pública. La primera ley que la reguló fue la denominada 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 y en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1995. A pesar de la publicación en mayo de 1995, la Contaduría inicia sus operaciones hasta enero de 1996.¹

Las actividades iniciales del Órgano fiscalizador fueron de organización con el diseño de procesos administrativos internos, similares casi en su totalidad a los vigentes en la entonces Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Por otra parte, el trabajo sustantivo en los albores de ese año, consistió en la elaboración de la Opinión del Avance Programático Presupuestal octubre-diciembre de 1995.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se estructuraba con una Contadora Mayor de Hacienda, dos coordinadores regionales y nueve direcciones generales². Los coordinadores generales servían como filtro para la Contadora Mayor. Los directores generales se encontraban especializados en áreas y dependían

¹ Nieto Santiago y Medina Pérez Yamile, "Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal", UNAM, IJ, México 2005, p.p. 119.

² Las coordinaciones generales eran técnica y de auditoría. De cada coordinador general dependían, a su vez, diversas direcciones generales. En el primer caso se encontraban adscritas las direcciones de Programación y Control de Auditoría, Auditorías Especiales y Asuntos jurídicos. En el segundo caso, se encontraban las direcciones de auditoría al Sector Central, Obra Pública, Entidades Públicas y programática presupuestal. Adicionalmente, la Contraloría Interna y la Dirección de Administración y Finanzas dependían directamente de la titular.

orgánicamente de los coordinadores generales. En esta etapa era predominante la estructura de mandos medios y superiores por encima del personal operativo.

El primer titular de la Contaduría fue la C.P. Araceli Pitman Berrón, designada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 22 de diciembre de 1995. Físicamente, la primera instalación de la Contaduría Mayor fue el inmueble ubicado en la calle Xola No. 1107, en la colonia Narvarte. Posteriormente, la Contaduría trasladó sus oficinas a un edificio moderno y funcional ubicado en Xochimilco. Existía un órgano de difusión denominado Boletín Informativo, del cual se publicaron 24 ejemplares, siendo el último el correspondiente a julio de 1998.

El 22 de agosto de 1996, en el marco de la reforma política, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a diversos artículos constitucionales, entre ellos, el 122 relativo al Distrito Federal. Las principales innovaciones de la reforma constitucional mencionada fueron la instauración del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la atribución de mayores facultades al órgano legislativo que se denominó Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la supresión de la figura de los consejeros ciudadanos y el establecimiento de la elección directa de los titulares de las demarcaciones político territoriales de la Ciudad de México, a partir del proceso electoral local de 2000.³

La reforma constitucional de 1996, no modificó la esencia constitucional de la Contaduría Mayor de Hacienda. Así, el artículo 122 constitucional, fracción IV, inciso c) establecía, antes de la reforma, lo siguiente:

"IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:
(...)
c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado, según las normas y criterios aplicables, así como

³ Nieto, Santiago, La reforma electoral de 1996, en Derecho y Legislación Electoral, México, Miguel Angel Porrúa, 1999, p. 207.

conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia"

En tanto que el actual artículo 122 constitucional, Base Primera, Fracción V, inciso c) menciona:

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

(...)

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

Lo anterior implica que la Contaduría debía asumir las importantes modificaciones constitucionales como parte de su esencia: la instauración de demarcaciones políticas territoriales, la elección democrática del Jefe de Gobierno y la creciente autonomía de los órganos Legislativo y Judicial. A pesar de la reforma constitucional, el legislador local omitió adecuar la ley para hacerla acorde a las disposiciones de la Carta Magna. No fue sino hasta el 8 de enero de 1999 en que el pleno de la Asamblea aprobó la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

b) La reforma de 1999

Las instituciones influyen en la vida política, y si no influyen satisfactoriamente, es pertinente su modificación. La evolución es posible cuando se percibe una posibilidad de mejora. Esto último, conjuntamente con la situación política imperante en el Distrito Federal después de las elecciones de 1997, en las que el Partido de la Revolución Democrática ganó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y 38 de los 40 diputados de mayoría relativa para la Asamblea Legislativa, abrió la posibilidad de modificar la estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprobó la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal misma que fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999, y reformada, en sus artículos transitorios, el 30 de marzo de 1999.

Una vez modificado el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para estar acorde a las reformas constitucionales ya señaladas, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal publicada el 31 de mayo de 1995, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En su artículo 3º se señala que la Contaduría tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y la evaluación del gasto público del Distrito Federal. Este fin que el estado encarga a la Contaduría encuentra a su vez como justificación y fundamento las exigencias de la sociedad para con las autoridades cuyos reclamos versan en: garantizar el manejo honesto y transparente de los recursos públicos, promover una mejor y más eficiente prestación de bienes y servicios a la ciudadanía y modernización de la administración pública.

A su vez, el 27 de noviembre de 1995 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF. En él se establecen el ámbito de competencia y la organización de la Institución.

Con el ánimo de perfeccionar y actualizar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de febrero de 1999, se publica la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la cual se modificó la estructura básica de la institución, se ampliaron sus atribuciones y se realizaron cambios con el objeto de dotarla de una organización más idónea para el adecuado desempeño de sus nuevas responsabilidades.

Algunos de sus cambios relevantes consistieron en la creación de un Órgano Colegiado como titular de la Contaduría Mayor; la incorporación de elementos que permitieron a la Contaduría contar con la necesaria autonomía técnica y funcional que contribuyan a eficientar su actividad, la creación de una Contraloría Interna y la inclusión del principio de confidencialidad sobre aquella información relacionada con los procesos de fincamiento de responsabilidades.

Asimismo, el día 25 de mayo de 1999, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, abrogando el anterior. Entre las principales modificaciones se encuentran las siguientes: la obligación de establecer el Servicio Civil de Carrera; la creación de la figura de Secretario Técnico; la desaparición de la Dirección General de Auditorías Especiales y la transformación de la Dirección General de Administración y Finanzas en Dirección General de Administración y Sistemas (DGAS), con la función de procesamiento electrónico de datos.

c) La reforma de 2001

Mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 25 de octubre de 2001, se adicionan tres párrafos al artículo 10 y un párrafo al artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y un párrafo al artículo 7º de su Reglamento Interior.

Ante la renuncia de Luis Sanguino Rovira como Contador Mayor de Hacienda, se planteó en el seno de la Comisión de Vigilancia una discusión en torno a la operatividad del Órgano Colegiado ante la ausencia de un Contador Mayor. El problema era grave en razón de que la mayoría de las atribuciones fundamentales corresponden al Órgano Superior de Dirección integrado por los tres Contadores Mayores, y que la ley le confiere al Presidente el carácter de mera autoridad ejecutiva.

El Reglamento Interior en su artículo 7°, señalaba la posibilidad de sesionar con dos Contadores Mayores, mediante la emisión de una segunda convocatoria ante la inasistencia del tercero. La disyuntiva de interpretación de la ley fue considerar la posibilidad de convocar a la oficina del Contador Mayor, aun cuando éste no estuviera en funciones o, en su defecto, paralizar al Órgano Superior de Dirección hasta la presencia del tercer Contador. En el primer caso, se convocaría realizando un cierto fraude a la ley porque de antemano se conocía la inasistencia del Contador Mayor. El criterio de interpretación fue considerar en forma diferenciada la integración del Órgano (con tres Contadores) y el quórum de validez (con dos). La segunda opción implicaba cumplir, en tiempo, pero no en forma, con las atribuciones legales. Se optó por el segundo camino, cumpliendo en tiempo y no en forma, y sólo se paralizó la promoción de acciones legales, para no incurrir en vicios de procedibilidad que pudieran servir de escudo a los presuntos responsables.

Para solucionar el problema, la Asamblea Legislativa aprobó el decreto por el que se adicionan tres párrafos al artículo 10 y un párrafo al artículo 2 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, mismo que fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de octubre de 2001.

Básicamente la reforma consistió en los siguientes puntos:

- c) Señalar que ante la ausencia definitiva de uno de los contadores mayores, la Asamblea nombrará a un Contador sustituto para que concluya el encargo. En caso de que la ausencia fuera el último año, el sustituto podría ser elegible como contador.
- d) La propuesta sería presentada por la Comisión y aprobada por el Pleno. En los casos de recesos, la Comisión de Gobierno podría nombrar provisionalmente al Contador, sujeto a ratificación.

- e) En caso de ausencia definitiva, el Órgano Colegiado podrá sesionar con dos Contadores Mayores y sus decisiones serán válidas hasta la ratificación por parte del tercer Contador.

Decreto de reforma del 13 de enero de 2004

El 13 de enero de 2004, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y de su Reglamento Interior, y entre las principales modificaciones efectuadas se encuentran las de: contemplar con precisión los entes auditables, la desaparición de la Contraloría Interna de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su lugar, sus funciones serán ejercidas por la Contraloría General de la Asamblea Legislativa, se delimitaron las funciones del Secretariado Técnico, entre otras.

A) ESTRUCTURA ORGÁNICA

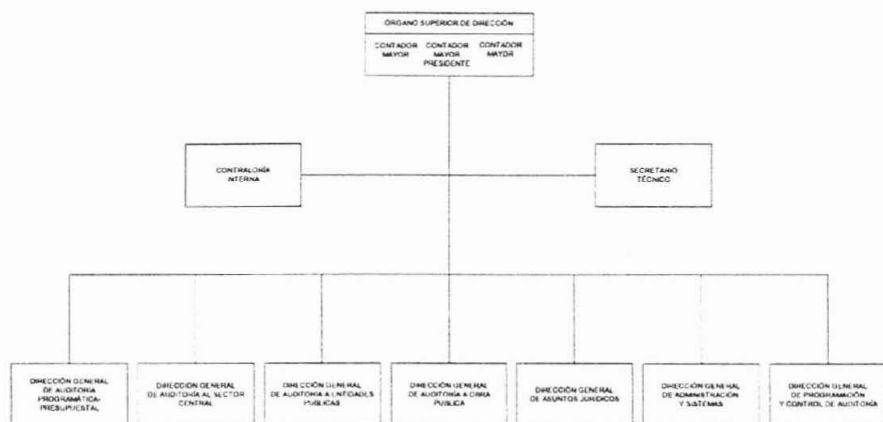
La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación.

La estructura orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se establece en el artículo 3º de su Reglamento Interior, en el cual se establece que la Contaduría se estructurará con un Órgano Superior de Dirección integrado por tres Contadores Mayores de entre los cuales uno fungirá como Presidente 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

ORGANIGRAMA



B) FUNCIONES

ÓRGANO SUPERIOR DE DIRECCIÓN (OSD)

Está integrado por tres Contadores Mayores y tiene entre sus principales funciones las de diseñar las estrategias y políticas generales para la integración de los programas de trabajo, programas de auditoría y demás, para actividades de la Contaduría; aprobar los programas de trabajo de la CMHALDF, presentarlos a la Comisión de Vigilancia de la Asamblea y vigilar que se cumplan, establecer las bases de coordinación con las autoridades relacionadas con las atribuciones y competencia de la Contaduría, así como autorizar el contenido de los informes Previo y de Resultados sobre la

Revisión de la Cuenta Pública, y de la Opinión sobre el Informe de Avance Programático-Presupuestal que presente trimestralmente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como promover, ante las autoridades correspondientes, las acciones legales que se hayan derivado de las visitas, inspecciones y auditorias que se hubieran realizado por la Contaduría.

CONTADORES MAYORES DE HACIENDA

Contador Mayor	Periodo	Profesión y Grado Académico
Araceli Pitman Berrón	22 de Diciembre de 1995 a 28 de Febrero de 2000	Contadora Pública (Licenciatura)
Carlos Nava Pérez	1 de abril de 1999 16 de febrero de 2003	Economista (Licenciatura)
Luis Humberto Sanguino Rovira	1 de Abril de 1999 a 16 de agosto de 2001	Abogado (Licenciatura)
María de la Luz Mijangos Borja	30 de Marzo de 2000 a la fecha	Abogada (Doctorado en Derecho)
Carlos Sierra Olivares	16 de noviembre de 2001 30 enero de 2004	Relaciones Industriales (Posgrado en Administración Pública)
Rubén López Magallanes	1 de abril de 2003 a la fecha	Administrador de Empresas (Licenciatura)
Mariano Latapí Ramírez	2 de marzo de 2004 a la fecha	Contador Público (Doctorado en Política Fiscal)

CONTADOR MAYOR PRESIDENTE

Entre sus funciones está la de representar a la CMHALDF ante toda clase de autoridades, personas físicas y morales; conducir las sesiones del Órgano Colegiado; presentar a la Comisión de Vigilancia para su conocimiento, los programas de trabajo de la CMHALDF aprobados por el Órgano Superior de Dirección; presentar a la Asamblea, a través de la Comisión de vigilancia, 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, e informar a la Comisión de Vigilancia mensualmente sobre la atención, trámite y desahogo de las recomendaciones, pliegos de observaciones y demás promociones de

acciones que deriven de las visitas, inspecciones, auditorías y revisiones practicadas por la Contaduría, así como del seguimiento de éstas.

CONTADORES MAYORES

Tienen entre sus funciones las de participar en la formulación de las estrategias y políticas para integrar los programas anuales de trabajo y los programas de auditoría de las diferentes unidades administrativas; coordinar y supervisar que las Direcciones Generales proporcionen a la Dirección General de Asuntos Jurídicos toda la información que se requiera para la debida integración de las promociones de acciones legales que deba ejercitar la Contaduría, así como coordinar la elaboración de los informes previstos en la Ley.

SECRETARIO TÉCNICO

Entre sus variadas funciones están las de convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias del OSD, así como auxiliar a éste en la elaboración de los acuerdos que tome para presentarlos a la Comisión de Vigilancia, supervisar las acciones que se emprendan para darles seguimiento e informar a la Comisión de Vigilancia sobre su observancia y cumplimiento en un plazo no mayor de cinco días hábiles.

SUBCONTRALORÍA EN LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Las funciones de control y evaluación del desempeño de la Contaduría las ejerce la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través del Subcontralor en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Esta unidad de control tiene entre otras funciones las de realizar todo tipo de auditorías y evaluaciones de las Unidades Administrativas (UA) de la CMHALDF, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones, para evaluar cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, formular con base en los resultados de las auditorías, las observaciones y recomendaciones que de éstas se deriven y darles seguimiento para el cumplimiento de las mismas, así como garantizar que las funciones de las UA se efectúen conforme a la Ley Orgánica y demás ordenamientos aplicables.

DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA PROGRAMÁTICA PRESUPUESTAL (DGAPP)

Entre sus múltiples funciones tiene la de efectuar la revisión, análisis y evaluación de la información programática-presupuestal que se presenta en la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal; asimismo la de elaborar los capítulos de la Opinión sobre el Informe de Avance Programático-Presupuestal del Gobierno del Distrito Federal, participar, en la forma que determine el OSD, a través del Contador Mayor designado, en la elaboración de los capítulos de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo al ámbito de su competencia; así también de la comprobación, mediante auditorías, evaluaciones, visitas e inspecciones a los entes que hayan ejercido recursos de acuerdo con los programas establecidos en el Presupuesto de Egresos y con la legislación y normatividad aplicables.

DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA AL SECTOR CENTRAL (DGASC)

Es la encargada de efectuar las revisiones dirigidas a comprobar mediante auditorías, visitas e inspecciones, que la recaudación de ingresos y la aplicación del gasto se hayan sujetado a los montos y conceptos establecidos en la Ley de Ingresos, el Código Financiero del Distrito Federal

y la demás legislación y normatividad aplicable; así como participar, en la forma que determine el OSD mediante el Contador Mayor designado, en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo al ámbito de su competencia.

Su campo de acción es en las dependencias y órganos desconcentrados del gobierno local.

DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA A ENTIDADES PÚBLICAS (DGAEP)

Es la responsable de efectuar las revisiones dirigidas a comprobar mediante auditorías, visitas e inspecciones que la recaudación de ingresos y la aplicación de recursos se haya sujetado a los montos y conceptos establecidos en la Ley de Ingresos, el Decreto de Presupuesto de Egresos, el Código Financiero del Distrito Federal y demás legislación y normatividad aplicables; así como participar, en la forma que determine el Órgano Superior de Dirección, mediante el Contador Mayor designado, en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo al ámbito de su competencia.

Su campo de acción son las entidades del gobierno local.

DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA A OBRA PÚBLICA (DGAOP)

Entre sus múltiples funciones tiene las de comprobar mediante auditorías, visitas e inspecciones, si los proyectos de inversión en obras públicas a cargo de las dependencias y entidades se ajustaron a los criterios de economía, eficiencia y eficacia; así como de participar en la forma que determine el Órgano Superior de Dirección, mediante el Contador Mayor

designado, en la elaboración del apartado que le corresponda del Informe de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS (DGAJ)

Le compete entre otras funciones las de asesorar en materia jurídica a la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, actuar como órgano de consulta y promover ante las autoridades competentes las acciones legales y judiciales que corresponda ejercitar, así como intervenir en la forma que determine el Organismo Superior de Dirección, mediante el Contador Mayor designado, en el ámbito de su competencia, en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y SISTEMAS (DGAS)

Es la encargada de conducir las funciones relacionadas con la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, así como la de coordinar el diseño y operación de los sistemas de cómputo que requieran las unidades administrativas.

DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y CONTROL DE AUDITORÍA (DGPCA)

Le corresponde entre otras funciones proporcionar la documentación bibliográfica y hemerográfica que requieran las Direcciones Generales de la Contaduría, la integración, seguimiento y evaluación del avance del Programa General de Auditoría de la CMHALDF; la corrección de estilo, integración y edición, de acuerdo con las instrucciones emitidas por el Organismo Superior de Dirección, a través del Contador Mayor designado, de

los Informes Finales de Auditoría, de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal y de la Opinión sobre el Informe de Avance Programático-Presupuestal que presenta trimestralmente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; así como elaborar con el apoyo de las distintas Direcciones Generales, la normatividad y metodología necesarias para regular el desempeño de las actividades sustantivas y adjetivas de la CMHALDF.

COMPARATIVO DE AUDITORIAS⁴

Dirección General	Cuenta Pública 1998			Cuenta Pública 1999			Cuenta Pública 2000		
	Primera Etapa	Segunda Etapa	Total	Primera Etapa	Segunda Etapa	Total	Primera Etapa	Segunda Etapa	Total
DGASC	28	38	66	21	50	71	29	40	69
DGAEP	41	4	45	15	25	40	15	16	31
DGAOP	16	8	24	4	4	8	10	7	17
DGAPP	4	5	9	4	3	7	3	12	15
DGAJ	0	12	12	0	0	0	0	0	0
TOTALES	89	67	156	44	82	126	57	75	132

Resulta pertinente enfatizar que este órgano de fiscalización superior, presenta en el desarrollo de su operación, en forma simultánea a la revisión de la Cuenta pública y la formulación del Informe Previo, el desahogo del Programa General de Auditoría, en sus dos etapas, la elaboración del Informe de Resultados y la formulación de los dictámenes técnicos por parte

⁴ El cuadro fue elaborado por la Lic. Adriana Pradel Garcia y forma parte de la carpeta de trabajo de la Dra. Maria de la Luz Mijangos Borja denominada "Análisis de los procesos de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda (Cuentas Públicas 1998-2000). Se menciona que el cuadro no contempla las auditorías realizadas para la revisión de las Cuentas Públicas de 1995 a 1997. Los datos son los siguientes: Cuenta Pública 1995 se realizaron 158 auditorías. Para la Cuenta Pública 1996 disminuyó dicha cantidad ligeramente para situarse en 152 auditorías. Finalmente, para 1997 el número de auditorías se redujo a 137. Los últimos datos corresponden al documento "Auditorías realizadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF Cuentas Públicas 1995-1999, elaborado por la Dirección General de Programación y Control de Auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

de las Unidades Administrativas Auditoras de la Contaduría para la Promoción de las acciones legales, así como las siguientes actividades:

- a) Análisis de los informes trimestrales de Avance Programático-Presupuestal y elaboración de las Opiniones correspondientes.
- b) Formulación de dictámenes jurídico-contables, que sustenten fehacientemente la promoción de acciones de carácter legal, que la Contaduría Mayor de Hacienda llevará a cabo con motivo de las irregularidades que se detecten en las auditorías practicadas.
- c) Seguimiento de recomendaciones y responsabilidades promovidas, por la misma Contaduría Mayor de Hacienda.

INFORMES QUE RINDE LA CMHALDF

OPINIÓN SOBRE EL INFORME DE AVANCE PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL DEL DISTRITO FEDERAL

La Opinión sobre el Informe de Avance Programático-Presupuestal del Distrito Federal es el documento que emite la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4º, fracción IV, de su Reglamento Interior, y que consiste en proporcionar a la H. Asamblea Legislativa el punto de vista de la CMHALDF sobre los resultados más relevantes contenidos en el Informe de Avance Programático-Presupuestal (IAPP), como el balance financiero, los avances en materia de ingreso y gasto del Gobierno del Distrito Federal, respecto de los objetivos y metas anuales establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, de manera que los legisladores cuenten con mayores elementos analíticos para evaluar el desempeño gubernamental del periodo revisado.

El IAPP es presentado trimestralmente por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa y la opinión es emitida por la Contaduría Mayor de

Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dentro de los 20 días siguientes a la presentación del Informe respectivo.

INFORME PREVIO SOBRE LA CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

El Informe Previo es el documento que emite la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 de su Ley Orgánica y consiste en presentar un análisis preliminar, esencialmente documental, de la información presentada en la Cuenta Pública por lo que respecta a las desviaciones presupuestales detectadas, el cumplimiento de objetivos y metas de los principales programas aprobados y el comportamiento de las finanzas de la gestión pública; y el cumplimiento tanto de los principios de contabilidad como de las disposiciones contenidas en el Código Financiero, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables durante el ejercicio fiscal en revisión.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal rinde este informe a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Asamblea Legislativa por medio de la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública examinada.

INFORME DE RESULTADOS SOBRE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal es el documento que emite la CMHALDF, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4º y 36 de su Ley Orgánica. En este informe se detallan las auditorías practicadas a las dependencias, entidades públicas, órganos desconcentrados, órganos político-

administrativos y órganos autónomos del gobierno local, con el fin de verificar si cumplieron las disposiciones legales y normativas aplicables en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos, si ejecutaron sus programas de inversión conforme a los términos y montos autorizados, si ejercieron sus presupuestos en los programas para los que fueron aprobados y si lograron los objetivos y metas establecidos.

Asimismo, este informe incluye el periodo auditado, los alcances de las revisiones, los resultados financiero-presupuestales y programático-presupuestales, los aspectos relevantes, los resultados de las auditorías y las recomendaciones.

Este informe lo rinde la Contaduría Mayor de Hacienda a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 15 de julio del año siguiente al de la recepción de la Cuenta Pública.

- Atraso en la presentación de la Cuenta Pública

El ciclo presupuestal en México abarca un periodo considerable de tiempo.⁵ Este ciclo, a su vez, se integra por tres fases distintas,⁶ cada una de las cuales tiene órganos competentes para desarrollarla y su espacio temporal se encuentra establecido en la Constitución y las leyes. En ese tenor, la tercera fase del presupuesto, la relativa a la fiscalización del mismo, inicia con la presentación de la Cuenta Pública por parte del Órgano Ejecutivo al legislativo para su revisión.

En el caso del Distrito Federal, este paso ocurre el 10 de junio del año siguiente al ejercicio, lo cual representa por sí que la Contaduría Mayor de Hacienda no puede iniciar sus funciones sino 18 meses después del inicio

⁵ Ver Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, obra citada, p. 33. Como el propio autor menciona, la reforma a la Auditoría Superior de Fiscalización con la expedición de la Ley de Fiscalización Superior ha acortado el periodo cinco meses.

⁶ Las fases son: la primera la elaboración y aprobación del Presupuesto, la segunda es el ejercicio presupuestal durante el año correspondiente y la tercera la revisión del gasto público.

del ejercicio que revisa. Por su parte, el proceso de revisión es de suyo lento. La Cuenta Pública recibida en junio tiene que esperar más de un mes para ser tomada en consideración por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esto es así porque la propia Ley Orgánica de la Contaduría establece como fecha límite para la presentación del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública el 15 de julio, por lo que, al momento de llegar la nueva Cuenta Pública, la Contaduría se encuentra enfrascada en el análisis de la anterior.

Además del aspecto normativo, existe otro condicionante informal que es precisamente el periodo vacacional. A partir del 15 de julio, en tres periodos, los servidores públicos de la Contaduría disfrutan de su periodo vacacional, por lo cual no es sino hasta finales de agosto en que todo el personal reanuda sus funciones con normalidad. Todo lo anterior produce como efecto que la revisión de la Cuenta Pública realmente inicie hasta los meses de agosto y septiembre.

El primer paso es la elaboración del Informe Previo⁷ que no es otra cosa mas que una revisión preliminar de la Cuenta Pública, un informe elaborado con base en las respuestas proporcionadas por los entes a un cuestionario establecido que se moldea año con año. De conformidad con el artículo 29 de la Ley Orgánica, debería servir como fundamento para la programación de auditorías, sin que esto ocurra en la práctica.

- Presentación anual de los Resultados

El artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría obliga a este órgano a entregar el 15 de julio de cada año, el Informe de Resultados sobre la

⁷ Artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Este informe ha sido suprimido a nivel federal.

Revisión de la Cuenta Pública. Si se toma en cuenta que la revisión de la Cuenta Pública se instrumenta a partir de dos programas de auditoría, el primero elaborado por la propia institución y el segundo mandatado por la Asamblea Legislativa, encontramos que a pesar de que se cuenta con auditorías concluidas y con información suficiente para iniciar el proceso de fincamiento de responsabilidades, toda esta información tiene que esperar de cuatro a seis meses para salir a la luz pública. A nivel federal, este problema fue resuelto con la presentación, a partir de la Cuenta Pública 2001, de Informe de Avance de Gestión semestrales.

- Carencia de facultad excepcional de revisión

La Constitución, en su artículo 122, prescribe que la revisión de la Cuenta Pública es una facultad de la Asamblea Legislativa para lo cual se apoya en la Contaduría Mayor de Hacienda. El único limitante constitucional a la revisión de la Cuenta Pública es que esta sea del año anterior. Por tal motivo, la oportunidad de fiscalización se puede ejercer, exclusivamente, cuando ha sido presentada la Cuenta Pública del año anterior. Por tanto, este retraso se convierte en una importante carencia en las facultades fiscalizadoras de la Contaduría. Como ha señalado Mijangos, la oportunidad en el control tiene que ver con la posibilidad de realizar excepcionalmente la fiscalización ex ante, a pesar de que el tipo de control de los órganos de fiscalización sea generalmente ex post.⁸

- Procedimientos dilatorios en el ámbito jurídico

El procedimiento para fincar responsabilidades es dilatorio de origen.⁹ A partir de la presentación del Informe de Resultados, la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con 15 días para remitir a los entes auditados el Oficio de

⁸ Mijangos Borja, María de la Luz, El Órgano Superior de Fiscalización, obra citada, p. 211

⁹ Luis Carlos Ugalde menciona que, para el ámbito federal, señala como las dos principales deficiencias jurídicas en el fincamiento de responsabilidades, la de la oportunidad del inicio del proceso de fincamiento (18 meses) y la ausencia de atribuciones de la Contaduría para sancionar directamente. UGALDE, Luis Carlos, vigilando al ejecutivo, obra citada, p. 62.

Recomendaciones, que no es otra cosa mas que la notificación oficial por ente de los resultados obtenidos en las auditorías. La normatividad interna institucional, contra toda lógica, otorga dos plazos de 30 y 15 días hábiles para contestar. Solo en caso de que el ente no responda, se procederá a elaborar los Pliegos de Observaciones o, en caso de responsabilidad administrativa, los denominados fincamientos de responsabilidad administrativa ante la Contraloría General del Distrito Federal.

PROMOCIONES DE ACCIÓN (CMHALDF)

	Pliegos de observaciones	Responsabilidad administrativa	Prescripción	Responsabilidad resarcitoria
Cuenta Pública 95	89	261 FRIS	86.20% 234 prescripciones	13
Cuenta Pública 96	69	74 FRIS	94.59% 70 prescripciones	54
Cuenta Pública 97	50	58	55.17% 1 prescripción ¹⁰	47
Cuenta Pública 98	60	104 (71 MLMB)	1.98% ¹¹ Sin prescripción	54 (36 MLMB)
Cuenta Pública 99	33	54 (51 MLMB)	Sin prescripción	28 (2 MLMB)
Cuenta Pública 2000	33	52	Sin prescripción	1

C) PROMOCIONES DE ACCIÓN

1. CONCEPTO DE ACCIÓN Y PROMOCIÓN DE ACCIÓN

ACCIÓN:

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el término acción proviene del latín actio, movimiento, actividad, acusación.

¹⁰ A pesar de no encontrarse prescritos por autoridad competente, se contempla el porcentaje de prescripción en estos términos en virtud que de los 39 fincamientos de responsabilidad administrativa que no fueron enviados prescritos, 13 se remitieron con menos de ocho días para su prescripción. Por lo anterior, y habida cuenta la imposibilidad fáctica de desarrollar el procedimiento y sancionar a los servidores públicos en menos de 8 días, el porcentaje de prescripción podría elevarse a mas del 55%

¹¹ A pesar de no encontrarse prescrito por autoridad competente, se contempla en tal circunstancia dos promociones de acción no promovidas al 31 de diciembre de 2001.

Si bien dicho vocablo posee varias acepciones jurídicas, la más importante y que le otorga un sentido propio es la que se refiere a su carácter procesal. Dicha acción procesal puede concebirse como el poder jurídico de provocar la actividad de juzgamiento de un órgano que decida los litigios de intereses jurídicos.

Una de las corrientes más difundidas sobre la naturaleza jurídica de la acción procesal, es la doctrina tradicional, que tiene entre sus destacados sostenedores al famoso romanista, fundador de la Escuela Histórica del Derecho, Federico Carlos de Savigny, el que estima a la acción como el derecho que nace de la violación de un derecho subjetivo y como el ejercicio del derecho material mismo, al argumentar que si no existe un derecho sustancial no puede haber su violación y si no hay violación, el derecho no puede revestir la forma especial de una acción.

Muchas exposiciones más han intentado fundamentar la naturaleza jurídica de la acción procesal, entre las que sobresalen las de Chiovenda (la acción como derecho autónomo potestativo); Kohler (como un derecho de personalidad); Couture (como una forma de derecho constitucional de petición); Kelsen (que sobrepone la acción al derecho subjetivo, si no hay acción no hay derecho sustancial); Coviello (facultad de invocar la autoridad del Estado para la defensa de un derecho con dos estadios: potencialidad y actuación); etc.

Las más modernas y sólidas concepciones de la acción procesal se inclinan a calificarla como un derecho abstracto de obrar procesal de carácter público, cívico, autónomo para pretender la intervención gubernamental a través de la prestación de la actividad jurisdiccional y lograr una justa composición del litigio planteado (Carnelutti, Hugo Rocco, Alfredo Rocco, Liebman, Calamandrei).

Por otro lado, estas avanzadas ideas sobre la acción procesal como potestad dinámica atacante del actor, deben trasplantarse a la fuerza procesal del demandado, que tiene una función procesal antitética, de defensa, con un titular diverso y generalmente con cronología posterior a la acción.

Por su parte, la Teoría Procesal señala que por acción debe entenderse “el derecho, la potestad, la facultad o actividad mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional.”¹²

De lo anterior, puede señalarse que la acción es el derecho o poder jurídico que tiene una persona para provocar la actividad del órgano jurisdiccional, a fin de que este decida las controversias de intereses jurídicos. Derecho o poder que es ejercitado a través de los medios y condiciones que la propia norma jurídica prevé.

Ahora bien, el ejercicio de este derecho o poder jurídico, se efectúa a través de la promoción del dictamen técnico a las autoridades competentes, facultad que compete a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en términos de lo dispuesto en el artículo 22, fracción III, del Reglamento Interior de esta Contaduría, en este sentido y en cuanto al alcance de dicha facultad, es imprescindible definir el significado jurídico del término “promoción”, el cual puede vertirse en los siguientes términos:

“Promoción.- Acción de promover. Es el acto por el cual se inicia un proceso o se pone en movimiento un proceso ya comenzado.”¹³

Así, de lo anterior se puede desprender que la promoción es el acto formal en virtud del cual se acude a la autoridad competente a ejercer la acción, a efecto de que esta inicie el procedimiento respectivo; de tal manera que, la

¹² Gómez Lara Cipriano, “Teoría General del Proceso”, Novena Edición, Editorial Harla, México, 1995, pág. 85.

¹³ Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Vigésimaprimer Edición, editorial Porrúa, México, 1994, pág. 657.

determinación de la autoridad a la que se acude, el cumplimiento de las formalidades legales y en general los requisitos que se establecen en la legislación vigente, así como la definición de las pretensiones que se persiguen con el ejercicio de la acción, son de la competencia de las Direcciones Generales de Auditoría de esta Contaduría Mayor de Hacienda. En este sentido, se debe señalar, que la competencia en comento se viene ejerciendo actualmente a través de la promoción de los oficios por los que se solicita el inicio del procedimiento administrativo disciplinario o resarcitorio, la promoción de denuncias penales, la promoción de incumplimientos fiscales, etc.

De acuerdo con lo antes expuesto, y en relación con el presente estudio, es de señalarse que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano técnico que tiene a su cargo la fiscalización y evaluación del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, y está facultada para promover ante las autoridades competentes las acciones que se deriven de las irregularidades detectadas como resultado de la práctica de auditorías, visitas e inspecciones que realice a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos, órganos autónomos y entidades del Gobierno del Distrito Federal, con objeto de que dichas autoridades finquen las responsabilidades a que haya lugar.

En este orden de ideas, y de acuerdo con su ámbito de actuación, las acciones legales que promueve esta Contaduría, pueden considerarse como el derecho o poder jurídico que tiene este órgano técnico para comunicar a la autoridad competente la existencia de presuntas irregularidades de cualquier naturaleza, y con ello se active el ejercicio de facultades de dicha autoridad, con el objeto que determine lo que en derecho proceda.

Asimismo, de lo anterior se advierte claramente, que el término "Acción Legal" no representa o se hace consistir en un documento de características

técnico jurídicas, sino en el ejercicio de las facultades de este órgano técnico para emitir los dictámenes técnicos que al ser promovidos ante la autoridad competente provocan los efectos jurídicos previstos en la legislación aplicable, toda vez que con su sola recepción se activa el ejercicio de facultades de la autoridad.

2. TIPOLOGÍA DE PROMOCIONES

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal formula diversos oficios de promoción de imposición de sanciones, los cuales se presentan ante las diversas autoridades competentes, en el caso de irregularidades que consistan en actos u omisiones que infringen una disposición legal o reglamentaria de carácter administrativo, y que resulten de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos autónomos y entidades públicas.

Para llevar a cabo las promociones de acciones, las Unidades Administrativas Auditoras de la Contaduría Mayor de Hacienda deben analizar exhaustivamente las respuestas al oficio de recomendaciones y la documentación que con ese motivo acompañen los entes auditados, con objeto de que con estricto apego a la ley y la normatividad vigente en el ejercicio presupuestal revisado, implementen los dictámenes técnicos.

Estos documentos en su elaboración observan el principio de legalidad, que como autoridad administrativa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º de su Ley Orgánica debe cumplir indeclinablemente este órgano técnico.

Los citados dictámenes son el soporte técnico-jurídico para la procedencia de cada una de las acciones legales a promover por la Contaduría.

En su elaboración, se tienen que tomar en cuenta los hechos que consten en el expediente de auditoría relativo, las constancias documentales, actas administrativas levantadas, compulsas, contestaciones a los oficios de recomendaciones y en la mayoría de los casos, realizar procedimientos de auditoría adicionales, como solicitudes de información y de documentación original o certificada en su caso, que avale dicha información, para sostener jurídicamente la irregularidad de que se trate.

Estos procedimientos son llevados a cabo por las Direcciones Generales de Auditoría, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, garante de la legalidad de todos los actos de fiscalización que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda.

En tal contexto, la promoción de acciones deriva en cuatro procedimientos que la Contaduría Mayor de Hacienda puede promover:

- a. PLIEGO DE OBSERVACIONES.
- b. OFICIO DE SOLICITUD DE INICIO DE PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.
- c. OFICIO DE SOLICITUD DE INICIO DE PROCEDIMIENTO RESARCITORIO.
- d. DENUNCIA PENAL

De los procedimientos mencionados, el Pliego de Observaciones, el Oficio de solicitud de Inicio de Procedimiento de Responsabilidades Administrativas y el Oficio de solicitud de inicio de Procedimiento Resarcitorio, son los que este órgano fiscalizador mayormente promoverá, los cuales se analizan a continuación.

a. PLIEGO DE OBSERVACIONES

El Pliego de Observaciones es un documento jurídico-contable en el que se plasman las irregularidades administrativas observadas durante la auditoría, cuantificables en dinero, que provocan un daño o perjuicio al erario del Distrito Federal.

Su naturaleza jurídica corresponde a una resolución de autoridad administrativa, atendiendo al artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; además es una acción específica de autoridad que muta la esfera patrimonial del ente auditado, puesto que éste tiene la obligación de registrarlo contablemente.

Desde el punto de vista del destinatario es una obligación de hacer, puesto que le impone la carga de desvirtuar los hechos que contienen materia de responsabilidad o, en su caso, resarcir el daño o perjuicio causado, vía el pago respectivo a la Tesorería del Distrito Federal.

En este orden de ideas y conforme a la clasificación que de los actos administrativos hace Gabino Fraga,¹⁴ 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, y 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

¹⁴ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Trigesimosexta Edición, México, 1997, p. 230, 231, 232, 233 y 234.

procedente y suficiente para considerarlas como justificadas o solventadas; además, 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 Mayor de Hacienda cuando se han producido determinadas condiciones de hecho; y, finalmente, se puede considerar como un acto administrativo externo, ya que sus efectos jurídicos trascienden sobre la esfera jurídica del servidor público.

Por sus efectos, es el antecedente para que, en el supuesto de que no se solvente se emita el fincamiento de responsabilidades respectivo.

El Pliego de Observaciones es aquella acción de la CMHALDF, consistente en dar a conocer, formalmente, a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad pública auditada, la irregularidad o irregularidades detectadas durante los procesos de las auditorías, visitas, revisiones e inspecciones, que causen daño o perjuicio a la hacienda pública y que ocasionan el resarcimiento correspondiente, por lo que se le requiere la información y documentación justificativa y comprobatoria que demuestre la inexistencia de la irregularidad o, en su caso, el resarcimiento respectivo, otorgándole un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación al destinatario.

Una vez fenecido el término señalado en el pliego de observaciones para presentar la información y documentación que justifique o solvente 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 solvente la irregularidad, la Contaduría Mayor procede a elaborar el oficio de desahogo de las 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 solicitud de

inicio de Procedimiento Resarcitorio, a 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.

b. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

El oficio de promoción de imposición de sanciones, es aquella acción de la CMHALDF que deriva de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas del Distrito Federal, consistente en promover ante la Contraloría General del Distrito Federal el fincamiento de responsabilidades y la aplicación de la sanción que legalmente proceda al servidor público que mediante un acto u omisión infrinja una disposición legal o reglamentaria de carácter administrativo.

La CMHALDF elabora el oficio de promoción de imposición de sanciones en los siguientes casos:

- A) Por no atender requerimientos de la CMHALDF.
- B) Por infracción a disposiciones legales de diversa índole que se sancionan de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- C) Por infracción a diversas disposiciones, detectadas por la CMHALDF en el ejercicio de sus atribuciones, que no constituyan violación directa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

c. RESARCITORIAS

El fincamiento de responsabilidades resarcitorias es la acción que realiza este órgano superior de fiscalización, consistente en informar a la Secretaría

de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, el daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública del Distrito Federal, para que se lleve a cabo el resarcimiento correspondiente y proceda al cobro coactivo que garantice el crédito fiscal, el cual deriva de la elaboración del Pliego de Observaciones que se dirige al ente auditado y que no fue atendido satisfactoriamente.

El fincamiento de responsabilidades resarcitorias es aquella acción que realiza la CMHALDF en el supuesto de irregularidades que ocasionan un daño o perjuicio a la hacienda pública, y que resulten de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas del Distrito Federal. El siguiente capítulo desarrollará los conceptos de responsabilidad resarcitoria.

d. PENALES

La denuncia penal es aquella acción, de la CMHALDF, que deriva de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados o entidades públicas del Distrito Federal, consistente en formular y presentar ante el Ministerio Público del Distrito Federal, relación de hechos posiblemente constitutivos de delitos cometidos en agravio de la Hacienda Pública y que fueron detectados con motivo de las auditorías practicadas

En el caso de delitos fiscales, la CMHALDF podrá formular denuncia de hechos ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

e. FISCALES

El oficio de señalamiento es aquella acción de la CMHALDF, que deriva de 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 correspondiente accesorios, otorgándole un plazo hasta de treinta días hábiles.

El oficio de promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal es aquella acción de la CMHALDF, que deriva de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados y 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, y que ocasiona un daño o perjuicio a la hacienda pública, por lo que se le solicita le practique una auditoría a dicho contribuyente.

f. CIVILES

A pesar de que la Contaduría Mayor de Hacienda no promueve responsabilidades civiles, éstas forman parte del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el artículo 112 constitucional que establece que en deudas de carácter civil no será necesaria la promoción de una declaración de procedencia para iniciar el procedimiento civil correspondiente. Evidentemente, se promueve ante los tribunales en materia civil del fuero común.

Corolario

Como ha mencionado Santiago Nieto,¹⁵ cuando las instituciones estatales fallan en su tarea, tanto al interior como al exterior, la organización tiene que enfrentar fuerzas centrifugas. Lo que equivale a decir que la operación de las

¹⁵ Nieto, Santiago, y Medina Pérez, Yamile, Control externo y responsabilidad de los servidores públicos, Primera edición, México, UNAM, 2005, capítulo segundo. Los cuadros incluidos en el presente capítulo fueron tomados de dicha obra.

instituciones se ve cuestionada por los grupos afectados.¹⁶ Llevando esta idea a la Contaduría Mayor de Hacienda, las fallas al interior (problemas laborales) como al exterior (falta de resultados) pueden llevar a un agotamiento prematuro de la institución.

De las características descritas, se puede concluir válidamente que los órganos de fiscalización, por ejercer una función técnica, deben ser operados con criterios idénticos. El Órgano Técnico de la Asamblea funcionará en la medida que sea técnico y no político, mientras tanto, se presentan las siguientes propuestas inmediatas para su mejora:

- Fortalecer los ámbitos de autonomía institucional, tanto orgánica como de gestión, jurídica y financiera. Como ha señalado Mijangos, la autonomía es fundamental para conseguir la eficacia y efectividad plena de los órganos fiscalizadores. Para la autora, en un plano ideal, la autonomía debería considerar cuatro ámbitos claramente diferenciados: la orgánica, de gestión, financiera y jurídica. La autonomía orgánica significaría la no sujeción a ninguno de los tres poderes clásicos. La autonomía de gestión consiste en las facultades suficientes para decidir, sus programas de auditoría, e inclusive de aceptar o declinar propuestas de auditoría mandatadas por el órgano legislativo. La autonomía presupuestaria supone el manejo de ingresos y egresos de manera independiente para evitar la coacción política al órgano fiscalizador. La última autonomía sería la jurídica, con la finalidad de dictar sus formas de autoregulación, incluyendo su reglamento interior.¹⁷ Debe recordarse que la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Contaduría Federal, la de 1978, establecía el carácter técnico del órgano, para encontrarse situado “al margen de la política partidista” a fin de garantizar su respeto.¹⁸

¹⁶ Concha Cantú, Hugo, La legitimidad del Estado Mexicano, en Transiciones y diseños institucionales, México, IJ-UNAM, 1999 p. 387.

¹⁷ Mijangos Borja, María de la Luz, El órgano de fiscalización superior” en El Órgano Superior de Fiscalización y sus repercusiones institucionales, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 2000, p. 59 y ss.

¹⁸ Vázquez Alfaro, José Luis, El control de la administración pública en México, México, IJ-UNAM, 1996, p. 306

- Ampliar las facultades de la contaduría para la solicitud de información, el fincamiento directo de las responsabilidades, la asesoría a los cuerpos parlamentarios, el análisis de políticas públicas y la difusión de sus resultados.
- Fortalecer las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda ampliando la oportunidad de la revisión y los sujetos auditados. Faya Viesca había mencionado que era casi imposible que la Contaduría Mayor emitiera un dictamen imparcial en una auditoría de la Cámara de Diputados, sin embargo, esto ha sido posible a nivel local.¹⁹
- En otras ocasiones se ha propuesto introducir la facultad de no ejercicio de la promoción, definir el carácter preventivo o correctivo de las recomendaciones, introducir de jurisdicción contable.
- Modificar la presentación mensual del presupuesto y convertirla en trimestral.
- Establecer a nivel legal las características de la Cuenta Pública.
- Reforzar el estatuto jurídico de los titulares con garantías similares a las del Poder Judicial o de otro tipo de órganos constitucionales autónomos, como son la inamovilidad, remuneración, régimen de responsabilidad e independencia.²⁰
- Encauzar el cambio estructural de la organización con un enfoque horizontal, lo cual implica que las direcciones generales se estructuren sectorialmente de acuerdo con los entes auditados o en razón de la

¹⁹ Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, México, Porrúa, 2000, p. 243

²⁰ Vázquez Alfaro, José Luis, *Obra citada*, p. 309.

materia a auditar. En la actualidad las direcciones responden a ambos esquemas.

- Fortalecer el servicio profesional de carrera a través de las etapas de evaluación, capacitación y estímulos del personal de carrera.

IV. CAPÍTULO CUARTO

RESPONSABILIDAD RESARCITORIA

A) CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA

Como resultado de las revisiones que practica a dependencias, órganos desconcentrados, órganos autónomos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal efectúa acciones de diversa naturaleza que tienden, fundamentalmente, a corregir o a mejorar sistemas, procedimientos y actividades, o bien, a promover ante las autoridades competentes la imposición de las sanciones administrativas o penales que procedan por irregularidades o delitos que se hayan detectado en las revisiones, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios ocasionados al erario del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales, esta última se lleva a cabo a través del procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

El término responsabilidad de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española¹, es definido como: "Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal". Asimismo, define la voz resarcir, del latín *resarcire*, como "Indemnizar, reparar, compensar un daño, perjuicio o agravio".

A su vez, la palabra responsabilidad, según el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano², proviene de *responderé*, que significa, *inter alia*: "prometer", "merecer", "pagar". Así, *responsalis* significa: "El que responde" (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa "el obligado a responder de algo o de alguien", y se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Institutas, 3, 92).

¹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Decimonovena Edición, Madrid, 1970. p. 1136 y 1140.

² Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 3348.

Para la dogmática jurídica, la responsabilidad presupone un deber, que constituye la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; la responsabilidad presupone una obligación, señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de la misma, el término 'Responsabilidad' significa que un individuo es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligado a responder por las consecuencias que los mismos originan, y que de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.³

Por lo anterior, podemos considerar que responsabilidad desde el punto de vista jurídico significa responder por la conducta irregular en que se incurra por actos u omisiones, ya que la responsabilidad presupone un deber de acuerdo con un orden jurídico.

En el ámbito federal, la responsabilidad resarcitoria tiene su origen en el artículo 79 fracción IV constitucional que establece como facultad de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación la de determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos federales de y fincar directamente a los responsables las sanciones, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

La diferencia con la administrativa radica en el acto que le da origen, no solo implica el incumplimiento de obligaciones administrativas, como en la primera, sino que adicionalmente se causa un daño al erario público que exige su resarcimiento. Como ha señalado Mijangos, toda jurisdicción se identifica por su objeto, y en la contable el resultado de la fiscalización ha de conllevar la declaración de regularidad en el manejo de fondos públicos o la declaración cuantificada e individualizada de la responsabilidad patrimonial en que haya podido incurrir.⁴ Por otra parte, otra diferencia radica en el

³ Nieto, Santiago, y Medina Pérez, Yamile. Control externo y responsabilidad de los servidores públicos, Primera edición, México, UNAM, 2005, capítulo segundo, p. 17.

⁴ Mijangos Borja, María de la Luz, La fiscalización de los recursos públicos, en El Órgano Superior de Fiscalización y sus repercusiones institucionales, Gabriel García Colorado y Francisco Palomino Ortega, Coord, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2000, p. 211.

órgano encargado de realizar la investigación, toda vez que deviene de las facultades de control externo de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, o de las contadurías mayores o contadurías de glosa de los Estados, por lo que el órgano de origen es distinto.⁵

Referente al concepto de responsabilidad resarcitoria, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en sus artículos 46 y 47 establece que:

Artículo 46. Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad:

I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Artículo 47. Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.

Dentro del ámbito local, el artículo 35 del Código Financiero del Distrito Federal define a la responsabilidad resarcitoria como "la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero".

Por su parte, el Manual para la elaboración del oficio de Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, vigente a partir de octubre de 1998, señala que la solicitud de imputación de la responsabilidad resarcitoria promovida por este órgano fiscalizador, consiste en informar a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal (hoy Procuraduría Fiscal del Distrito Federal), el daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública del

⁵ Nieto, Santiago, y Medina Pérez, Yamile. Control externo y responsabilidad de los servidores públicos, Primera edición, México, UNAM, 2005, capítulo segundo, p. 6.

Distrito Federal, para que se lleve a cabo el resarcimiento correspondiente y proceda al cobro coactivo garantizando el crédito fiscal".

En este sentido, la responsabilidad resarcitoria deriva de la necesidad de vigilar la regularidad y la utilización de los recursos públicos y el resultado del ejercicio de los mismos, con el objetivo de garantizar que los funcionarios públicos al desempeñar un cargo, empleo o comisión al servicio del Estado, dan cumplimiento a los principios del servicio público de: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; en términos de los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a los códigos de ética o a los criterios morales generales.

Santiago Nieto,⁶ señala que la responsabilidad resarcitoria a pesar de estar plasmada a nivel constitucional (artículo 79, fracción IV) no aparece como una responsabilidad expresa en el Título IV. Por otra parte, no busca la sanción del infractor, sino el resarcimiento del daño causado al erario público, por lo que su cercanía en ese sentido es con la responsabilidad civil. Pese a ello, no surge de obligaciones estrictamente civiles entre particulares, sino de la actividad del Estado.

Para esclarecer la diferencia específica entre la responsabilidad civil y la responsabilidad resarcitoria, siguiendo a Rafael Rojina Villegas,⁷ 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 afecta sólo intereses de carácter personal del individuo, que no trascienden a la sociedad, ni ponen en peligro las condiciones de existencia de la misma, existirá entonces sólo responsabilidad civil.

⁶ Nieto, Santiago, y Medina Pérez, Yamile, *Obra Citada*, p. 22.

⁷ Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México, 1995. p. 121 y 123.

De esta manera, respecto a la justificación y objeto de la responsabilidad civil, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez,⁸ en su obra *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 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 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, Monserrit Ortiz Soltero,⁹ 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

⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2001, p. 29, 30 y 31.

⁹ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2001, p. 268.

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".

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".

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 el mismo sentido se pronuncia Delgadillo Gutiérrez¹⁰ al señalar: "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".

Ahondando sobre este punto, J. Jesús Orozco Henríquez,¹¹ 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".

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2001, p. 29, 30 y 31.

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Colección Popular Ciudad de México. Serie Textos Jurídicos, Edición Única, México, 1990, p. 468.

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 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.

La responsabilidad de naturaleza administrativa a cargo de los servidores públicos, ya sea 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.

Por su parte la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establece en su artículo 43 lo siguiente:

Artículo 43.- Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad:

I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública del Distrito Federal, o al patrimonio de los entes públicos y en general de los entes sujetos a control presupuestal de la Asamblea;

Respecto a la responsabilidad resarcitoria, es de mencionarse que ésta no se encuentra expresamente regulada en nuestra Constitución, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ni en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es en el artículo 35 del Código Financiero del Distrito Federal que se refiere a los créditos fiscales, en donde encontramos un concepto de responsabilidad resarcitoria, el cual establece:

ARTICULO 35.- Son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos, de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades resarcitorias, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena; y las contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de derecho privado, por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, de acuerdo a la normatividad aplicable. **Se entenderá como responsabilidad resarcitoria, la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero.**

De esta forma, la responsabilidad resarcitoria en el Distrito Federal, se regula por lo dispuesto en el artículo 35 antes citado, así como por el Libro Quinto, Título Segundo, del Código Financiero del Distrito Federal, este último regula el procedimiento resarcitorio respectivo a seguir ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal. De igual manera, resulta vinculado con el 36, fracción XXVIII, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, que establece como facultad del titular de dicha dependencia,

Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación así como por cualquier otros actos u omisiones en que un Servidor Público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas, por si o a través de sus unidades administrativas, así como 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.

Asimismo, en los artículos 576 y 578 del Código Financiero del Distrito Federal, se señala los tres tipos de responsabilidad que origina la responsabilidad resarcitoria, de acuerdo con el grado de participación de los sujetos que intervienen en ella y los requisitos que deben contener las solicitudes que se presenten a la procuraduría Fiscal para el inicio del procedimiento resarcitorio.

En el ámbito federal, estos mismos sujetos se incluyen en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su artículo 46, fracción I; sin

embargo, ésta agrega en las fracciones II y III del predicho artículo, a los 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 formulados y a aquéllos de la Auditoría Superior de la Federación que al revisar la Cuenta Pública, no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

En consecuencia, la esfera de afectación la constituye la Hacienda Pública del Distrito Federal o el patrimonio de las entidades, por lo que el Estado a través de la autoridad administrativa correspondiente, lleva a cabo los procedimientos previstos en el Código Financiero del Distrito Federal, a fin de que se reparen o indemnicen los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos.

En la responsabilidad resarcitoria, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 578 del Código Financiero del Distrito Federal, resulta responsable *directamente* el servidor público que haya cometido la irregularidad; *subsidiariamente* aquél que por la índole de sus funciones omite la revisión o autoriza los actos irregulares; y *solidariamente* los particulares que hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que originen la responsabilidad.

Al respecto, no obstante que en este tipo de responsabilidad se determina como *responsable solidario* a un particular que participa en las irregularidades, en el Código Financiero del Distrito Federal, no se precisan los procedimientos o mecanismos a través de los cuales se pueda comprobar que efectivamente dicho particular "participó" con el servidor público en la comisión de la irregularidad.

En este sentido la Contaduría Mayor de Hacienda, en ejercicio de sus atribuciones como autoridad administrativa, solicita de la autoridad competente, en este caso la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, el inicio

del procedimiento administrativo económico coactivo para la determinación de responsabilidades resarcitorias.

A su vez, el vocablo fiscalizar, según el Diccionario de la Real Academia Española¹² significa: "Criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro". En este sentido, el fin del Estado que se prevé en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y que sustenta la existencia de este órgano técnico, consiste en revisar el uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta para el sostenimiento del gobierno y, en su caso, llevar a juicio las acciones de la Administración Pública relativas al ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior, surge por la necesidad social de encontrar nuevas formas que permitan una estricta vigilancia ciudadana en el desempeño de la Administración Pública, para mejorar su actividad y garantizar la prevalencia del Derecho mediante una oportuna y clara rendición de cuentas de los servidores públicos y, en su caso, conforme a lo señalado en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, sancionar la irresponsabilidad del servidor público que genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, ya que su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia.

De esta manera, acorde a lo dispuesto en el artículo 39 de su Ley Orgánica, cuando en el ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones, este órgano técnico detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el ejercicio de sus facultades, determinará la falta y elaborará el pliego de observaciones respectivo, tal y como se señaló en el capítulo tercero del presente estudio.

¹² Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. Decimonovena Edición. Madrid. 1970. p. 1136 y 1143.

Por lo anterior, es de señalarse que el ejercicio de la atribución consistente en la emisión de pliegos de observaciones, está supeditada a que la Contaduría Mayor previamente revise la Cuenta Pública y practique las auditorías, visitas, revisiones e inspecciones correspondientes; por lo que el ejercicio de esta atribución es una consecuencia directa de los resultados que arrojen las auditorías, cuando éstos últimos contengan actos u omisiones ilícitos cometidos por servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 46 y 47 de su propia Ley Orgánica, emite Pliegos de Observaciones, cuya naturaleza jurídica es la de una solicitud de información dirigida al ente auditado para que éste recabe la información necesaria del área donde se detectaron las irregularidades que ocasionaron algún daño o perjuicio, a efecto de que éstas sean aclaradas, justificadas y en su caso resarcidas en la respuesta al Pliego de Observaciones que al efecto se emita, es decir, si se aportan elementos para desvirtuar o solventar el daño o perjuicio detectado en los resultados de auditoría.

Lo anterior, en virtud de que dicho requerimiento de información tiene por objeto determinar si existen o no presuntas responsabilidades resarcitorias previstas en el artículo 576 del Código Financiero del Distrito Federal, las cuales son totalmente independientes de la determinación de las responsabilidades administrativas que substancia su órgano de control interno, ya que mientras en la determinación de las responsabilidades administrativas de acuerdo con el artículo 54, fracción VII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el daño solamente constituye un elemento a considerar para determinar el monto de la sanción económica y la gravedad de la falta; en tanto que en la determinación de las responsabilidades resarcitorias se tiene como objetivo resarcir a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de los órganos autónomos el

monto de los daños y perjuicios ocasionados, lo cual sólo podrá ser determinado por la autoridad fiscal competente,¹³ quien requiere previamente al inicio de su procedimiento administrativo resarcitorio, saber si la causación de daños y perjuicios que se hacen de su conocimiento fueron previamente aclarados y solventados mediante los Pliegos de Observaciones que emite éste Órgano Técnico en términos de lo dispuesto en el artículo 576 párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, ya citado.

Por lo que, si en la respuesta al Pliego de Observaciones, el ente auditado no exhibe información o documentación con la que se justifique o solvete la irregularidad, o no atendiese el requerimiento, y por ende no presenta sus manifestaciones y pruebas, el órgano técnico de fiscalización elabora el oficio de solicitud de inicio de Procedimiento Resarcitorio, dirigido a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal (representante del interés fiscal del Distrito Federal), para 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.

Consecuentemente, sólo en aquellos supuestos en que tales pliegos no sean solventados, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promueve el fincamiento de responsabilidad resarcitoria ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal en términos de lo dispuesto por el artículo 576 del Código Financiero del Distrito Federal, con el fin de que el daño o perjuicio sea recuperado.

Esta solicitud se encuentra prevista en el artículo 576, último párrafo del Código Financiero del Distrito Federal, que dispone: "Asimismo, (la

¹³ Referente al objeto de la responsabilidad resarcitoria la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establece lo siguiente:

Artículo 44.- Las responsabilidades resarcitorias que esúme la Contaduría Mayor de Hacienda derivadas de esta ley y que promueva ante la Procuraduría Fiscal, tienen por objeto resarcir a la Hacienda Pública del Distrito Federal, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se le haya causado de acuerdo a lo dispuesto por el Código.

Procuraduría Fiscal del Distrito Federal) fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados, previa solicitud que dicha autoridad presente, en términos del artículo 577 de este Código”.

Una vez presentada dicha solicitud por la Contaduría ante la Procuraduría Fiscal, ésta última procederá a iniciar la maquinaria del Estado para que a través del procedimiento administrativo resarcitorio, contemplado en el Título Segundo del Libro Quinto del Código Financiero del Distrito Federal, determine las responsabilidades resarcitorias procedentes a los servidores públicos y particulares involucrados, así como el monto de los daños y perjuicios cuantificables en dinero, 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 35 del mencionado ordenamiento, tendrán el carácter de crédito fiscal exigible a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Por lo anterior, puede afirmarse que el fincamiento de responsabilidad resarcitoria es una solicitud que se hace a la autoridad correspondiente para que en el ejercicio de sus facultades determine la procedencia de fincar o no las responsabilidades a que haya lugar, limitándose dicha promoción a señalar las irregularidades detectadas, la normatividad infringida y los servidores públicos que presuntamente participaron en las mismas. Luego entonces, la autoridad que impone las sanciones mediante un proceso administrativo previsto en la ley de la materia¹⁴ es la que está obligada a respetar las garantías de Audiencia y Legalidad.

¹⁴ Lo anterior de acuerdo con el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Artículo 48.- Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere la presente Ley, tendrán el carácter de créditos fiscales y se harán efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código y demás legislación aplicable.

B) AUTORIDADES COMPETENTES

Para investigar probables irregularidades en cuanto al ejercicio de los recursos públicos y promover su corrección y sanción, encontramos a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, las cuales son las autoridades competentes a nivel local en materia de responsabilidad resarcitoria.

- **CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

PROCEDIMIENTO

Como ya se señaló en los capítulos anteriores, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es el órgano técnico que tiene a su cargo la fiscalización y evaluación del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal; por lo cual esta facultada para promover ante las autoridades competentes las acciones que se deriven de las irregularidades detectadas como resultado de la práctica de auditorías, visitas e inspecciones que realice a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos, órganos autónomos y entidades del Gobierno del Distrito Federal, con objeto de que dichas autoridades finquen las responsabilidades a que haya lugar.

En ese orden de ideas es de mencionarse que dicha facultad encuentra sustento legal en el Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual establece que la citada Contaduría “es el Órgano facultado por la Asamblea para proponer a la autoridad competente en la materia, 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. Es competente

la Contaduría para estimar en cantidad líquida, que por concepto de reparación de daño deba pagar el servidor público que lo 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.”

Con base en el Manual de procedimientos para la Promoción de Acciones, la Dirección General de Asuntos Jurídicos elabora el Pliego de Observaciones¹⁵ y el Oficio de solicitud de inicio de Procedimiento Resarcitorio con base en los dictámenes técnicos emitidos por las UAA derivados de las visitas, inspecciones, auditorías o revisiones que practiquen cuando existan irregularidades que no se desvirtúen o justifiquen documentalmente por el ente auditado y que se presuman constitutivas de responsabilidad, ya sea administrativa, resarcitoria o penal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual señala:

Artículo 42.- Si de la fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos, conductas u omisiones que hayan producido daños y perjuicios en contra de la Hacienda Pública del Distrito Federal, al patrimonio de las entidades paraestatales, o al de los entes públicos sujetos de fiscalización previstos conforme al artículo 2, Fracción VIII de esta Ley, la Contaduría procederá de inmediato a:

I. Incluir en el dictamen correspondiente una estimación de los daños y perjuicios causados, debiendo reunir todos los elementos de prueba y promover ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, el procedimiento en los términos del Código, y

II. Dar aviso al Órgano de Control correspondiente a fin de que inicie el procedimiento administrativo disciplinario establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso imponga las sanciones correspondientes debiendo acompañar a la promoción el dictamen técnico y la documentación soporte del mismo.

La promoción de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, es el documento mediante el cual la Contaduría Mayor de Hacienda solicita a la

¹⁵ Artículo 46.- La Contaduría, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará a los entes auditados los pliegos de observaciones, derivados de la fiscalización de la cuenta pública, en caso de no ser solventados, la Contaduría estimará en cantidad líquida los daños y perjuicios así como la presunta responsabilidad resarcitoria de los infractores, la cual promoverá ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal a efecto de que proceda de acuerdo a lo establecido en el Código.

Procuraduría Fiscal del Distrito Federal que finque las responsabilidades resarcitorias por la falta de solventación de los Pliegos de Observaciones, con el 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.

Asimismo, es de señalarse que la secuencia de actividades que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para la emisión, registro, trámite, control y seguimiento de la responsabilidad resarcitoria se sustenta en el artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.¹⁶

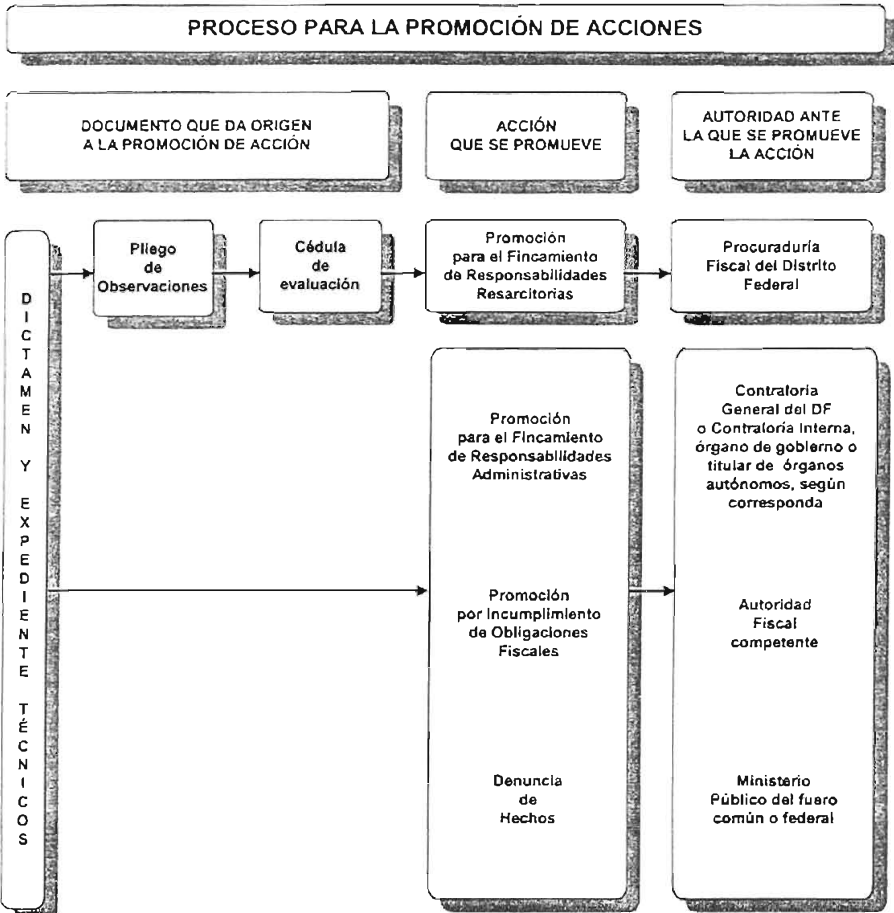
Por su parte, la fracción XXVIII, del artículo 36, del Reglamento Interior para la Administración Pública del Distrito Federal establece que al titular de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal le corresponde fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación así como por cualquier otros actos u omisiones en que un Servidor Público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas, por sí o a través de sus unidades administrativas, así como 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.

¹⁶ ARTÍCULO 43.- Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

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 a la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.



Los resultados que se dictaminan deben estar contenidos en el Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal del ejercicio presupuestal que corresponda, el dictamen técnico puede incluir uno o más resultados, los cuales pueden agruparse por irregularidad detectada.

Los dictámenes técnicos para poder integrar las promociones de acciones correspondientes contienen las irregularidades que se dictaminan, en su caso, la determinación de los daños o perjuicios que, se hubieran ocasionado con las irregularidades al erario del Distrito Federal o al patrimonio de alguna entidad pública u órgano autónomo, las disposiciones

jurídicas y administrativas que se infringieron con la irregularidad y, en su caso, las disposiciones de carácter interno del ente auditado que no se observaron con dicha irregularidad precisando en que consistió el acto u omisión de los servidores públicos, con base en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.¹⁷

En este contexto, es conveniente señalar que el dictamen técnico tiene una dualidad, la cual se hace consistir en que por una parte, contiene un análisis técnico de los hallazgos de auditoría y por la otra radica en el acreditamiento del incumplimiento de la normatividad presupuestal, que es uno de los objetos de la revisión de la Cuenta Pública, y que se realiza en los procesos de auditoría.

Por lo anterior, puede considerarse que la acción legal está contenida en sí misma en el dictamen técnico, y es éste el que genera el efecto legal de provocar la función de la autoridad disciplinaria, el cual es elaborado por las áreas auditoras, y que es promovido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

La elaboración y emisión de los dictámenes técnicos en términos del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es una facultad exclusiva reglada de las Direcciones Generales de Auditoría, ya que en estos constan los resultados de auditoría derivados de los procesos de fiscalización, los cuales versan sobre cuestiones técnicas que son definidas por la naturaleza de la auditoría que se practique, con lo que, al plasmarse en el contenido del dictamen técnico, cumple con el objeto determinado para ese documento por la

¹⁷ Artículo 39.- Cuando en el cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta, e integrará y remitirá el o los dictámenes técnicos correctivos, expedientes técnicos y pliegos de observaciones no solventadas correspondientes, a efecto de que:

II. Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, promoverá ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, para que esta inicie el procedimiento correspondiente, de acuerdo a lo establecido en el Código.

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

fracción XX, artículo 2 del citado Reglamento, es decir "la acción legal de la Contaduría que tiene como propósito comunicar a la autoridad competente la existencia de presuntas irregularidades administrativas, contables o legales, de cualquier naturaleza, con la finalidad de que en el ámbito de su competencia determine lo que en derecho proceda."

En los casos en que la Unidad Administrativa Auditora determine la existencia de daños o perjuicios al erario del Distrito Federal o al patrimonio de alguna entidad pública u órgano autónomo, ésta elabora una cédula analítica en la que se consignan el importe de las irregularidades descritas en el dictamen técnico y, en su caso, el importe del IVA y la mención de si se causan o no intereses, dicha cédula se integrará al dictamen técnico.

Por su parte en el expediente técnico se integra con la documentación recabada durante el proceso de la auditoría, la cual deberá estar certificada por el servidor público del ente auditado facultado para ello y la elaborada con motivo de la práctica de la auditoría.

Con base en el contenido de los dictámenes y expedientes técnicos emitidos por las Unidades Administrativas Auditoras, la Dirección General de Asuntos Jurídicos elabora los Pliegos de Observaciones, los cuales se remiten al Órgano Superior de Dirección, por conducto del Secretario Técnico para su aprobación, de conformidad con la fracción XIII del artículo 4 del citado Reglamento, el cual establece entre otras atribuciones del Órgano Colegiado la de promover, ante las autoridades correspondientes, las acciones legales que se hayan derivado de las visitas, inspecciones y auditorías que se hubieran realizado por la Contaduría. Una vez aprobados dichos Pliegos, se le notifican a los entes auditados para que emitan sus respuestas dentro del plazo de 30 días, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.¹⁸

¹⁸ Artículo 47.- Los entes auditados dentro de un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del pliego de observaciones, deberán presentar la documentación y argumentos que estime conducentes para

En el Pliego de Observaciones sólo se incluyen las irregularidades señaladas en el dictamen técnico que impliquen montos por resarcir al erario del Gobierno del Distrito Federal o al patrimonio de alguna entidad pública u órgano autónomo, y se indicará la cantidad del IVA que, en su caso, resulte aplicable y la mención de si se causan o no intereses, y de acuerdo con la fecha de notificación se determina aquella en que se concluirá el plazo de 30 días hábiles otorgado al ente auditado para dar respuesta.

Las respuestas a los Pliegos de Observaciones que reciba la Contaduría Mayor de Hacienda por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, son turnadas para su evaluación a las Unidades Administrativas Auditoras que correspondan, las cuales son responsables de registrarlas, controlarlas y darles seguimiento.

Una vez concluido el plazo otorgado para la solventación del Pliego de Observaciones, de acuerdo con la respuesta y la información enviada por el ente auditado, la Unidad Administrativa Auditora elaborará la cédula de evaluación correspondiente, en la cual determina si con la respuesta del ente auditado se solventan técnicamente las observaciones contenidas en el Pliego, en este caso, la Dirección General de Asuntos Jurídicos elabora el Oficio de Solventación del Pliego de Observaciones.

En cambio, si de la Cédula de Evaluación se desprende que el Pliego de Observaciones no ha sido solventado totalmente, la Dirección General de Asuntos Jurídicos elabora la promoción de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias por las observaciones que no hayan sido solventadas, y tiene como base el Dictamen y el Expediente Técnicos, el Pliego de Observaciones y la Cédula de Evaluación de la respuesta al Pliego, todos emitidos por las Unidades Administrativas Auditoras.

solventar dichas observaciones, si transcurrido el plazo, el ente no presenta la documentación y argumentos suficientes para solventar las observaciones, la Contaduría procederá de acuerdo con el artículo 39 de esta Ley. El Órgano Superior de Dirección podrá ampliar el plazo antes señalado hasta por un periodo más, previa solicitud que presente el ente auditado debidamente justificada.

Esta promoción se envía a la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, en ella sólo se incluyen las irregularidades contenidas en la cédula de evaluación que no fueron solventadas en la respuesta al PO y que impliquen importes por resarcir al erario del Gobierno del Distrito Federal o al patrimonio de algún ente auditado, para lo cual únicamente se indica el importe de la irregularidad y la cantidad del IVA que, en su caso, resulte aplicable y la mención de si se causa o no intereses.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos da seguimiento a los procedimientos instaurados por las distintas autoridades competentes, con motivo de las acciones promovidas por la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta que se emitan las resoluciones que pongan fin a dichos procedimientos, como es el caso de la promoción de fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, de la cual informa a las Unidades de Auditoría correspondientes.

▪ PROCURADURÍA FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL

PROCEDIMIENTO

Con base en la fracción XXVIII del artículo 36 fracción 28 del Reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal es la encargada de fincar las responsabilidades resarcitorias a los servidores públicos, que a la letra dice:

ARTÍCULO 36.- Corresponde al titular de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal:

XXVIII. Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación así como por cualquier otros actos u omisiones en que un Servidor Público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas, por sí o a través de sus unidades administrativas, así como 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;

Por su parte el Código Financiero del Distrito Federal, en su Título Segundo, De Las Responsabilidades Resarcitorias, faculta a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal para que a través de la Procuraduría Fiscal finque las responsabilidades resarcitorias cuando tenga conocimiento de irregularidades que causen un daño o perjuicio a la Hacienda Pública, así como en los casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados, cuando así lo solicite.

Dicha facultad se encuentra contemplada en el artículo 576 del citado ordenamiento, que a la letra dice:

ARTICULO 576.- La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, cuando descubra o tenga conocimiento de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo o negligencia, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará, a través de la Procuraduría Fiscal, responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados, previa solicitud que dicha autoridad presente, en términos del artículo 577 de este Código.

Asimismo, tenemos que en cuanto a los requisitos que en lo particular deben reunir las solicitudes mediante las cuales se solicita a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal que inicie el procedimiento resarcitorio, estos se encuentran contemplados en el artículo 577 del Código Financiero, el cual señala:

ARTICULO 577.- Las solicitudes que se presenten a la Procuraduría Fiscal, para el inicio del procedimiento resarcitorio, además de los requisitos previstos en el artículo 677 de este Código, deberán cumplir con lo siguiente:

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

- IV. Acompañar las constancias que acrediten los probables daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, y
- V. Precisar los nombres y domicilios de los servidores públicos y particulares involucrados.

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

Una vez iniciado el procedimiento resarcitorio por parte de la Procuraduría Fiscal, es necesario mencionar que en cuanto al tipo de responsabilidad que se le puede imputar a un servidor público, en la responsabilidad resarcitoria existen tres tipos de responsables, directo, subsidiario y solidario; esto se encuentra previsto por el artículo 578 del Código Financiero del Distrito Federal el cual se cita a continuación:

ARTICULO 578.- Las responsabilidades a que alude el artículo anterior se fincarán de la manera siguiente:

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

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

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

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

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

C) CONSIDERACIÓN Y ANÁLISIS DE LA PROMOCIÓN DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA NÚMERO PA ASCE/21/00/03/19/PADF.

1. RESULTADO DE LA AUDITORÍA

En la revisión y verificación de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al ejercicio presupuestal de 2000, se practicó la

auditoría financiera número ASCE/21/00, a la Policía Auxiliar del Distrito Federal (PADF) en la cual se revisó el capítulo 5000 "Bienes Muebles e Inmuebles", derivado de lo anterior, en el Informe de Resultados correspondiente a dicho ejercicio, se incluyó el resultado número 3 del apartado Secretaría de Seguridad Pública, y su respectiva recomendación, los cuales se citan a continuación.

En el Resultado 3 se indicó lo siguiente:

"Mediante las CLC núms. 1119 del 4 de diciembre de 2000 por un monto 8,900.1 de miles de pesos y la 994 de fecha 14 de noviembre de 2000 por un importe de 899.1 miles de pesos, pagadas por medio de una transferencia electrónica la primera y por conducto del fondo revolvente la segunda, la Policía PADF adquirió de manera directa equipo informático en la Tienda 1/13 de la SEDENA.

Sin embargo, la PADF no comprobó que la adquisición del equipo informático se haya logrado en las mejores condiciones de precios, por lo que se incumplió el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal.

La adquisición del equipo de *hardware* y *software* consistió en cuatro Servidores para red, 152 computadoras personales Pentium III, 138 monitores SVGA, 134 tarjetas para red, 32 impresoras, 144 *no breaks*, así como el programa SQL para 25 usuarios y 10 licencias de programas varios, entre otros.

Al respecto, se constató que los 899.1 miles de pesos pagados mediante el fondo revolvente no cuentan con la justificación correspondiente para ser considerados como erogaciones emergentes y de poca cuantía, y además dichos recursos no se debieron emplear para la adquisición de equipo informático, por lo cual incumplió los numerales 80 y 83 del Manual de

Normas y Procedimientos para la Administración del Ejercicio Presupuestal, el primero de los cuales establece: "Los recursos del Fondo Revolvente deberán ser utilizados en gastos urgentes y de poca cuantía" y el segundo indica: "No se podrán utilizar los recursos del Fondo para cubrir pagos o anticipos al personal, anticipos a proveedores o prestadores de servicios, adquisiciones de equipo diverso [...]".

Asimismo la PADF no proporcionó a revisión de auditoría los dictámenes para la adquisición del equipo informático que debió haber formulado el Comité de Informática, según señala el numeral 8.2.5 de la Normatividad en materia de Administración de Recursos (Circular núm. OM-01/00 de la Oficialía Mayor), la cual establece: "Es indispensable que las Dependencias [...] soliciten el Dictamen Técnico al Comité de Informática cuando pretendan adquirir o contratar algún bien o servicio informático, previo a la formalización de la compra o contratación".

Por otra parte, los 454.4 miles de pesos correspondientes a la adquisición de las licencias de *software* y que se cargaron a la partida 5206 "Equipo de Computación Electrónica", debieron registrarse en la partida 3303 "Servicios de Informática", por lo que la PADF infringió el artículo 400 fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, el cual indica: "Las dependencias y órganos desconcentrados deberán llevar los registros del ejercicio de sus presupuestos autorizados, observando para ello que se realicen [...] II. Con sujeción a los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador por Objeto del Gasto que expida la Secretaría".

Con objeto de conocer el estado actual de los equipos informáticos, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizó una inspección física en las diversas áreas de la PADF. Sin embargo, no fue posible constatar la ubicación de dicho equipo en un 100.0%, debido a que la corporación no realizó el censo del padrón del mobiliario ni del equipo de informática y, por ende, los resguardos no han

sido actualizados sólo fue posible verificar el 48.0% de las unidades de procesamiento central (CPU) y 68.0% de los monitores. Tampoco se localizaron los siguiente paquetes de *software*: programa SQL de 207.5 miles de pesos; Microsoft Windows 2000 Advanced, de 73.0 miles de pesos; y un aditamento para memoria y dos compiladores para red de 130.2 miles de pesos.

Asimismo, se verificó que la Tienda 1/13 de la SEDENA no contaba con registro ante el Comité de Informática que lo avale como proveedor bienes y servicios informáticos para la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con el apartado 8.3, "Registro de Proveedores de Bienes y/o Servicios Informáticos", numeral 8.3.1, "Funciones y atribuciones del Comité de Informática", inciso "a", de la Normatividad en materia de Administración de Recursos (Circular núm. OM-01/00 de la Oficialía Mayor) el cual establece: "Llevar un control de los proveedores de bienes y/o servicios informáticos desglosados por especialidad".

Adicionalmente, se constató que dicha adquisición no cuenta con la autorización para la adquisición de bienes restringidos que emite la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales dependiente de la Oficialía Mayor, conforme lo establece el Procedimiento para Autorización de Adquisición o Arrendamiento de Bienes o Servicios Restringidos, el cual identifica como partida restringida la 5206 "Equipo de Computación Electrónica".

En la Recomendación correspondiente se determinó lo siguiente:

Es necesario que la Policía Auxiliar del Distrito Federal, implante los mecanismos de registro y control que permitan garantizar que, las adquisiciones de bienes restringidos con cargo a la partida 5206 "Equipo de Computación Electrónica", se efectúen con la debida autorización de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales,

dependiente de la Oficialía Mayor, y que cuenten con los respectivos dictámenes técnicos emitidos por el Comité de Informática, con el propósito de que la dependencia obtenga las mejores condiciones de calidad y mantenimiento en la adquisición de dichos bienes, y que establezca un registro y control (inventario) de los equipos informáticos, y el gasto que realice lo ejecute en conformidad con los criterios establecidos de clasificación y con apego a la normatividad aplicable.”

2. DICTAMEN TÉCNICO

En el Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones vigente, autorizado por el Organismo Superior de Dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en noviembre de 2002, se señala que el Dictamen Técnico es el documento que emite la Unidad Administrativa Auditora derivado de las visitas, inspecciones, auditorías o revisiones que practique, de acuerdo con el ámbito de su competencia, cuando existan irregularidades que no se desvirtúen o justifiquen documentalmente por el ente auditado y en el cual se describen las irregularidades que se presumen constitutivas de responsabilidad, administrativa, resarcitoria, penal, entre otras.

De acuerdo con lo anterior, en el caso del Dictamen Técnico número DT ASCE/21/00/03/19/PADF, emitido por la Dirección General de Auditoría al Sector Central el 4 de octubre de 2002, se señaló que:

“Del análisis de la información y documentación presentadas por la Policía Auxiliar del Distrito Federal, la Dirección General de Auditoría al Sector Central, determinó que no se desvirtúan las irregularidades en que incurrieron los servidores públicos que se señalan como probables responsables, debido a que la documentación presentada por la Policía Auxiliar del Distrito Federal no acredita que el equipo no localizado se hubiera encontrado en las instalaciones de la corporación o fuera de las

mismas, por lo que representó un daño al erario público del Distrito Federal por un importe de \$301,099.90, IVA incluido, por lo que la irregularidad persiste.”

Asimismo, de la irregularidad citada se señalaron como probables responsables a los entonces servidores públicos de la Policía Auxiliar del Distrito Federal que ocuparon los cargos de Jefe de la Unidad Departamental de Almacén, Subdirector de Recursos Materiales y el encargado del despacho de la Dirección Administrativa, por no haber instruido oportunamente el resguardo de los bienes informáticos recibidos físicamente, de los programas y equipo faltante y no elaborar la documentación que acreditara el responsable del uso de esos bienes y consecuentemente el destino final de los bienes recibidos y por no tramitar el registro y control de los bienes informáticos adquiridos, para su inclusión en el padrón inventarial, por lo que la falta de registro y control oportuno los bienes informáticos extraviados impidió a la PADF estar en posibilidad de realizar los trámites para su incorporación en el Programa Integral de Administración de Riesgos y Aseguramiento, por lo que en caso de extravío de los bienes informáticos señalados, la corporación no podrá gestionar su recuperación vía seguro.

Respecto de cada uno de los servidores públicos señalados como responsables, se especificó de manera individual, en que consistieron los actos u omisiones derivado de los cuales se determinó el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como la vinculación de cada servidor público de acuerdo con las funciones que les confiere el Manual Administrativo del ente auditado, vigente en la fecha de revisión.

3. PLIEGO DE OBSERVACIONES

Mediante el Pliego de Observaciones con número de clave PA ASCE/21/00/03/19/PADF, notificado el 9 de abril de 2003, se hizo del

conocimiento de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, las irregularidades detectadas en la auditoría financiera número ASCE/21/00 y contenidas en el dictamen técnico antes referido.

En dicho Pliego de Observaciones se señaló la irregularidad correspondiente al resultado 3 del Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, correspondiente al ejercicio fiscal de 2000 consistente en el extravío de dos paquetes de programas informáticos y de tres aditamentos para sistemas informáticos por un monto de \$301,099.90, IVA incluido.

Por lo que, previo estudio y análisis de la información y documentación proporcionada por la Policía Auxiliar del Distrito Federal y toda vez que ésta no fue suficiente para desvirtuar las irregularidades, la Dirección General de Auditoría al Sector Central de la Contaduría Mayor de Hacienda, mediante Dictamen Técnico número DT ASCE/21/00/03/19/PADF, del 4 de octubre de 2002, determinó que persiste la irregularidad relativa al faltante de programas y accesorios informáticos especializados y una opción de memoria, que representó un daño al erario público del Distrito Federal por un importe total de \$301,099.90 IVA incluido, por haber recibido físicamente los programas y equipo faltante y no contar con documentación que acredite el destino de los bienes recibidos.

Finalmente se señala que en virtud de que la Policía Auxiliar del Distrito Federal no envió la documentación que desvirtúe o justifique el daño al erario público del Distrito Federal por un importe de \$301,099.90, se presume un menoscabo al Erario del Distrito Federal, estimable en dinero, por lo que con fundamento en los artículos 8º, fracción XIII; y 34 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se requirió a esa entidad para que proceda a solventar dicho pliego por el monto referido, proporcionando a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la información y

documentación que comprueben fehacientemente que se desvirtúa, justifica o resarce el importe antes citado, al cual se le deberán agregar los intereses que se generen desde la fecha de la irregularidad hasta el reintegro total del importe señalado, el cual representó un daño al erario público del Distrito Federal por el importe pagado por dichos bienes, por haber recibido físicamente los programas y equipo faltante y no contar con documentación que acredite el destino de los bienes recibidos.

En dicho Pliego de Observaciones, se le concedió un plazo improrrogable de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la fecha de notificación del mismo, a fin de que enviara la información y documentación requerida, con el apercibimiento que de no hacerlo en el término señalado, se promoverá la aplicación de las sanciones que correspondan en términos del artículo 37, 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, con independencia de las responsabilidades que procedan por la aplicación de otras leyes, conforme a lo establecido en el artículo 40 de la Ley Orgánica citada, en relación con los artículos 47 y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (vigentes en la fecha de emisión del pliego).

Asimismo, se señaló que la emisión y el trámite de dicho pliego de observaciones tiene por objeto deslindar presuntas responsabilidades resarcitorias, en términos de lo previsto en el artículo 495, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal (vigente en la fecha de emisión del pliego), sin perjuicio de que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promueva en el marco de sus atribuciones el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas correspondientes.

Es de señalarse que con fundamento en los artículos 34, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; y 28 y 110,

fracción XVI, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el pliego de observaciones también se hizo del conocimiento a la Contraloría General del Distrito Federal, para que procediera a verificar y vigilar su cumplimiento.

4. FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA

Con el oficio POSD/03/0492 de fecha 19 de junio de 2003, se solicitó a la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias derivado del Pliego de Observaciones número PA ASCE/21/00/03/19/PADF, en el cual previo estudio y análisis de la información y documentación remitidas por el ente auditado en respuesta al Pliego de Observaciones de referencia, la Dirección General de Auditoría al Sector Central de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante la cédula de evaluación correspondiente, determinó lo siguiente:

"De la información proporcionada, en la respuesta de la Policía Auxiliar del Distrito Federal al pliego de observaciones PA ASCE/21/00/03/19/PADF, no proporcionan nuevos elementos que desvirtúen, en el aspecto Técnico-Contable, la irregularidad descrita en el dictamen técnico y en el pliego de observaciones, correspondiente al faltante de accesorios informáticos especializados, al no proporcionar documentación que compruebe su dicho, persistiendo también el faltante de un programa SQL Server Enterprise 25 usuarios."

"Con lo anterior, se concluye que aunque la Policía Auxiliar del Distrito Federal informa la ubicación de una opción de memoria "1 Gb memoria RDIMM II SDRAM ECC 133 MHZ" no remite documentación certificada que la avale, y no establece, a la fecha del comunicado número DA/2358/03 del 7 de mayo de 2003, la localización física del programa SQL Server Enterprise 25 usuarios, por lo que el daño al erario subsiste por un importe

de \$301,099.90, IVA incluido. Por lo anterior, se determina que no se modifica el contenido del dictamen."

Asimismo, en esta promoción de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias se señalan como probables responsables a los mismos servidores públicos que se citaron en el Dictamen Técnico, ya que en razón de las funciones que desempeñaron, tuvieron conocimiento de los hechos constitutivos de las observaciones, por lo que al no solventarse el Pliego de Observaciones número PA ASCE/21/00/03/19/PADF, dichas personas deberán cubrir los importes que en suma arrojan la cantidad líquida de \$301,099.90. IVA incluido, así como los intereses que se generen hasta el reintegro total del importe citado.

Debido a que no se solventó el Pliego de Observaciones, se promovió ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, por la cantidad líquida citada anteriormente.

En la parte final del oficio de Promoción de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias se solicita a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal que en su carácter de autoridad fiscal, 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.

Por último, se señala que a fin de que la 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, con fundamento en el artículo 39, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es necesario que se comuniquen, a la brevedad las

medidas adoptadas y los resultados de la presente promoción a este Órgano Técnico.

Por último, cabe hacer mención de que hasta la fecha de terminación del presente estudio, no se ha emitido resolución a los procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativas por parte de la Contraloría General del Distrito Federal, ni al procedimiento de responsabilidades resarcitorias por parte de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, correspondientes al dictamen técnico en análisis.

D) PROBLEMÁTICAS DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA

1. DOBLE SANCIÓN (ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III CONSTITUCIONAL)

En cuanto a las responsabilidades que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promueve en su carácter de autoridad administrativa como resultado del ejercicio de sus atribuciones de fiscalizar el ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, es necesario analizar si el marco jurídico que regula el actuar de esta institución se ajusta a lo previsto en las disposiciones constitucionales.

La responsabilidad de los servidores públicos encuentra su base constitucional en el artículo 109, el cual establece los lineamientos generales a que debe sujetarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, para expedir las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos; dicho precepto constitucional estatuye con claridad las diversas clases de responsabilidad que se pueden presentar como consecuencia del ejercicio del servicio público, tales como las derivadas de juicio político, penales o administrativas, asimismo, el artículo 111 de la Constitución alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos.

El referido precepto constitucional dispone en su antepenúltimo párrafo que:

“... los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas, se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”

De lo anterior se desprende que una sola conducta puede originar una sanción política, administrativa o disciplinaria, penal e incluso civil, sin embargo, de acuerdo con el precepto constitucional en comento, no es posible aplicar dos veces un mismo tipo de sanción por una sola conducta; esto es, no hay impedimento alguno para que la conducta infractora del servidor público origine dos o más tipos de responsabilidades, y consecuentemente, es viable que una misma conducta origine una sanción política, una administrativa, una penal y/o una civil, sanciones que por su propia naturaleza son distintas entre sí, en razón de lo anterior, las autoridades competentes en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán imponer, por una conducta irregular cometida por un servidor público, indistintamente, las cuatro sanciones a que se haga acreedor el infractor. De lo anterior, se desprende que la participación de diversas autoridades en el conocimiento de una conducta irregular de un servidor público, implica que dicha conducta originó la violación a disposiciones legales de distinta naturaleza simultáneamente, por lo que las autoridades facultadas para investigar las responsabilidades cometidas por servidores públicos, podrán imponer, de acuerdo con sus respectivas competencias, las sanciones que contempla la legislación correspondiente, partiendo de que la Carta Magna señala la autonomía de los procedimientos sobre responsabilidades de los servidores públicos.

Los trabajadores al servicio del Estado, sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, al incumplir con las obligaciones que les impone la misma, generan el nacimiento de las responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, estas responsabilidades pueden presentar características diferentes que dependen

del régimen legal de aplicación, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento, de tal suerte que la responsabilidad puede ser, como decimos, de orden civil, penal, político o administrativo.¹⁹

Derivado de las solicitudes de inicio del procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades disciplinarias que la Contaduría lleva a cabo cuando en el ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones, detecta irregularidades 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, ya sea disciplinaria o resarcitoria, ante las autoridades competentes, surge la necesidad de determinar si estas lesionan lo previsto en el artículo 109 constitucional.

Es de señalarse 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), esta 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

¹⁹ Nieto, Santiago, y Medina Pérez, Yamile. Obra Citada, p. 71.

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, 53 y 55 de la LFRSP, 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 de la LFRSP). 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, Delgadillo Gutiérrez²⁰ 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”.

A su vez, Monserrit Ortiz Soltero²¹ 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

²⁰ *Op. Cit.* p. 7.

²¹ *Op. Cit.* p. 8.

excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite”.

Por lo anterior, para determinar si las autoridades competentes, dan cumplimiento al principio constitucional relativo a la aplicación de sanciones a los servidores públicos que se encuentra previsto 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 O. Rabasa²², 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”.

En un sentido similar, se pronuncia Orozco Henríquez²³ al señalar lo siguiente:

²² Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, Decimaprimer Edición, México, 1997, p. 311.

²³ *Op. Cit.* p. 13.

“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 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, Monserrit Ortiz Soltero²⁴ señala: “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, indistinta o 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 576, primer párrafo del multicitado Código Financiero del Distrito Federal.²⁵

²⁴ *Op. Cit.* p. 8.

²⁵ ARTÍCULO 576.- La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, cuando descubra o tenga conocimiento de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos,

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 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.

2. DOMICILIO CORRECTO

Otro debate surgido entre la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Procuraduría Fiscal fue el correspondiente al domicilio correcto.

El Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 577 establece los requisitos que deben contener los fincamientos de responsabilidad resarcitoria:

ARTICULO 577.- Las solicitudes que se presenten a la Procuraduría Fiscal, para el inicio del procedimiento resarcitorio, además de los requisitos previstos en el artículo 677 de este Código, deberán cumplir con lo siguiente:

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

valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo o negligencia, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará, a través de la Procuraduría Fiscal, responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados, previa solicitud que dicha autoridad presente, en términos del artículo 577 de este Código.

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

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

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

La fracción V., establece la obligación de incorporar el domicilio del servidor público o particular presuntamente responsable de haber efectuado un daño al erario del Distrito Federal. El debate en torno al domicilio correcto se dio en el alcance del concepto de domicilio.

La ley establece la obligación de proporcionar el domicilio. Sin embargo, en el plano fáctico, la Procuraduría Fiscal de enfrentó a casos en que los servidores públicos cambiaban sus domicilios, por lo cual, decretó unilateralmente el desechamiento de los fincamientos, con varios meses de distancia de su presentación.

La Contaduría argumentó que, si la ley era omisa al calificar el domicilio como correcto, y solo pedía un domicilio del servidor público, su obligación concluía al proporcionar el que tuviera, independientemente de si se había cambiado o no.

En una interpretación sistemática y habida cuenta de que la Procuraduría Fiscal es la instancia competente para realizar investigaciones en la materia, y para conocer el padrón de domicilios de contribuyentes que posee la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, se abría la posibilidad jurídica de que realizara la investigación y buscara los domicilios de los servidores públicos. Con ello se contribuiría a los fines de la transparencia y rendición de cuentas que son indispensables para construir un estado democrático.

CONCLUSIONES

1. El estado actual de las instituciones administrativas y legales sobre el control externo en México, es resultado de la evolución histórica, y de múltiples fases que a lo largo de la historia han presentado los sistemas de control en materia de rendición de cuentas.
2. En México, durante la etapa Colonial encontramos los primeros pasos para crear mecanismos institucionales de control de las finanzas públicas, los cuales sirvieron de base para consolidar el actual sistema de rendición de cuentas del país.
3. La Constitución de 1824 establece en su artículo 50 como facultades exclusivas del Congreso General la de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.
4. Con la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, publicada mediante Decreto del 16 de noviembre de 1824, señalado con el número 437, se extingue el Tribunal de Cuentas y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y con la misión de efectuar el examen de glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público.
5. El artículo 79 de la Constitución vigente, establece que la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tiene a su cargo entre otras funciones las de: 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, fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, 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 y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título Cuarto de la Constitución y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

6. La palabra control procede del francés *controle*, y significa inspección, fiscalización, intervención; dominio, mando, preponderancia. A decir de José Luis Vázquez Alfaro, la palabra *control* (francés antiguo) es un registro que se lleva por duplicado.
7. Desde el punto de vista del ejercicio de las funciones públicas, el término *control* se enfoca en las medidas de revisión, supervisión, vigilancia, prevención y corrección que el Estado mexicano ha dispuesto, a través de sus diversos ordenamientos legales, a fin de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno, así como las gestiones del gasto público.
8. Considerando la ubicación del órgano que lleva a cabo el control, podemos mencionar la existencia de tres hipótesis:
 - A. Cuando el control es efectuado por el mismo agente o por su superior jerárquico, el órgano de control pertenece al servicio controlado (control interno).
 - B. Cuando el controlador pertenece a la misma estructura administrativa que el elemento sometido a control, por ejemplo los cuerpos de inspección, en México esto se puede ilustrar a través de las contralorías internas de la administración federal centralizada, control interno.

C. El órgano de control se encuentra bajo la dirección de una autoridad distinta de aquella de la que depende la actividad controlada (control externo).

9. El objeto del control, atendiendo al uso que se le confiera, se puede relacionar formalmente con las ramas del conocimiento que intervienen, puede ser de legalidad, fiscalización y oportunidad

- a) Legalidad, el órgano controlador interviene para verificar que los actos de la administración correspondan a la normatividad aplicable.
- b) Fiscalización, se refiere a los actos de vigilancia e inspección en materia de control presupuestario y de Cuenta Pública que aseguren el uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta para el sostenimiento del gobierno, y la oportuna y clara rendición de cuentas de los servidores públicos.
- c) Oportunidad, depende del tiempo o período en que se ejerza el control, radica en procurar con medidas administrativas, de diversa índole, tanto preventivas como de orden posterior, que los actos de la administración se ajusten a los tiempos y situaciones previstos a fin de cumplir con los planes y programas establecidos.

10. En cuanto al tiempo los controles pueden ser: de carácter previo, concomitantes, o de manera posterior:

- Previo. El control preventivo, a priori o ex ante se efectúa antes de la realización de los actos o actividades administrativas. Su objetivo se resume en asegurar el respeto de las normas generales, planes y programas.
- Concomitante. El control que se lleva a cabo durante la ejecución del acto, se efectúa en el curso de la gestión administrativa y que coexiste con la acción. La actividad de control no se separa de la acción controlada sino que la acompaña de principio a fin.

- A posteriori, se encuentra en estrecha relación con el anterior, en tanto que, dependiendo en el momento en que señalamos ha terminado el acto, comienza el control ex-post.
11. El control externo es ejercitado por órganos exteriores a la administración, se realiza por otra dependencia o por encargo de ésta, este tipo de control puede ser de tipo político (legislativo y presupuestario), jurisdiccional o técnico (de constitucionalidad o de legalidad), administrativo, (llevado a cabo por órganos independientes dotados de facultades de supervisión y vigilancia).
 12. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF). Es el órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. Su carácter de externo radica en que es ajeno a la esfera del Ejecutivo local, por tratarse de un órgano Técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
 13. El 25 de octubre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 122 constitucional, con el propósito de construir una sociedad más democrática y establecer un mayor equilibrio, vigilancia y control entre sus poderes públicos.
 14. La Contaduría Mayor de Hacienda surge como producto de la reforma constitucional de 25 de octubre de 1993 al artículo 122 de la Carta Magna, por la cual se facultó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para revisar la Cuenta Pública. La primera ley que la reguló fue la denominada 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 y en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1995. A pesar de

la publicación en mayo de 1995, la Contaduría inicia sus operaciones hasta enero de 1996.

15. El 22 de agosto de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a diversos artículos constitucionales, entre ellos, el 122 relativo al Distrito Federal, entre las principales reformas se encuentra la instauración del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la atribución de mayores facultades al órgano legislativo que se denominó Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esta reforma no modificó la esencia constitucional de la Contaduría Mayor de Hacienda.
16. El actual artículo 122 constitucional, Base Primera, Fracción V, inciso c) menciona entre las facultades de La Asamblea Legislativa la 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 74, en lo que sean aplicables."
17. En la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de febrero de 1999, se publicó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la cual se modificó la estructura básica de la institución, se ampliaron sus atribuciones y se realizaron cambios con el objeto de dotarla de una organización más idónea para el adecuado desempeño de sus nuevas responsabilidades.
18. En la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de octubre de 2001, se publicó el decreto por el que la Asamblea Legislativa aprobó que se adicionaran tres párrafos al artículo 10 y un párrafo al artículo 2 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
Básicamente la reforma consistió en los siguientes puntos:

- a) Señalar que ante la ausencia definitiva de uno de los contadores mayores, la Asamblea nombrará a un Contador sustituto para que concluya el encargo. En caso de que la ausencia fuera el último año, el sustituto podría ser elegible como contador.
- b) La propuesta sería presentada por la Comisión y aprobada por el Pleno. En los casos de recesos, la Comisión de Gobierno podría nombrar provisionalmente al Contador, sujeto a ratificación.
- c) En caso de ausencia definitiva, el Órgano Colegiado podrá sesionar con dos Contadores Mayores y sus decisiones serían válidas hasta la ratificación por parte del tercer Contador.

19. El 13 de enero de 2004, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y de su Reglamento Interior, entre las principales modificaciones efectuadas se encuentran las de: contemplar con precisión los entes auditables, la desaparición de la Contraloría Interna de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su lugar, sus funciones serán ejercidas por la Contraloría General de la Asamblea Legislativa, se delimitaron las funciones del Secretariado Técnico, entre otras.

20. El Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal es el documento que emite la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4º y 36 de su Ley Orgánica. En este informe se detallan las auditorías practicadas a las dependencias, entidades públicas, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y órganos autónomos del gobierno local, con el fin de verificar si cumplieron las disposiciones legales y normativas aplicables en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos, si ejecutaron sus programas de inversión conforme a los

términos y montos autorizados, si ejercieron sus presupuestos en los programas para los que fueron aprobados y si lograron los objetivos y metas establecidos.

21. Entre los problemas que enfrenta actualmente la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podemos citar los siguientes:

- Atraso en la presentación de la Cuenta Pública
- Presentación anual de los Resultados
- Carencia de la facultad excepcional de revisión
- Procedimientos dilatorios en el ámbito jurídico

22. Las acciones legales que promueve la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pueden considerarse como el derecho o poder jurídico que tiene este órgano técnico para comunicar a la autoridad competente la existencia de presuntas irregularidades de cualquier naturaleza, para activar el ejercicio de facultades de dicha autoridad, con el objeto que determine lo que en derecho proceda.

23. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal formula diversos oficios de promoción de imposición de sanciones, los cuales se presentan ante las autoridades competentes, en el caso de irregularidades que consistan en actos u omisiones que infringen una disposición legal o reglamentaria de carácter administrativo, y que resulten de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos autónomos y entidades públicas

24. El Pliego de Observaciones es un documento jurídico-contable en el que se plasman las irregularidades administrativas observadas durante la auditoría, cuantificables en dinero, que provocan un daño o perjuicio al erario del Distrito Federal. Su naturaleza jurídica corresponde a una resolución de autoridad administrativa, atendiendo al artículo 3º de la Ley

Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; además es una acción específica de autoridad que muta la esfera patrimonial del ente auditado, puesto que éste tiene la obligación de registrarlo contablemente.

25. Responsabilidades Administrativas.- El oficio de promoción de imposición de sanciones, es aquella acción de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que deriva de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos autónomos y entidades públicas del Distrito Federal, consistente en promover ante la Contraloría General del Distrito Federal el fincamiento de responsabilidades y la aplicación de la sanción que legalmente proceda al servidor público que mediante un acto u omisión infrinja una disposición legal o reglamentaria de carácter administrativo.

26. El fincamiento de responsabilidades resarcitorias es la acción que realiza este órgano superior de fiscalización, consistente en informar a la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, el daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública del Distrito Federal, para que se lleve a cabo el resarcimiento correspondiente y proceda al cobro coactivo que garantice el crédito fiscal, y deriva del Pliego de Observaciones que se dirige al ente auditado y que no fue atendido satisfactoriamente.

27. La denuncia penal es aquella acción, de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que deriva de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos autónomos o entidades públicas del Distrito Federal, consistente en formular y presentar ante el Ministerio Público del Distrito Federal, relación de hechos posiblemente constitutivos de delitos cometidos en agravio de la Hacienda Pública y que fueron detectados con motivo de las auditorías practicadas.

28. El Órgano Técnico de la Asamblea funcionará en la medida que sea técnico y no político, por lo que se sugieren las siguientes propuestas inmediatas para su mejora:

- Fortalecer los ámbitos de autonomía institucional, tanto orgánica como de gestión, jurídica y financiera.
- Ampliar las facultades de la contaduría para la solicitud de información, el fincamiento directo de las responsabilidades, el análisis de políticas públicas y la difusión de sus resultados.
- Fortalecer las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda ampliando la oportunidad de la revisión y los sujetos auditados.
- Modificar la presentación mensual del presupuesto y convertirla en trimestral.
- Establecer a nivel legal las características de la Cuenta Pública.
- Encauzar el cambio estructural de la organización con un enfoque horizontal, lo cual implica que las direcciones generales se estructuren sectorialmente de acuerdo con los entes auditados o en razón de la materia a auditar. En la actualidad las direcciones responden a ambos esquemas.
- Fortalecer el servicio profesional de carrera a través de las etapas de evaluación, capacitación y estímulos del personal de carrera.

29. El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano señala que la palabra responsabilidad, proviene de *responderé*, que significa, *inter alia*: “prometer”, “merecer”, “pagar”. En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa “el obligado a responder de algo o de alguien” y se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Institutas, 3, 92).

30. La responsabilidad resarcitoria deriva de la necesidad de vigilar la regularidad y la utilización de los recursos públicos y el resultado del

ejercicio de los mismos, con el objetivo de garantizar que los funcionarios públicos al desempeñar un cargo, empleo o comisión al servicio del Estado, dan cumplimiento a los principios del servicio público de: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; en términos de los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

31. Para diferenciar la responsabilidad civil y la responsabilidad resarcitoria, 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 afecta sólo intereses de carácter personal del individuo, que no trascienden a la sociedad, ni ponen en peligro las condiciones de existencia de la misma, existirá entonces sólo responsabilidad civil.
32. 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.
33. 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.

34. De acuerdo con lo ordenado por el artículo 578 del Código Financiero del Distrito Federal, en la responsabilidad resarcitoria, resulta responsable *directamente* el servidor público que haya cometido la irregularidad; *subsidiariamente* aquél que por la índole de sus funciones omite la revisión o autoriza los actos irregulares; y *solidariamente* los particulares que hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que originen la responsabilidad. Al respecto, es de mencionarse que en el Código Financiero del Distrito Federal, no se precisan los procedimientos o mecanismos a través de los cuales se pueda comprobar que efectivamente dicho particular “participó” con el servidor público en la comisión de la irregularidad.

35. El fincamiento de responsabilidad resarcitoria es una solicitud que se hace a la autoridad correspondiente para que en el ejercicio de sus facultades determine la procedencia de fincar o no las responsabilidades a que haya lugar, limitándose dicha promoción a señalar las irregularidades detectadas, la normatividad infringida y los servidores públicos que presuntamente participaron en las mismas. Luego entonces, la autoridad que impone las sanciones mediante un proceso administrativo previsto en la ley de la materia es la que está obligada a respetar las garantías de Audiencia y Legalidad.

36. La Procuraduría Fiscal es la instancia competente para realizar las investigaciones correspondientes y conocer el padrón de domicilios de contribuyentes que posee la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, por lo que cuenta con la posibilidad jurídica de realizar la búsqueda de los domicilios de los servidores públicos, con lo cual se contribuiría a los fines de la transparencia y rendición de cuentas que son indispensables para construir un estado democrático.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 12ª Edición, México, 1995.
- ADAM ADAM ALFREDO Y BECERRIL LOZADA GUILLERMO, "La Fiscalización en México", UNAM, 1ª Edición, México, 1986.
- ADAM ADAM ALFREDO et. al., La Auditoría Interna en la Administración Federal, IMCP, 2ª Edición, México.
- ARAGÓN MANUEL, "Constitución, Democracia y Control", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002.
- ARROYO HERRERA JUAN FRANCISCO, "El Régimen Jurídico del Servidor Público", 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 2000.
- BARRAGAN BARRAGAN JOSE, "Crónicas de la Constitución de 1824", UNAM, México, 1974.
- BIELSA RAFAEL, "Derecho Administrativo", Roque Depalma Editor, 5ª Edición, Buenos Aires, 1974.
- BRAGE CAMAZANO JOAQUÍN, "La Acción de Inconstitucionalidad", UNAM, México 1998.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 9ª Edición, México, 1994.

- "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, México, 1991.
- "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", 5ª Edición, Editorial Porrúa, México 1998.
- CABANELLAS GUILLERMO, "Diccionario de Derecho Usual", Editorial Depalma, Ediciones Arayo, Buenos Aires, Argentina, 1953.
- CÁRDENAS JAIME, "Remover los Dogmas", Cuestiones constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 6, enero-junio de 2002.
- CARRILLO PRIETO IGNACIO, "La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano", UNAM, 4ª Edición, México, 1981.
- CASTRO ESTRADA ÁLVARO, "Responsabilidad Patrimonial del Estado", Editorial Porrúa, México.
- CASTRO VÁZQUEZ RAÚL, "Contraloría Gubernamental", IMCP, México, 1996.
- CONCHA CANTÚ HUGO, "La Legitimidad del Estado Mexicano, en Transiciones y Diseños Institucionales", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1999.
- CUEVA MARIO DE LA, "El Constitucionalismo Mexicano", El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX, UNAM, México, 1957.

- CRESPO JOSÉ ANTONIO, "Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas", ASF, núm. 1, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, 2001.
- DIEZ MANUEL MARIA, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, Plus Ultra, 1979.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", 4ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2001.
- FAYA VIESCA JACINTO, "Finanzas Públicas", Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, México, 1996.
- FERNANDEZ RUÍZ JORGE, "Derecho Administrativo", Editorial MacGraw Hill, México, 1997.
- "Apuntes para una Teoría de las Actividades del Estado", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000.
- FRAGA GABINO, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Trigesimosexta Edición, México 1997.
- GARZA SERGIO FRANCISCO DE LA, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 16ª Edición, México, 1990.
- GÓMEZ LARA CIPRIANO, "Teoría General del Proceso", Novena Edición, Editorial Harla, México 1995,

- HERRERA PÉREZ AGUSTIN, "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Editorial Carsa, S.A., 2ª Edición, México, 1990.
- LANZ CÁRDENAS JOSE TRINIDAD, "La Contraloría y el Control Interno en México", Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición, México, 1987.
- MÁRQUEZ GÓMEZ DANIEL, "Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medio de Control en la Administración Pública", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª Edición, México, 2002.
- MIJANGOS BORJA MARÍA DE LA LUZ, "Control del Gasto Público", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, UNAM, México, Año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996.
- El Órgano de Fiscalización Superior, en GARCÍA COLORADO, GABRIEL y PALOMINO ORTEGA FRANCISCO (coords.), "El órgano superior de fiscalización y sus repercusiones institucionales", Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México 2000.
- NIETO, SANTIAGO, "La reforma electoral de 1996", Derecho y Legislación Electoral, Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1999.
- NIETO SANTIAGO y MEDINA PÉREZ YAMILE, "Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal", Primera Edición, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2005.
- ORTIZ SOLTERO SERGIO MONSERRIT, "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", 2ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2001.

- PALLARES EDUARDO, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Vigésimaprimer Edición, Editorial Porrúa, México 1994.
- PÉREZ DE LEÓN E. ENRIQUE, "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 14ª Edición, México, 1993.
- RABASA EMILIO O. y CABALLERO GLORIA, "Mexicano: ésta es tu Constitución", Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, Decimoprimer Edición, México, 1997
- ROJINA VILLEGAS RAFAEL, "Derecho Civil Mexicano", 6ª Edición , México, Editorial Porrúa, 1995.
- TENA RAMÍREZ FELIPE, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 27ª Edición, México, 1993.
- "Leyes Fundamentales de México 1808-1991", Editorial Porrúa, S.A., 16ª Edición, México, 1991.
- UGALDE, LUIS CARLOS, "La rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales", Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México 2002.
- VÁZQUEZ ALFARO JOSÉ LUIS, "El Control de la Administración Pública en México" Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª Edición, México, 1996.

- VARIOS AUTORES, 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.
- "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones", 5ª Edición, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados L Legislatura, Editorial Porrúa, S.A., IJ UNAM, México, 2000.
- ZARCO FRANCISCO, "Historia del Congreso Constituyente de 1857", Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tomo II, México, 1992.

LEGISLACIÓN

- Código Civil.
- Código Financiero del Distrito Federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Las Constituciones de México 1814-1991, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LIV Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales, México 1991.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su Reglamento.
- Ley de Fiscalización Superior.
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Diario de Debates de 1856, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Tomo II.
- Glosario Técnico sobre Fiscalización Superior y Control Gubernamental, Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, México, 1985.
- Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, México, Imprenta del Gobierno Federal, Tomo I, 1905.

- Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ILACIF, Bogotá, Colombia, 1981.
- Manual de Procedimientos para la Promoción de Acciones, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, octubre de 2002.
- México a través de los Informes Presidenciales – La Hacienda Pública – Introducción, Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, México, 1976.
- ¿Qué es la Cuenta Pública?, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1979.

REVISTAS

- Revista de Administración Pública INAP (34) Octubre-Diciembre, 1980.

DICCIONARIOS

- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, 21ª Edición, Madrid, 1992.
- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, t. A-C, p. 876-883.