

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

**ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE CONTROL CIUDADANO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

TESIS

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

PRESENTA

EDUARDO VENTURA FLORES

**ASESOR DE LA TESIS
LICENCIADO IGNACIO GARRIDO OVÍN
CÉDULA PROFESIONAL No. 1683979**

MÉXICO, D.F.

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mis padres Tomás y Acasia por ser una guía para mí en todo momento, no existen palabras para agradecer su apoyo y su amor infinito. A ellos les debo lo que soy.

A mi querida hermana Sonia quien con su valiosa ayuda me impulsó siempre para alcanzar esta meta.

A mis queridos abuelos Eduardo y Macaria con mucho amor, que siempre están en mi pensamiento.

A mi querida abuelita Irma por sus consejos y por creer en mí.

A mis familiares y amigos.

A Julio González Garza por tener una calidad humana inigualable, me siento muy afortunado de contar con su amistad, y le estoy profundamente agradecido por ser fundamental en mi desarrollo profesional.

A Franco Carreño Osorio, quien es un amigo muy querido y es un ejemplo a seguir.

Al Dr. Ector Jaime Ramírez Barba, a quien le tengo un profundo cariño, respeto y admiración, siendo para mí un gran ejemplo de profesionalismo.

A mi apreciado amigo el Dr. Guillermo Haro Bélchez, quien es un gran ejemplo de servidor público, garante de la justicia y de los principios rectores del Estado.

A la Dra. Ana María Liconá Spíndola, por su apoyo y cariño que siempre me ha brindado. Muchas gracias.

A mi querido amigo el Dr. Diego Valadés Ríos, por ser un jurista excepcional, quien con sus valiosas aportaciones en el campo del derecho constitucional y el control del poder, fueron de suma importancia para la realización del presente trabajo

Al Lic. José Luis Cárdenas Fernández, Director de la Escuela de
Derecho, por ser un gran maestro y amigo.

A mi asesor de tesis el Lic. Ignacio Garrido Ovin, por su ayuda constante de manera incondicional, siendo el motor para la elaboración de este trabajo de recepción, mil gracias.

A mi revisora de tesis la Lic. María Fernanda Lassard Martín del Campo, quien fue parte importante para la culminación de este trabajo.

A mis maestros de la carrera por enseñarme y dejarme una huella
imborrable en el corazón.

RESUMEN

En el presente trabajo, se plantea la problemática de la corrupción gubernamental, siendo un gran lastre para el desarrollo de nuestro país, en virtud que va minando las instituciones públicas, tanto en su aspecto económico como en su aplicabilidad, ocasionando también una disminución en las acciones de gobierno.

La corrupción es un delito en sí mismo, que tiene varias modalidades y agentes que intervienen, entre los que se encuentran con mucha frecuencia son el cohecho y la concusión, cabe señalar que la corrupción cometida por servidores públicos, solos o en contubernio con particulares, produce un detrimento en el patrimonio del Estado o una lesión en sus derechos o violenta los derechos de los particulares.

La impunidad fomenta la corrupción, provocándose porque los servidores públicos encargados de sancionar a otros funcionarios públicos, forman parte de la misma esfera de gobierno, es decir, la Secretaría de la Función Pública y las Contralorías Estatales pertenecen al Poder Ejecutivo, esta dependencia de estructura hace que en muchas ocasiones la actividad del control del poder sea nula o parcial.

Por ello propongo una Reforma Constitucional, que proporcione Autonomía Constitucional a la Secretaría de la Función Pública, para que su actividad sea independiente, imparcial y transparente, con el fin de lograr un control eficaz del poder y así erradicar la impunidad y la corrupción que impera en México.

ÍNDICE

**CAPÍTULO 1 SEMBLANZA DE LA FISCALIZACIÓN
EN ESPAÑA Y MÉXICO**

1.1	Antecedentes de la Fiscalización en España	2
1.1.1	Contaduría Mayor	2
1.1.2	Consejo de Hacienda	4
1.1.3	El Tribunal de Cuentas	12
1.1.4	Estructura Orgánica del Tribunal de Cuentas	14
1.1.4.1	El Presidente	14
1.1.4.2	El Pleno	15
1.1.4.3	La Comisión de Gobierno	16
1.1.4.4	La Sección de Fiscalización	17
1.1.4.5	La Sección de Enjuiciamiento	17
1.1.4.6	Los Consejeros de Cuentas	18
1.1.4.7	La Fiscalía	19
1.1.4.8	La Secretaría General	20
1.1.4.9	El Servicio Jurídico	21
1.2	Antecedentes de la Fiscalización en México	31
1.2.1	Época Pre-Colonial	31
1.2.2	Época Colonial	34
1.2.3	Época Independiente	37

**CAPÍTULO 2 EL CONTROL DEL PODER Y
LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

2.1	El Poder	47
2.2	Los Controles	49
2.3	Clasificación de los Controles	52
2.3.1	Formales y Materiales	52
2.3.2	Unidireccionales y Bidireccionales	52
2.3.3	Organizativos y Funcionales	53
2.3.4	Preventivos y Correctivos	53
2.3.5	Imperceptibles	54
2.3.6	Constitucionales	54
2.4	Otra Forma de Clasificación de los Controles	59
2.4.1	Generales y Singulares	59
2.4.2	Sistemáticos y Esporádicos	59
2.4.3	Formales y Verbales	59
2.4.4	Indicativos y Vinculatorios	60
2.4.5	Constructivos y Limitativos	60
2.4.6	Obligatorios y Potestativos	60
2.4.7	Colectivos y Selectivos	61
2.4.8	Posteriores, Previos y Progresivos	61
2.5	El Control en Forma de Espiral	62

2.6	La Rendición de Cuentas	63
2.7	La Auditoría Superior de la Federación	65
2.8	Contraloría General de la República de Chile	71
2.8.1	Competencia	74
2.8.2	Toma de Razón	75
2.8.3	Emisión de Dictámenes	76
2.8.4	Auditoría e Investigaciones Especiales	77
2.8.5	Control del Personal de la Administración	77
2.8.6	Contabilidad General de la Nación	78
2.8.7	Información y Difusión	78
2.8.8	Juzgamiento de Cuentas	79

CAPÍTULO 3 ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

3.1	Los Organismos Constitucionales Autónomos	81
3.2	Organismos Constitucionales Autónomos Existentes en México	85
3.2.1	Banco de México	85
3.2.1.1	Antecedentes	85
3.2.1.2	La Autonomía del Banco de México	88
3.2.2	Instituto Federal Electoral	91
3.2.2.1	Principios Rectores	93
3.2.2.2	Estructura Orgánica	95
3.2.2.3	Atribuciones	97
3.2.3	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	99

CAPÍTULO 4 LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE CONTROL CIUDADANO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

4.1	Administración Pública	104
4.2	Secretaría de la Función Pública Federal	105
4.2.1	Antecedentes	105
4.3	Atribuciones de la Secretaría de la Función Pública Federal	107
4.4	La Corrupción y La Impunidad	110
4.5	Creación del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública	115
4.6	Principios que Regirán a la Administración Pública	116
4.6.1	Legalidad o de Juridicidad	116
4.6.2	Probidad Administrativa	117
4.6.3	Resguardo del Patrimonio Público	118
	CONCLUSIONES	144
	BIBLIOGRAFÍA	147

INTRODUCCIÓN

En el presente estudio documental, abordo la problemática de la impunidad y la corrupción en la administración pública, es decir, el deterioro y el desmoronamiento del Estado ocasionado por la falta o incorrecta aplicación de la ley por parte de servidores públicos corruptos.

Por ello analizo temas como la fiscalización en España y México desde sus orígenes. La razón de que fuera España es porque fuimos conquistados por esa nación, y derivado de ello muchas instituciones e incluso la forma de organización, así como el sistema jurídico de los romanos nos fue transmitido por los españoles.

Desarrollo también los tópicos del control del poder y el de la rendición de cuentas, para establecer los tipos de controles que se han utilizado o aquellos que pudieran ser aplicados para mejorar el desempeño del Estado.

Hago énfasis, sobre el control previo y marco la diferencia que existe con el control externo de la administración pública; explicando el tema de la rendición de cuentas y su importancia; asimismo, analizo los sistemas de rendición de cuentas de otros países, para saber cómo se está actuando sobre este tema.

Por otro lado, estudio el tema de Organismos Constitucionales Autónomos, estableciendo su naturaleza jurídica, sus elementos y su importancia para consolidar la democracia y la justicia de nuestra nación.

Señalo los Organismos con relevancia Constitucional, que actualmente contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Establezco los antecedentes de la Secretaría de la Función Pública Federal, sus atribuciones, así como sus funciones, además de indicar su importancia en el entramado jurídico y político dentro de la administración pública.

Con los tópicos que se mencionan responderé a la siguiente pregunta ¿Cuáles serían los beneficios y el impacto en la Administración Pública con la creación de un Organismo Constitucional Autónomo, llamado Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública?

Finalmente, el objetivo general del presente trabajo es establecer que con un control eficaz del poder público, lograremos combatir la corrupción y erradicar la impunidad en México.

CAPÍTULO 1

SEMBLANZA DE LA FISCALIZACIÓN EN

ESPAÑA Y MÉXICO

1.1 ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN EN ESPAÑA

1.1.1 CONTADURÍA MAYOR

En España, el sistema tributario del Bajo Imperio romano continuó vigente, aunque con algunos matices, en la época del reino visigodo, pero desapareció tras la invasión musulmana.

En los núcleos cristianos de la España septentrional, en los albores de La Reconquista, el sistema hacendístico era sumamente arcaico, pues ni siquiera se diferenciaban los bienes públicos del tesoro personal de los reyes.

La tributación, por otra parte, no tenía carácter universal, pues escapaban a la misma tanto los estamentos privilegiados como las personas exentas denominados excusados.

En el transcurso de la edad media, hubo un importante desarrollo del entramado institucional hacendístico. En los reinos de Castilla y León a partir de 1230, constituyeron definitivamente la denominada Corona de Castilla, surgen en 1388 los Contadores Mayores en la corte castellana, se crea la casa de cuentas de Valladolid en 1436 por las cortes de Toledo; Juan II a través de las ordenanzas de 1437 y 1442 le otorgó mayores facultades a la Contaduría Mayor de Cuentas. Este organismo es el antecedente del Tribunal de Cuentas en España.

Las finanzas públicas le correspondían en el siglo XV a la Contaduría Mayor de Hacienda de Castilla, los reyes católicos, por medio de las cortes de madrigal, la reestructuran en dos contadurías: la primera en Contaduría Mayor de Hacienda, y la segunda en Contaduría Mayor de Cuentas.

La primera de ellas se encargaba de la administración, cobro y distribución de la real hacienda, y la segunda de revisar las cuentas presentadas por los recaudadores de las rentas reales.

Cada contaduría estaba conformada por dos contadores mayores, y tenían a su cargo, oficiales a su servicio, cabe señalar que la función de estos oficiales era únicamente la de auxiliar a los contadores mayores. La supervisión de ambas dependencias corría a cargo del mayordomo mayor de castilla, figura que perduró hasta 1517, surgiendo la de Secretario de Hacienda.

Con lo anterior, se centraliza toda la administración de la real hacienda en una sola institución, según Mendiola (2004) la Contaduría Mayor de Hacienda tenía a su cargo las atribuciones siguientes:

a) “La Contaduría Mayor de Hacienda asignaba a cada circunscripción territorial las contribuciones que eran objeto de repartimiento y acordaba el medio más adecuado para hacer efectivas las cantidades asignadas. Dados los gastos que ocasionaba la percepción de las rentas se optaba por el encabezamiento y, en mayor medida, por el arrendamiento. En el primer caso, la corona subrogaba temporalmente sus derechos fiscales al reino, por conducto de sus representantes en las cortes, a cambio de una aportación fija. En el segundo, las rentas se subastaban al mejor postor, con la misma condición.

b) Una vez recaudados los ingresos, la Contaduría Mayor de Hacienda distribuía los fondos y hacía llegar los recursos a las instituciones y empleados de la monarquía.

c) La contaduría mayor de cuentas controlaba las liquidaciones de los receptores, revisaba el manejo de las contribuciones que éstos ingresaban y concedía, en su caso, los correspondientes finiquitos, con los cuales concluía el procedimiento fiscal.” (p. 2)

Al centralizar todas las funciones de tipo administrativo y jurisdiccional en un solo órgano, trajo consigo que la recaudación de alcabalas hecha por los contadores de cuentas no tuviese la supervisión necesaria, al no existir un contrapeso efectivo a estos actos de autoridad.

Por lo que en 1523 y 1525 los ciudadanos solicitaron en las cortes de Valladolid y Toledo, respectivamente, en los años señalados, la creación de un tribunal ajeno, para que resolviera los conflictos suscitados entre los particulares y los recaudadores, entonces se asignaron dos miembros del Consejo de Castilla, para que fungieran como revisores de los asuntos más relevantes.

1.1.2 Consejo de Hacienda

En 1525 se crea el Consejo de Hacienda para supervisar a los contadores de cuentas, atender los gastos de las casas y guardias reales, elaborar los presupuestos y efectuar la relación de gastos e ingresos de la corona española.

El Consejo de Hacienda, carecía de competencia jurisdiccional por mandato de Carlos V, que decidió que esta función la desempeñara un tribunal mixto compuesto por la Contaduría Mayor de Hacienda y dos consejeros de castilla.

En nuestra opinión, el tribunal mixto de Carlos V tenía el propósito fundamental de dejar dentro a la Contaduría Mayor de Hacienda, para tener el control del sentido de las resoluciones de carácter trascendental para la monarquía, con el fin de velar por sus propios intereses.

En 1554 la Contaduría Mayor de Hacienda sufrió cambios, entre ellos encontramos que ahora la conformaban cuatro contadores que solamente trataban asuntos administrativos, el tribunal de oidores que impartía justicia y los consejeros de castilla que intervenían cuando este órgano funcionaba en pleno, cabe decir, que los contadores en dichos asuntos tenían voz pero carecían de voto.

De lo anterior, podemos destacar que ya se estaba dando en cierta medida la división de atribuciones, al no permitir que los contadores tuvieran injerencia en las decisiones judiciales, ya que sólo contaban con el derecho de ser escuchados, pero no al voto, de esta manera se evitó que fueran juez y parte.

El Consejo de Hacienda sufre un retroceso, a través de las ordenanzas de Felipe II en donde instituye a la Contaduría Mayor de Hacienda como un tribunal ordinario, y a los tenientes, oidores y contadores en calidad de jueces de primera instancia y en grado de apelación. Según Mendiola (2004) trataban los siguientes asuntos:

a) “Contra cualquier consejos, universidades y personas particulares, de cualquier estado, condición y preeminencias que sean, que llevan ó gozan, pretenden tener, llevar y gozar las rentas, pechos y derechos reales, y a nos pertenecientes,

b) Contra quienes se eximan o pretendan eximir de no pagar ni contribuir en las nuestras rentas, pechos y derechos, por cualesquiera causas, títulos o razones,

c) Cerca de los arrendamientos, posturas de dichos contadores mayores, o por mandato y comisión de dichas rentas,

d) Contra los arrendadores, receptores, fieles, cogedores, y otras cualesquier personas que hubieren cogido y llevado las nuestras rentas, pechos y derechos por recudimiento, receptoría o fieltad,

e) En lo que toca al cumplimiento y ejecución de los recudimientos, receptorías y fieltades,

f) En todo lo tocante y concerniente al encabezamiento general del reino y del modo de repartimiento y hacimiento de rentas, que en virtud de él y en los lugares se ha de hacer,

g) Contra todos los que hicieron fraudes, ligas y monopolios cerca de nuestras rentas e impiden el beneficio, acrecentamiento o cobranza de ellas en cualquier manera,

h) Contra los que insisten o impiden a los jueces y oficiales y personas que de la dicha Contaduría Mayor se envían para la cobranza y beneficio de dichas rentas,

i) Contra los que defraudan los derechos, y pasan y sacan las mercancías que pueden sacar y pasar de estos reinos, sin pagar los dichos derechos,

j) Finalmente contra los jueces eclesiásticos, que impiden las cobranzas de nuestras rentas, queriendo eximir o exceptuar alguna o algunas personas de la paga de ellas o que se comprometen en conocer de lo que toca a las dichas rentas, no les pertenecieron, y proceden contra los nuestros jueces de rentas.” (p. 5)

Posteriormente en 1593 se le otorga facultad jurisdiccional al Consejo de Hacienda, teniendo como funciones llevar la administración de la real hacienda, autorizar exenciones y expedir las cédulas firmadas por el rey, y realizar las ventas de alcabalas, tierras, tercias y fijar los procedimientos para el buen gobierno.

Su estructura orgánica, se conformaba de un Presidente que también era Presidente de la Contaduría Mayor de Hacienda, dos miembros del consejo real y dos contadores de la Contaduría Mayor de Hacienda; al estar conformadas de esta manera, por un mismo funcionario las dos instituciones, se continúa teniendo control directo del Consejo de Hacienda.

Más tarde el Rey separa esta función jurisdiccional, argumentando que se tenía mucha acumulación de asuntos y que era necesario, por lo que de nuevo se le confiere a la Contaduría Mayor de Hacienda mediante los oidores de dicha institución, estando también facultados para proceder penalmente en contra de los infractores de las obligaciones de la real hacienda.

A los contadores de cuentas se les prohíbe intervenir en asuntos de carácter jurisdiccional y se limitan a examinar las liquidaciones de contratos y de las cuentas efectuadas por los administradores de renta. Sólo con previa autorización del Presidente del Consejo de Hacienda, se permitía a un contador de cuentas acompañar a los oidores a las audiencias, pero no podía juzgar, ni tener derecho a voto.

El 16 de octubre de 1602, se unen el Consejo de Hacienda y la Contaduría Mayor de Hacienda, esta transformación la realizó Felipe III al argumentar que estas dos instituciones, trataban los mismos asuntos y la misma sustancia, y al estar separadas sólo provocaban dilación en los asuntos.

Al fusionarse, se origina el Tribunal llamado “Consejo de Hacienda y Contaduría Mayor de ella” el cual quedó estructurado de la siguiente forma: Un Presidente, ocho consejeros de Hacienda, dos Secretarios auxiliados por dos asesores del Consejo Real, el Tribunal de Oidores ahora contaba con cinco miembros y la Contaduría Mayor de Cuentas además de tener un fiscal y de los dos contadores que

ya había anteriormente, se incrementó a veinticuatro Contadores de Resultas y seis Supernumerarios.

Cabe señalar, que el Consejo de Hacienda y la Contaduría Mayor de Cuentas no podía conocer de conflictos, ya que de lo contrario, degeneraría en tardanza en la administración y cobranza de la real hacienda, como también de la revisión de cuentas.

A pesar de que la corona española contaba con el Consejo de Hacienda y Contaduría Mayor de ella, que como se dijo fue el nombre que se dio debido a la fusión en comento, la corona con esta institución no podía solventar sus gastos, ni con las riquezas provenientes del nuevo continente.

Es importante recordar un poco sobre la situación en que se encontraba España en esa época, se había convertido en pocos años en un Estado rico, con el nuevo patrimonio que poseían se volvieron el primer país consumidor de bienes y servicios de Europa, pensaban que esa riqueza era inagotable, por lo que descuidaron su economía y su política de desarrollo, porque mientras ellos continuaban en un feudalismo, los demás Estados lograron activar y desarrollar su economía gracias al capital de la corona española.

Debido a que España no invirtió el capital proveniente del nuevo continente en su territorio, para así generar más riqueza, sino que hubo un despilfarro mayúsculo, provocando con esto fuga de capital, por lo que este auge económico fue pasajero y no alcanzaba a cubrir los gastos de la corona, ni con los ingresos fiscales ordinarios era suficiente. Entonces la Corona Española, dependía de los ingresos extraordinarios que le otorgaban sus Cortes.

Las Cortes tenían la facultad exclusiva de autorizar y dar nuevos ingresos a la Corona, esto estuvo vigente hasta el siglo XVIII.

Esta limitante, la consideramos como la primera de las facultades de control, dirigida al poder público de aquel entonces; para que le autorizaran ingresos extraordinarios, debería el rey o su representante hacer una solicitud y llevar a cabo la presentación del informe del estado en que se encontrara la situación económica de la monarquía.

Esta solicitud era presentada ante los procuradores, los cuales eran nombrados por las cortes, es decir, por las ciudades que contaban con derecho a voto. El informe era hecho en forma de discurso, en donde se exponía la necesidad de la obtención de mayores recursos para satisfacer los requerimientos del Estado.

Los procuradores analizaban y discutían dicha petición, y en su caso la aprobaban, asimismo proponían los mecanismos de recaudación para dichos ingresos de carácter extraordinarios; un aspecto muy importante de esto es la supervisión que se realiza a la recaudación de los ingresos extraordinarios, en otras palabras, se da un seguimiento, para verificar si la recaudación se lleva a cabo de acuerdo a los rubros autorizados.

Subrayar lo anterior es de verdadero valor, ya que en esos tiempos, alrededor del siglo XV, surgieron los sistemas de gobierno absolutista, solo por mencionar uno, el reinado de Luís XIV, el Rey Sol, que con su máxima "L'Etat, c'est moi" ("El Estado soy yo") pone de manifiesto el profundo significado del absolutismo en Europa, que se prolongó durante doscientos años.

En otras palabras, no había ningún otro poder, más que el poder soberano del rey al no existir la división de poderes, en muchas monarquías de la época, sucedía lo mismo, ya fuese en un grado mayor o menor.

En España pueden distinguirse dos clases de absolutismo; el primero, a imagen del que rigiera durante siglos en otros países europeos; el segundo, que marca una línea divisoria en el ámbito sociopolítico, se mostró permeable, a partir del siglo XVIII, a las ideas de los pensadores de la ilustración.

Con el fin de vigilar la administración y cobranza de los recursos otorgados al rey por parte de las cortes, se crea en 1601 la Comisión de Millones, la cual desapareció en 1631 y un año después fue restituida.

La Comisión de Millones, se incorporó al Consejo de Hacienda el cuatro de Marzo de 1647, pero fue hasta el veintisiete de Marzo de 1658 cuando tuvo verdadera eficacia la incorporación, formándose así en una sala, conformada por el Presidente del Consejo de Hacienda, por cuatro procuradores de las cortes, un fiscal y dos secretarios que ya formaban parte anteriormente de la Comisión de Millones.

El Consejo de Hacienda sufre cambios mediante la cédula del diecisiete de julio de 1681, quedando estructurado de la siguiente manera: un presidente o gobernador, un gran canciller, seis ministros, un fiscal y dos secretarios. En el ámbito jurisdiccional quedó con un fiscal y cinco oidores.

La Contaduría Mayor de Cuentas quedó con cuatro contadores mayores y al Consejo de Hacienda se le sumaron dos ministros de capa y espada.

Se modificó nuevamente en 1715, incrementándose a nueve ministros; la sala de millones se integró por cinco diputados del reino, cinco ministros de capa y espada, un fiscal y un secretario.

El Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas quedó compuesto por un fiscal y cinco ministros de pie fijo, esto quiere decir que eran inamovibles.

Dos años más tarde, se crean tres contadurías generales; la primera de ellas la Contaduría General de Valores, responsable de llevar la cuenta de todos los productos de las rentas públicas, la segunda llamada Contaduría General de Distribución, encargada de los gastos públicos, y la tercera llevó por nombre Contaduría General del Reino, cuyas funciones eran las mismas que desempeñaba antes la antigua Comisión de Millones.

A partir de 1718 se eliminaron casi en su totalidad las salas de gobierno, subsistiendo solamente una, la cual se conformó de un gobernador, seis ministros de capa y espada, dos fiscales, seis togados o magistrados, un secretario y dos contadores generales de hacienda, retomando las funciones de la Contaduría General de Millones.

En 1720 se reestructuró de nueva cuenta el Consejo, formándose dos salas, es decir la sala de gobierno y la sala de justicia, y se instauró nuevamente la sala de millones.

Sufre más transformaciones el sistema de fiscalización español, por conducto de Fernando VI faculta en 1749 a los intendentes corregidores para que conozcan de conflictos referentes a las rentas y en toda causa que tuviere interés o perjuicio la hacienda real; es oportuno decir que ante los intendentes no se admitía ningún recurso

y solamente en ciertos casos el Consejo de Hacienda podía conocer del asunto en grado de apelación.

En virtud de lo anterior, al Consejo de Hacienda y a la Sala de Millones, se les quitaba la función en materia económica y jurisdiccional, salvo en las demandas de grado de apelación, respecto de las resoluciones de los intendentes.

Carlos IV por medio de la ordenanza real del dos de febrero de 1803, le otorga jurisdicción absoluta al Consejo Real así como a los demás tribunales de aquel entonces y solamente dependían de la potestad soberana del rey.

Debido al surgimiento de la Constitución de Cádiz de 1812, se elimina el Consejo Supremo de Hacienda y en su lugar asigna a la Contaduría Mayor de Cuentas el examen de todas las cuentas de caudales públicos.

Gracias a la Constitución de 1848, se abre una nueva perspectiva funcional y estructural de la fiscalización en España. Por lo que en 1870 se aprueba la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Reino, que estuvo vigente hasta 1924, y posteriormente se crea el tribunal supremo de la hacienda pública; cabe resaltar que este tribunal ya contaba con las funciones de control interno y externo del sector público.

El Tribunal de Cuentas era el órgano fiscalizador de cuentas económicas, el cual se estableció en la constitución de 1931 y entró en vigor en 1934. Finalmente, el Tribunal de Cuentas del Reino se transforma en 1978 en el actual Tribunal de Cuentas Español, que a continuación abordaremos de forma detallada.

1.1.3 El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas así como de la gestión económica del Estado y del sector público, con jurisdicción propia, su ámbito competencial abarca todo el territorio nacional, incluso en las comunidades autónomas, que más adelante veremos su funcionamiento, el Tribunal de Cuentas depende directamente de las cortes generales ejerciendo sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado.

Este organismo tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente a su gobierno, régimen interior y personal a su servicio, ejerce sus funciones con plena independencia, y con apego al régimen jurídico elabora su propio presupuesto, que se integra en el presupuesto general del Estado en una sección independiente y es aprobado por las cortes generales. Los conflictos que se pueden suscitar sobre sus competencias o atribuciones son resueltos por el tribunal constitucional.

De acuerdo al artículo 136 de la Constitución Española (1979), el fundamento constitucional, del Tribunal de Cuentas es el artículo 136 que a la letra dice:

“1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

4. Una Ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.”

Hay que destacar el párrafo segundo, porque es en él, donde se faculta al tribunal para la revisión del actuar del Estado respecto de las finanzas públicas de España, así mismo se le dota de autonomía técnica, el tribunal tiene la obligación de rendir un informe anual sobre sus actividades y manifestación sobre las infracciones o responsabilidad de los funcionarios públicos.

Los funcionarios del tribunal, cuentan con independencia e inamovilidad y tienen las mismas restricciones que los jueces, se podría decir que reciben la misma calidad de los jueces.

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, se expidió el 12 de mayo de 1982 y entró en funciones dicho tribunal el 7 de abril de 1988, más adelante abordaremos los puntos de mayor relevancia del tribunal, como son, su estructura orgánica y sus principales funciones.

1.1.4 Estructura Orgánica del Tribunal de Cuentas

Está conformado por los siguientes órganos: a) un presidente, b) el pleno, c) la Comisión de Gobierno, d) la sección de fiscalización, e) la sección de enjuiciamiento, f) los consejeros de cuentas, g) la fiscalía y h) la Secretaría General.

A continuación desglosaremos cada uno de los incisos, comenzando por lo que toca al Presidente del tribunal:

1.1.4.1 El Presidente

La elección se efectúa por los consejeros de cuentas en votación secreta, el Presidente del Tribunal de Cuentas es nombrado por el rey de entre sus miembros, a propuesta del pleno y por un período de tres años.

Cuando no esté nombrado el Presidente o se presenten los siguientes supuestos: ausencia, enfermedad o cualquier otro impedimento legal del Presidente, le sustituirán en sus funciones los Presidentes de la Sección de Fiscalización y Enjuiciamiento, por este orden, en defecto de los mismos, el Consejero de más edad.

El Presidente tiene como deberes, representar al tribunal, convocar y presidir el pleno y la Comisión de Gobierno; decidiendo con voto de calidad en caso de empate, señalando el orden del día y disponiendo la ejecución de los autos, ejercer la jefatura superior del personal y determinar los gastos y contrataciones. Así como también llevar y contar con la superior inspección de los servicios propios del tribunal, y ejerce la potestad disciplinaria en casos de faltas graves, pudiendo delegar en el Secretario General el ejercicio de las competencias que le corresponden en materia de personal y como órgano de contratación, que no requieran previa autorización o conocimiento del pleno o de la Comisión de Gobierno.

1.1.4.2 El Pleno

El pleno se integra por los doce Consejeros de Cuentas, uno de ellos es el Presidente, para que el pleno sesione deberán estar por lo menos dos tercios de sus componentes y sus acuerdos se adoptan por mayoría de los asistentes, salvo en los casos en que, específicamente, se exija una mayoría calificada.

Las decisiones del pleno tienen carácter reservado, debiendo guardar secreto de las mismas los asistentes y cuantos pudieran conocerlas por razón de sus funciones en el tribunal. El fiscal y los consejeros pueden, en su caso, hacer un voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen plasmarlos en el acta correspondiente.

El Secretario General ejerce las funciones de secretario del pleno, con voz pero sin voto; cuando se vota en contra, se hace constar por escrito su oposición, el contenido de tales votos particulares se incorpora a las memorias, informes, mociones o notas que debe remitir el tribunal a las cortes generales, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, a las entidades y organismos del sector público.

Le atañe al pleno ejercer la función fiscalizadora, decidir los conflictos de competencias o atribuciones del tribunal, conocer y resolver los recursos contra las disposiciones y actos adoptados por el resto de los órganos del tribunal en el ejercicio de sus funciones gubernativas o en materia de personal, y las demás funciones que le encomiendan las leyes.

1.1.4.3 La Comisión de Gobierno

La Comisión de Gobierno se compone por el Presidente del tribunal y los consejeros de cuentas presidentes de sección, elegidos por un período de tres años, en la misma sesión en que se haya elegido al Presidente, y al pleno le compete su nombramiento.

Es atribución de la Comisión de Gobierno mantener relaciones permanentes con las cortes generales a través de la comisión mixta, cabe señalar que en materia de personal y régimen de trabajo, las facultades no reservadas específicamente al pleno o al Presidente del tribunal, le competen a la Comisión de Gobierno, así como también

hacer uso de la potestad disciplinaria en casos de faltas muy graves, distribuir los asuntos entre las secciones, y las demás funciones que le atribuyen la ley orgánica y la de funcionamiento.

1.1.4.4 La Sección de Fiscalización

La sección de fiscalización está integrada por su Presidente y los consejeros que tengan a su cargo los departamentos sectoriales y territoriales, que posteriormente veremos su función.

La estructura de la sección de fiscalización se divide en departamentos sectoriales que abarcan las grandes áreas de la actividad económico-financiera del sector público. Los departamentos territoriales llevan a cabo la fiscalización de la actividad económico-financiera de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales.

Le toca verificar la contabilidad de las entidades del sector público y el examen y comprobación de las cuentas que se someten a la fiscalización del tribunal, así como examinar los procedimientos fiscalizadores tramitados en los distintos departamentos sectoriales y territoriales, asimismo, proponer al pleno las memorias o informes, mociones, notas o medidas que corresponda elevar a las cortes generales.

1.1.4.5 La Sección de Enjuiciamiento

La sección de enjuiciamiento está conformada por su Presidente y los consejeros de cuentas a quienes, como órganos de primera instancia o adscritos a la sala o salas del tribunal, corresponde conocer los procedimientos jurisdiccionales, cada sala deberá estar compuesta por el Presidente, que es el de la sección, y dos consejeros, cuenta

además, con un secretario y con el personal de secretaría que demandan las necesidades del servicio.

Además de sus funciones jurisdiccionales, le corresponde a la sección de enjuiciamiento preparar la memoria de las actuaciones jurisdiccionales del tribunal durante el ejercicio económico correspondiente y manifestar la oportuna propuesta al pleno, así como también someter al pleno las modificaciones que deban introducirse en la estructura de la sección y la creación de nuevas salas cuando el número de los asuntos lo aconseje, asimismo establecer los criterios con arreglo a los cuales debe efectuarse el reparto de asuntos entre las salas y entre los consejeros de la sección de enjuiciamiento.

1.1.4.6 Los Consejeros de Cuentas

Los consejeros de cuentas son designados por las cortes generales, seis por el congreso de los diputados y otro tanto por el senado, por medio de votación por mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras, por un período de nueve años; cabe destacar, entre otros, los siguientes requisitos para ser consejero de cuentas: Se exige titulación académica superior, abogados, economistas y profesores mercantiles, de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.

Cabe subrayar la importancia de la designación de los consejeros mediante las cámaras, porque esto es el reflejo de la democratización de España, siendo los consejeros de cuentas independientes e inamovibles y están sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones establecidas para los magistrados y jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La responsabilidad civil o criminal en que puedan incurrir en el ejercicio de sus funciones es exigida ante la sala correspondiente del tribunal supremo, y la disciplinaria se deduce conforme lo establece la ley de funcionamiento.

Las causas por las cuales se termina el mandato del Presidente y de los Consejeros de Cuentas del Tribunal son por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las cortes generales, incapacidad o incompatibilidad.

También pueden cesar por haber incurrido en responsabilidad disciplinaria, que se produjera por incumplimiento grave de los deberes del cargo o por haber sido declarados responsables, en virtud de una sentencia firme.

Les concierne a los consejeros de cuentas titulares de los departamentos sectoriales y territoriales de la sección de fiscalización, representar al departamento ante los restantes órganos del tribunal, impulsar, dirigir, distribuir, coordinar e inspeccionar el trabajo en el departamento, aprobar, rectificar o rechazar las propuestas que les formulen las distintas unidades y ejercer la potestad disciplinaria en los supuestos de faltas leves.

Además de la competencia jurisdiccional, corresponde a los consejeros de cuentas adscritos a la sección de enjuiciamiento ejercer la vigilancia e inspección sobre los procedimientos de su competencia y la potestad disciplinaria sobre el personal de la sección en casos de faltas leves.

1.1.4.7 La Fiscalía

La fiscalía del Tribunal de Cuentas, depende funcionalmente del fiscal general del Estado, y la fiscalía del tribunal está integrada por el fiscal y los abogados fiscales, es nombrado por el gobierno en la forma determinada en el estatuto del ministerio fiscal.

Son funciones de la fiscalía del Tribunal de Cuentas consignar su dictamen escrito en las cuentas generales y en las memorias, mociones y notas del tribunal, en orden a las responsabilidades contables que de ellas puedan resultar, ser escuchada en los procedimientos de fiscalización del tribunal antes de su aprobación definitiva y solicitar la práctica de las diligencias que estime convenientes en orden a la depuración de las responsabilidades contables que de aquéllos puedan resultar.

Asimismo, tomar conocimiento de todos los procedimientos fiscalizadores y jurisdiccionales que se siguen en el tribunal a efecto de esclarecer las posibles responsabilidades contables que de ellos pudieran derivarse, ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza.

1.1.4.8 La Secretaría General

La Secretaría General desempeña las funciones tendientes al adecuado ejercicio de las competencias gubernamentales del Presidente, del pleno y de la Comisión de Gobierno, en todo lo relativo al régimen interior del Tribunal de Cuentas. Cabe apuntar que el Secretario General es elegido y removido libremente por el pleno, a propuesta de la Comisión de Gobierno.

Además de las funciones antes señaladas, le corresponden las de gestión, tramitación, documentación y registro de los asuntos de la competencia del Presidente, pleno y Comisión de Gobierno.

La Secretaría General se organiza en las unidades administrativas necesarias para atender la tramitación de expedientes de toda índole y la gestión de asuntos generales, gubernamentales y de personal al servicio del tribunal, asuntos económicos y presupuestarios, inspección y funcionamiento de los servicios propios, compras y adquisiciones, información y procesamiento de datos, registro general, archivo y biblioteca.

1.1.4.9 El Servicio Jurídico

El servicio jurídico del Estado en el Tribunal de Cuentas, es un órgano de asesoramiento y apoyo al servicio del Presidente y de los órganos colegiados del tribunal y de los presidentes de las secciones de que consta el mismo, está prevista la existencia de un gabinete técnico bajo la dependencia orgánica del Presidente.

Ahora hablaremos de las atribuciones propias del Tribunal de Cuentas, que son la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público, y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos. Se dividen en dos aspectos:

- Fiscalización
- Jurisdiccional.

La Fiscalización:

Esta función se caracteriza por ser externa, permanente y consultiva, y se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

Su ámbito de competencia recae sobre el sector público, el cual, en España, está integrado por la administración del Estado, las comunidades autónomas, las corporaciones locales, las entidades gestoras de la seguridad social, los organismos autónomos, así como por las sociedades estatales y entidades públicas.

Además, le compete fiscalizar al Tribunal de Cuentas la subvenciones, créditos, avales y otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas. Podemos decir, que desde un punto de vista objetivo afecta toda la actividad económico-financiera del Estado.

Enseguida veremos los diferentes procedimientos que deben seguir el tribunal, las cortes generales respecto a la función fiscalizadora y, en su ámbito, las asambleas legislativas y otros órganos representativos análogos que se constituyan en las comunidades autónomas.

La tramitación de los procedimientos de fiscalización se rige bajo las prescripciones de la ley de funcionamiento y, en su defecto, se aplican las disposiciones del procedimiento administrativo, a excepción de las que determinan el carácter de parte o legitiman para la interposición de recursos en vía administrativa o jurisdiccional.

El ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, se lleva a cabo mediante los siguientes procedimientos:

- El examen y comprobación de la cuenta general del Estado.
- El examen y comprobación de las cuentas generales y parciales de todas las entidades y organismos que integran el sector público y de las que deban rendir los

recaudadores o beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos o avales.

- El análisis de los expedientes sobre los contratos celebrados por la administración del Estado y de las demás entidades del sector público.
- El examen de la situación y modificaciones del patrimonio del Estado y demás entidades del sector público.
- El estudio de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.

Para desempeñar su función fiscalizadora el tribunal puede recabar y utilizar los resultados de cualquier función interventora o de control interno que previamente se haya efectuado.

Así como también los de la fiscalización externa de los órganos creados por las comunidades autónomas; de igual forma se puede utilizar las técnicas de auditoría que resulten idóneas a la fiscalización pretendida y comisionar a expertos que cuenten con título certificando su pericia en la materia.

La norma de funcionamiento del tribunal se encarga de la regulación de los procedimientos por medio de los cuales se ejerce la función fiscalizadora, a cuyo término se ponen de manifiesto las actuaciones practicadas a los responsables del sector o subsector público fiscalizado, o a las personas o entidades fiscalizadas, concediéndoles una etapa de audiencia para que aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Finalizada esta etapa, si no se han acordado otras comprobaciones con nuevas audiencias, se formula un proyecto del resultado de la fiscalización que es enviado al fiscal del tribunal y al servicio jurídico del Estado, para que presenten sus correspondientes alegaciones. El proyecto se delibera en la sección de fiscalización y se somete a la aprobación del pleno del tribunal.

La actividad de la función fiscalizadora se plasma en la declaración definitiva de la cuenta general del Estado, con fundamento constitucional en el artículo 136.1 párrafo segundo, el Informe anual previsto en el segundo párrafo del mismo artículo en el punto 2, en los demás Informes o memorias, y en las mociones o notas.

El Tribunal de Cuentas, por delegación de las cortes generales, procede al examen y comprobación de la cuenta general del Estado dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha de su rendición.

El pleno deberá escuchar al fiscal antes de dictar la declaración definitiva que le merece para elevarla a las cámaras con la oportuna propuesta, corriendo traslado al gobierno.

El informe anual comprende el análisis de la cuenta general del Estado y de las demás del sector público, extendiéndose, además, a la fiscalización de la gestión económica de dicho sector.

Dicho informe contempla una memoria de las actuaciones jurisdiccionales del tribunal durante el año correspondiente, y a él se incorporan los resultados obtenidos en orden a la corrección de las infracciones, abusos o prácticas irregulares detectadas por el Tribunal de Cuentas y el grado de cumplimiento de las observaciones emanadas

del mismo. Idéntico informe se elabora respecto al sector público de las comunidades autónomas que no tengan órgano propio de control externo.

El informe anual debe remitirse, para su tramitación parlamentaria, a las cortes generales y, en lo que les concierna, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y a los plenos de las corporaciones locales. Del mismo modo se correrá traslado de él, al gobierno nacional, a los consejos de gobierno de las comunidades autónomas y a las presidencias de las corporaciones locales.

Los informes y las mociones o notas, que no sean anuales, por regla general, se elevan, junto con los alegatos que se hayan formulado a las cortes generales y, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, separadamente del informe anual, aunque también pueden exponerse integradas en éste.

Los informes del Tribunal de Cuentas, una vez culminado el trámite parlamentario correspondiente, son publicados en el Boletín Oficial del Estado y, cuando la actividad fiscalizadora se refiere a las comunidades autónomas o a entidades que de ellas dependan, se publican también en su respectivo Diario o Boletín Oficial.

Cabe señalar que en las comunidades autónomas en donde se han creado órganos de control externo, éstos coordinan su actividad fiscalizadora con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garantizan la mayor eficacia en los resultados y evitan la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

La Jurisdiccional:

Esta función jurisdiccional contable, se refiere a los supuestos que originan la responsabilidad contable que se ejerce respecto de las cuentas que deben rendir quienes recaudan, intervienen, administran, custodian, manejan o utilizan bienes, recursos o efectos públicos.

La jurisdicción contable se caracteriza por ser necesaria, improrrogable, exclusiva y plena, y se extiende, a los efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión de las cuestiones perjudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de la responsabilidad contable y estén relacionadas directamente con ella.

No existe incompatibilidad, respecto de unos mismos hechos, con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. Además, cuando los hechos son constitutivos de algún delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia, y el juzgado o tribunal que entienda de la causa se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos, corriendo traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios a efecto de que determine el importe de los daños y perjuicios causados en los bienes o fondos públicos.

En cambio, a la jurisdicción contable no le compete el enjuiciamiento de las cuestiones atribuidas al tribunal constitucional o a los distintos órdenes de la jurisdicción ordinaria.

Los conflictos que se susciten entre los órganos de la jurisdicción contable y la administración o las restantes jurisdicciones son resueltos de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de conflictos jurisdiccionales.

La jurisdicción contable puede solicitar el auxilio de los jueces y tribunales de todo orden para el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, que debe serles prestado en la forma regulada en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en las leyes procedimentales para la cooperación jurisdiccional.

La responsabilidad contable deriva de las cuentas y surge cuando quienes recaudan, intervienen, administran, custodian, manejan o utilizan bienes, recursos o efectos públicos realizan un menoscabo en los mismos bienes que están a su cargo y que es consecuencia de una acción u omisión culpable, en otras palabras, llevado a cabo con dolo o culpa infringiendo las normas reguladoras del régimen presupuestario y contable de aplicación al sector público y a quienes perciben subvenciones o ayudas con cargo a dicho sector, quedando obligado el responsable a indemnizar los daños y perjuicios causados.

El aspecto más típico de responsabilidad contable es el llamado alcance. El alcance es el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deben rendir las personas que tienen a su cargo el manejo de los recursos o efectos públicos.

Es decir, el alcance son los recursos o los fondos públicos faltantes de manera injustificada y el servidor o los servidores públicos encargados de dichos recursos no logran justificar el por qué del faltante.

A su vez se considera malversación de recursos o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo.

Ahora tocaremos el punto de los órganos de la jurisdicción contable a fin de comprender con mayor precisión lo anterior expuesto; y son los siguientes: los consejeros de cuentas y las salas de la sección de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas.

A los primeros corresponde el conocimiento y fallo, en única instancia, de los expedientes de cancelación de fianzas en los que no se deducen pretensiones de responsabilidad contable y, en primera instancia, de los juicios de cuentas, de los procedimientos de reintegro por alcance y de los restantes procedimientos de cancelación de fianzas.

Por su parte, las salas del tribunal conocen en única instancia, de los recursos que se formulen contra resoluciones dictadas por las administraciones públicas en materia de responsabilidades contables en aquellos casos expresamente previstos por las leyes y, en segunda instancia, de las apelaciones deducidas contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los consejeros de cuentas en los procedimientos de responsabilidad contable. Sin perjuicio de su aumento si las necesidades del servicio lo requieren, la sección de enjuiciamiento tiene una sala de justicia.

La sala de lo contencioso administrativo del tribunal supremo, conoce de los recursos de anulación y revisión que se interponen contra las sentencias pronunciadas por las salas del Tribunal de Cuentas, en los casos y por los motivos determinados en la ley de funcionamiento.

Enseguida hablaremos respecto de quienes están legitimados para actuar ante la jurisdicción contable, y son quienes tienen un interés directo en el asunto o son titulares de derechos subjetivos relacionados con el caso.

El ejercicio de toda clase de pretensiones ante el tribunal, por parte de las administraciones públicas, no necesita que las mismas declaren previamente dañinos los actos que impugnen.

La acción para la exigencia de la responsabilidad contable, en cualquiera de los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, es pública y en ningún caso se exige fianza o caución, sin perjuicio de la responsabilidad criminal o civil en que pudiera incurrir el que ejercita la acción indebidamente.

Para poder litigar se establece que los funcionarios y el personal al servicio de las entidades del sector público legitimado para comparecer ante el Tribunal de Cuentas puede hacerlo por sí mismo y asumir su propia defensa. A los abogados del Estado corresponde la representación y defensa del Estado y de sus organismos autónomos.

Las clases de procedimientos con las que cuenta, son el juicio de cuentas, procedimiento de reintegro por alcance y expediente de cancelación de fianzas. Los dos primeros tienen el carácter de contenciosos, en tanto que el último se asemeja a los expedientes de jurisdicción voluntaria.

El procedimiento de reintegro por alcance es el cauce procesal para la exigencia de alcances y malversaciones, y el juicio de cuentas queda para los casos de responsabilidad contable por hechos diferentes a los supuestos antes mencionados.

Con carácter previo a la apertura del juicio de cuentas y del procedimiento de reintegro por alcance, deben tener lugar unas actuaciones, que tienen naturaleza estrictamente administrativa. La actuación previa al juicio de cuentas se denomina pieza separada, e instrucción la que lo es al procedimiento de reintegro por alcance.

Sobre la cuerda separada conviene indicar que la ley orgánica permite la declaración de determinadas responsabilidades contables, como son las que no sean constitutivas de alcance o malversación por la administración, a través de un expediente administrativo.

En estos casos la autoridad que acuerde la incoación del expediente la comunicará al tribunal, que se podrá en cualquier momento avocar el conocimiento del asunto. Y las resoluciones que dicta la administración serán recurribles ante el tribunal y resueltas por la sala correspondiente.

Cabe mencionar que la tramitación del juicio de cuentas es similar al proceso contencioso-administrativo ordinario. El procedimiento de reintegro por alcance sigue los trámites del juicio declarativo que corresponde a la cuantía del alcance o malversación, conforme a la ley de enjuiciamiento civil.

El objetivo primordial de los expedientes de cancelación de fianzas es determinar si existen responsabilidades que hayan de ser efectivas con cargo a las garantías que ciertos funcionarios deben prestar antes de iniciar el desempeño de su cargo. En los mismos no se ejercitan pretensiones de responsabilidad contable y su única finalidad es, precisamente, constatar la inexistencia de ésta si hubiere, proceder a su cancelación y devolución.

Los procedimientos jurisdiccionales ante el Tribunal de Cuentas pueden terminar por sentencia, auto de sobreseimiento, allanamiento, desistimiento y caducidad. Es de suma importancia resaltar que el Tribunal de Cuentas ejecuta por sí mismo las resoluciones que dicta.

Contra las sentencias pronunciadas por los consejeros de cuentas en primera instancia procede en su caso el recurso de apelación, que se sustancia y decide el cual está contemplado en la ley de la jurisdicción contencioso administrativa.

Así mismo, determinadas resoluciones de la sala son susceptibles del recurso de anulación, por los motivos previstos en la ley de funcionamiento y las sentencias firmes del de revisión, también por los motivos que dispone la Ley antes citada.

Para el conocimiento de ambos recursos es competente la sala de lo contencioso administrativo del tribunal supremo, y se preparan, interponen, sustancian y deciden de conformidad con lo dispuesto en la ley que regula sobre la jurisdicción contencioso administrativo.

1.2 Antecedentes de la Fiscalización en México

1.2.1. Época Pre-Colonial

En nuestro país, las primeras manifestaciones de tributación se encuentran en los códices aztecas, en los cuales se asentó que el Rey de Azcapotzalco pedía como tributo a los aztecas: flores, frutos, animales y demás productos que se obtenían o producían en la región; a cambio ellos recibían beneficios en su comunidad.

Los aztecas se organizaron para facilitar la recaudación, surgiendo así los primeros recaudadores llamados “calpixquis”, quienes se caracterizaban por llevar una vara en una mano y un abanico en la otra.

Los “Calpixquis” llevaban un registro pormenorizado de los pueblos y ciudades tributarias, así como de la enumeración y valuación de las riquezas recibidas. La

matrícula de tributos es uno de los documentos más importantes de los códices dedicados a la administración y a la hacienda pública.

Los tributos a que estaban obligados los pueblos sometidos por los aztecas eran de dos tipos:

- En especie, impuestos según provincia, población y riqueza
- En servicios especiales, que estaban obligados a prestar los vecinos de los pueblos sometidos.

Cabe señalar que el sistema de tributación era en especie, ya que en ese entonces no tenían conocimiento del sistema monetario, por lo que todas sus transacciones las realizaban por medio de trueque.

En las ciudades y aldeas aledañas a Tenochtitlán, que constituían el territorio propiamente dicho de los aztecas, el tributo era de dos clases: la entrega de determinados artículos y la prestación de servicios personales.

Lo que se recaudaba era maíz, ají, frijoles, algodón, y para ello tenían en cada pueblo señaladas tierras, y en ellas tenían los señores esclavos que las guardaban y labraban, los oficiales tributaban lo que era de su oficio; los mercaderes de sus mercancías, ropas, plumas, joyas, piedras, el oro lo tributaban en polvo.

También tributaban los teccallec y los miembros de los barrios, que formaban la mayor parte de los campesinos. Los primeros pagaban el tributo por conducto de los señores que le arrendaban las tierras; los segundos, eran los calpullec, éstos tributaban cada año de todo lo que produjeran.

En cuanto a los comerciantes y los artesanos, tributaban cada veinte o cada ochenta días, pero no estaban obligados a prestar servicio personal, ni labrar colectivamente las tierras del rey o a colaborar en las obras públicas, solamente en tiempos de necesidad.

Estaban exentos de pagar tributo los nobles, los sacerdotes, los menores de edad, los huérfanos, las viudas, los limosneros, los discapacitados e impedidos para trabajar, aunque tuvieran tierras.

Cabe destacar que existía distingo entre el tesoro público y los bienes privados del Monarca, sin embargo éste no podía disponer a su voluntad de los tributos y debía emplearlos para la conservación del imperio.

Poco antes de la conquista, el territorio sojuzgado por los aztecas estaba constituido por 38 provincias tributarias. Se extendía desde Cihuatlán, en la costa del Pacífico, hasta la región costera del Golfo de México ubicada entre Tochapan y Tochtepec, y al sur llegaba hasta la provincia de Xoconochco.

No obstante, el imperio azteca carecía de integración política. Los numerosos pueblos que lo formaban no tenían ningún interés común, eran independientes y se regían por sus propios jefes. Esta falta de cohesión interna obedecía en gran parte a la forma peculiar de dominio a la que estaban sujetos y explica la vulnerabilidad que habría de mostrar el imperio al enfrentarse a los españoles.

Desafortunadamente el imperio azteca, no contaba con el apoyo de sus pueblos al momento de la conquista; los pueblos que se aliaban con españoles para vencer a los aztecas no se dieron cuenta que se vencían ellos mismos. Y nos damos cuenta entonces, que el único vínculo que los unía a los aztecas era lo fiscal.

Esta relación tributaria se actualizaba inmediatamente después de que un pueblo o una tribu sucumbía al poder de los aztecas; de lo anterior resultaban tres formas de sujeción político fiscal:

- La de los pueblos que se sometían de buen grado y, en calidad de aliados, conservaban plena autonomía, con la única condición de tributar y sin la intervención de un calpixque o recaudador imperial;
- La de aquéllos que, si bien se hallaban bajo la supervisión de un calpixque, elegían libremente a sus dirigentes y conservaban su propio régimen de gobierno;
- La de aquéllos a los cuales se les imponía un jefe o gobernador, asesorado por funcionarios nombrados por el emperador.

Estos últimos constituían el territorio propio de Tenochtitlán y eran los menos, pues sólo se nombraban gobernadores en ciertas fronteras o en regiones recientemente conquistadas.

Determinándoseles también la cantidad, calidad y la periodicidad del tributo, tomando en cuenta la región de los contribuyentes, por ejemplo, los que habitaban en zonas costeras tributaban con productos del mar, los cuales eran transportados en recipientes llenos de sal para que se conservaran hasta llegar al imperio azteca.

1.2.2 Época Colonial

Hernán Cortés al quedar al frente del gobierno azteca estableció que los tributos consistían en animales, metales preciosos y joyas, se cobraba el Quinto Real al reclamar las tierras en nombre del rey de España, Cortés elaboró una relación

detallada de la recaudación, y nombra a un ministro, un tesorero y a varios contadores encargados de la recaudación y custodia del Quinto Real. Cabe señalar que en 1524 se crea en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas por mandato de los Reyes de España.

En la Nueva España, los indígenas pagaban sus impuestos también con trabajo, en minas, haciendas y granjas. En 1573 se implanta la alcabala que consistía en el pago por pasar mercancías de un Estado a otro y el peaje.

La principal fuente de riqueza para el conquistador fueron las minas y sus productos, por lo que fue el ramo más explotado y se creó todo un sistema jurídico fiscal, con el objeto de obtener el máximo aprovechamiento de su riqueza para el Estado.

Los caudillos de la Independencia en 1810 lucharon contra la esclavitud y por la abolición de alcabalas por ejemplo de un impuesto indirecto de 10% del valor de lo que se vendía o permutaba, se asemeja al actual impuesto sobre la renta; gabelas que eran gravámenes, y peajes.

El sistema fiscal se complementaba con el arancel para el Gobierno de las Aduanas Marítimas, siendo éstas las primeras tarifas de importación publicadas en la República Mexicana. Asimismo, se modificó el pago de derechos sobre vino y aguardiente, y se reguló la libertad para la extracción de capitales al extranjero.

Al promulgarse la Constitución de Cádiz de 1812, estableció el principio político de la división de poderes rescatando al mismo tiempo al propio Tribunal de Cuentas con sus plenas funciones de control fiscal.

La obra de mayor trascendencia de los Insurgentes fue proveer el fundamento jurídico y político al movimiento independentista. Esa fue la principal preocupación del “Siervo de la Nación”, José María Morelos y Pavón, quien para ello convocó e instaló en la ciudad de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, al que la historia recuerda como Congreso de Anáhuac.

Aquel primer congreso mexicano declaró la Independencia de la América Septentrional, la abolición de la esclavitud y proclamó la necesidad de formular una Constitución que estableciera que la soberanía dimanaba del pueblo.

El Congreso de Anáhuac tuvo que trasladarse perseguido por el ejército Realista, a Apatzingán y el 22 de octubre de 1814 se 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, establece ya, en su parte orgánica, destinada a la estructuración de los órganos del poder público, el principio de la soberanía popular, entendida ésta como una facultad de dictar leyes y establecer una forma de gobierno.

El Decreto Constitucional adoptó la representación política como sistema y estableció que la soberanía recae en el pueblo por medio de los Diputados; reconoció el sistema de división de poderes haciendo residir el Legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el Ejecutivo en el Supremo Gobierno y el Judicial en el Supremo Tribunal.

Respecto al Ejecutivo, se quitó el sistema unipersonal y se estableció un órgano colegiado compuesto de tres personas iguales en autoridad, que alternarían su ejercicio en la presidencia por cuatrimestres y se renovarían uno anualmente,

prohibiendo su reelección. Es de suma importancia decir que ya desde entonces se plantearon los primeros esbozos sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos.

También se encuentra el primer antecedente constitucional en México sobre la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del poder Ejecutivo, ya que en su capítulo VIII, artículo 114, el mencionado Decreto Constitucional señala 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”

1.2.3 Época Independiente

México al lograr su independencia tuvo un déficit económico muy severo, debido a los malos manejos y al tipo de política fiscal del virreinato, y a los costos que trajo consigo la guerra. Por lo que se realizó una junta en 1821 para evaluar cuáles iban hacer las deudas que el nuevo gobierno reconocería, aceptando solamente las deudas del virreinato antes de 1810.

En ese entonces no había un sistema de recaudación fiscal, por lo que se nombra a un ministro de Hacienda para que comience con esa ardua tarea de establecer el nuevo sistema tributario, y así restablecer la economía.

El Tribunal de Cuentas de la Nueva España duró en funciones hasta 1824, porque el 4 de octubre de ese año surge la primera Constitución Federal en México,

en donde se establece que el Congreso es el encargado de revisar la cuenta pública que presente el poder Ejecutivo, lo cual se indica en el artículo 50 fracción VIII.

Posteriormente de haber entrado en vigor la Constitución, estando Valentín Gómez Farías como Presidente del Congreso Constituyente y Secretario del mismo José María Izazaga, se publica la Ley sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer por el decreto del 16 de noviembre de 1824.

Dicha Ley crea, entre otros órganos, a la 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 al 51, transcribiré los de mayor relevancia:

“Artículo 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 la contaduría mayor.

Artículo 43. Esta contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados.

Artículo 44. La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión de cinco diputados nombrados por la misma. Esta comisión será permanente aun por el tiempo de receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del secretario del despacho de Hacienda.

Artículo 45. La contaduría se dividirá en dos secciones, de hacienda y de crédito público, y cada sección estará a cargo de un contador mayor.

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

Artículo 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.

Artículo 51. La de 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.”

Como podemos ver esta Ley faculta a la Cámara de Diputados de forma exclusiva a la revisión anual de la cuenta pública, presentada por el Ejecutivo a través de su Secretario de Hacienda, con lo anterior se logra que el Ejecutivo rinda cuentas a los representantes de la sociedad, que son los Diputados y se da con ello el control externo de la administración pública.

Con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, se desaparece al Tribunal de Cuentas para no dejar instituciones creadas por la Corona Española. La función primordial de la Contaduría Mayor de Hacienda era emitir dictámenes sobre los informes del Secretario de Hacienda y de funcionarios responsables, para posteriormente someterlos al Pleno.

En los años posteriores, debido a la guerra con España y a la lucha entre Liberales y Conservadores, conllevó a una crisis financiera en el país, ya que se tuvo menor recaudación; cabe señalar que el rubro más importante de recaudación eran las aduanas marítimas, incluso al Presidente Guadalupe Victoria el Congreso no le aprobó las cuentas del ejercicio de 1825.

La época en que se vivía se caracterizó por levantamientos en armas, golpes de Estado y desconocimiento de gobiernos, y por si fuera poco Antonio López de Santana hizo mal uso de los recursos públicos, vendió gran parte del territorio

nacional, consideramos que esa venta es nula de pleno derecho, al tener vicios en el consentimiento puesto que se firmó la venta cuando Santana estaba preso por los estadounidenses.

El gobierno de Santana fue Centralista, es decir concentró el poder público, convirtiendo en Departamentos a los Estados y tomando todas las decisiones de gobierno.

La política fiscal que llevó a cabo fue un desastre, debido al despilfarro que hizo el propio Santana de los recursos del Estado. Y para continuar con la vida de magnate, impuso entre otras medidas una contribución de un real por cada puerta y cuatro centavos por cada ventana de las casas, dos pesos mensuales por cada caballo frisón y un peso por cada caballo flaco, además, un peso al mes por la posesión de cada perro.

No existía en esta época un control efectivo de los recursos del Estado, como podemos observar, el Congreso no podía ejercer funciones verdaderas de fiscalización puesto que ejercía todo el poder su Alteza Serenísima, que así se hizo llamar Antonio López de Santana.

En 1836 se establece lo que comúnmente llamamos las Siete Leyes, la primera de ellas consiste en centralizar el gobierno; la segunda Ley se refería al otorgamiento de la ciudadanía mexicana a quien supiera leer y escribir y además que sus ingresos anuales fuesen de 100 pesos como mínimo.

La tercera de las Leyes regía al Congreso General, el cual se componía de 2 Cámaras, es decir, la Cámara de Diputados y la de Senadores; la Cámara de Diputados continúa con la facultad exclusiva de fiscalizar la cuenta pública, dicha

facultad se estableció en el artículo 52. Además es aquí que se establece de vez primera la figura de la Comisión Permanente.

La organización y regulación, del poder Ejecutivo y la del Senado se contemplaban en la denominada cuarta Ley. A su vez el poder Judicial se estableció en la quinta Ley.

Se determinó en la sexta Ley la división de poderes, y cabe destacar que dentro de las Siete Leyes se constituyó el llamado supremo poder Conservador, el cual surgió para controlar los excesos de los poderes Ejecutivo y del Congreso, sin embargo, no logró cumplir con su cometido, en virtud de no contar con instrumentos legales eficaces para hacerse respetar.

La séptima Ley consistió en la restricción Constitucional, para impedir la reforma de las Siete Leyes dentro de un plazo de 6 años, cabe decir que la denominación de Siete Leyes se debió a que esta Constitución se realizó en siete etapas, culminando la última fase el 30 de diciembre de 1836.

Santana, regresó por un año al gobierno teniendo facultades extraordinarias, restableció el Tribunal de Cuentas, pero cabe señalar que este órgano no era inspeccionado por la Cámara de Diputados, por lo que a todas luces se nota que no se tenía un control verdadero sobre la cuenta pública, originando con ello un déficit enorme para nuestro país, así como también un desfaldo del erario público, y como ya se dijo, la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

Y es por ello, que el 1º de marzo de 1854, se proclama el Plan de Ayutla para acabar con la dictadura de Santana, logrando su objetivo el 9 de junio de 1855.

Un año más tarde, se inician los trabajos del Congreso Constituyente, para crear la Constitución de 1857 promulgada el 5 de febrero de ese año.

En la Constitución de 1857 se privilegió los derechos del hombre como la base fundamental de las instituciones, la libertad y la igualdad de todos ante la ley.

Consagró las libertades de enseñanza, trabajo, pensamiento, petición, asociación, comercio e imprenta. Implantó el federalismo y el establecimiento de una república representativa.

Depositó el poder ejecutivo en un solo individuo. Su división política se estructuró en veinticinco estados, un territorio y un distrito federal.

Esta Constitución no difirió mucho de la promulgada en 1824 en cuanto a la organización del Estado, y su pronunciamiento fundamental fue en favor de las garantías individuales.

El General Ignacio Comonfort siendo Presidente Sustituto, consideró inviable gobernar con la Constitución de 1857 por lo que la pretende abrogar mediante el Plan de Tacubaya y comienza una lucha entre Liberales y Conservadores, la cual duró 3 años, también conocida esta etapa como Guerra de Reforma.

Benito Juárez, siendo Presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumió el 7 de enero de 1858 la Presidencia de la República en Guanajuato, por mandato Constitucional.

Por el lado de los Conservadores, reconocen al general Miguel Miramón como Presidente de la República y pidieron apoyo a España y fueron reconocidos por ese país, y un banco suizo financió la guerra en contra de los Liberales.

Por su parte, los Liberales solicitaron financiamiento a Estados Unidos de Norte América, por medio del acuerdo de MacLane-Ocampo pero el Senado de aquel país no lo aprobó.

No obstante de lo anterior, el grupo Liberal en una batalla decisiva que tuvo lugar en Calpulalpan, obtiene la victoria en contra de los Conservadores, restableciéndose en la ciudad de México el gobierno de Benito Juárez.

Debido a la intervención francesa, el gobierno de Juárez no obtuvo suficiente recaudación de impuestos y en consecuencia tampoco se podía restablecer el sistema de revisión y supervisión de cuentas. Pero es hasta 1867 que se restablece el gobierno del Presidente Juárez, terminando con el gobierno ilegítimo imperial de Maximiliano I.

Así mismo ya restablecida la república, entra nuevamente en funciones la Cámara de Diputados y continúa con sus facultades de control.

La constitución de 1917, este magno cuerpo de leyes, producto de la Revolución Mexicana, conservó las garantías individuales establecidas en la Constitución liberal de 1857.

La forma de gobierno continuó siendo republicana, representativa, democrática y federal. Se mantuvo la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.

El primero, subdividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores, elegidos directamente por el pueblo.

El Presidente de la República sería nombrado por votación directa y duraría en el cargo cuatro años, en virtud de una reforma, ampliado luego a seis, sin que pueda ser reelecto.

Además, en su articulado se incluyeron dos secciones novedosas; las correspondientes a los derechos agrarios y a los derechos de los trabajadores, ambos de carácter colectivo, promulgándose el 5 de febrero de 1917.

En los años posteriores de 1920, se estabilizó el gobierno con el triunfo de la revolución mexicana y el general Venustiano Carranza logra institucionalizar el banco nacional el cual es el único que puede emitir moneda.

También impulsó las exportaciones petroleras y de metales, se incrementó el precio de la plata, creó nuevas oficinas aduanales y con ello se obtuvo mayor recaudación, y acabó con el caos monetario.

El Presidente Carranza, quiso continuar con su política de gobierno a través de su candidato, intentó realizar elecciones de Estado, pero los revolucionarios de la época encabezados por el grupo sonorenses, no se lo permitieron y fue asesinado en Tlaxcalantongo, Puebla.

El grupo sonorenses sube al poder, primero con Adolfo de la Huerta y luego con los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, la causa principal que los lleva al poder es que consideraban que el General Carranza se quería perpetuar en el

gobierno a través del candidato del Presidente, paradójicamente el grupo sonoreense hizo lo que le reprochaban a Carranza.

De ese grupo, quien logró mantenerse más tiempo en el poder fue el General Calles. Hasta que llegó un hombre de Estado, un visionario, un defensor de la soberanía nacional y de la justicia social, nos referimos al General Lázaro Cárdenas del Río, fue quien terminó con el Maximato de Calles y puso en manos civiles el gobierno.

En 1937 se expidió una nueva Ley de la Contaduría, la cual establece que la Cámara de Diputados es el órgano encargado de revisar la cuenta pública que le envíe el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

La Ley anterior se abrogó en 1978 y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual dependía de la Cámara de Diputados; esta Contaduría estaba conformada por un Contador Mayor, quien por lo regular era el líder de la fracción con mayoría en el Congreso.

Actualmente la Contaduría Mayor de Hacienda, se transformó en la Auditoría Superior de la Federación en el año 2000, en capítulos posteriores abordaremos con detalle este tema.

CAPÍTULO 2

EL CONTROL DEL PODER Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

2.1 El Poder

Empezaremos por definir qué es el poder; se entiende como la facultad que tiene una persona para realizar algo; ahora bien, el poder deviene de cuatro maneras, es decir, el poder material, el poder formal, poder de conocimiento y el poder como autoridad moral.

El primero de ellos es aquél que se ejerce por tener las condiciones o la actitud de hacerse obedecer por cualquier medio, incluso por la fuerza.

El poder formal, es aquél que se otorga o se reconoce en virtud de un nombramiento o un acuerdo, que en consecuencia de ello las personas se someten a esa autoridad; un ejemplo de poder formal es el otorgado por la ley a una persona para decir el derecho, entonces a esa persona la conocemos comúnmente como juez.

Ahora bien, el poder de conocimiento es aquella autoridad que tiene en virtud de que se sabe algo, por ejemplo una persona puede ejercer este poder si sabe cómo producir un combustible inofensivo para el medio ambiente, entonces los demás individuos obedecerán al pie de la letra las indicaciones del inventor del combustible, para lograr el mismo resultado.

La autoridad moral, es ejercida por aquellas personas que la sociedad considera que su actuar y proceder es correcto, por tanto las demás personas tienden a seguirlo.

En el devenir de la historia, se han visto tres modalidades de la lucha por el poder: a) el predominio del más viejo, b) el predominio del más fuerte y c) el Predominio del más hábil.

El predominio del más viejo, lo podemos ver en la antigua Roma con la figura del pater familia el cual ejercía todo el poder, esta figura dio lugar a la monarquía autocrática. Aquí la lucha por el poder se dio entre un grupo muy reducido de personas que detentan el poder, por lo general el poder era heredado y por consecuencia de ello, las demás personas que se sentían con el derecho de tenerlo luchaban de forma cruel para obtenerlo.

El predominio del más fuerte, aquí interviene un número mayor de personas, se obtiene el poder a través de la lucha armada y de organización.

En la tercera modalidad interviene la sociedad, canalizada en los partidos políticos, el partido más hábil y organizado será el que obtenga el poder.

Las causas que motivan la lucha por el poder, principalmente son la expansión territorial, la imposición de un régimen político y económico, y la más grave y frecuente: la lucha por el poder mismo, para obtener beneficios personales o de grupo.

No debemos confundir la lucha contra el poder con la lucha por el poder. Ya que la lucha contra el poder pretende esencialmente la modificación del contenido y funcionamiento del poder.

Ejemplo de ello son los grupos de presión, como los sindicatos y los medios de comunicación entre otros, que buscan de forma constante influir en las decisiones de gobierno.

Desafortunadamente en México, la mayoría de los políticos en la actualidad no distinguen la diferencia que existe entre la lucha por el poder y la lucha contra el poder. Valadés (1998) en su libro *El Control del Poder*, explica de forma muy clara dicha confusión y la problemática que conlleva, y dice:

“Se dan casos que los partidos políticos que entienden que la función de la oposición va dirigida contra del poder, cuando en rigor debe orientarse sólo contra otros partidos, incluido el que desempeña las funciones del poder. La confusión es contraproducente, como se ha visto en muchos sistemas políticos, porque cuando esos partidos políticos finalmente llegan al poder se encuentran con que en la ciudadanía ya se construyó tan sólido rechazo al poder per se, que acaba operando también en contra de quienes parecían representar una opción diferente en cuanto al ejercicio del poder.

Ese error de percepción es muy común en todos los sistemas competitivos, y se ve exacerbado por las campañas electorales, en cuyo diseño intervienen cada vez más los técnicos de medios y menos los estrategas políticos, de manera que en el afán de derrotar al oponente no se ponen reparos en los instrumentos utilizados. Las sorpresas vienen después, cuando lo que se acaba dañando es el delicado tejido de la confianza ciudadana en el ejercicio de la política y en la viabilidad de las instituciones.”(p.5)

Lo que señala Valadés, sucedió en las elecciones del 2006, y lo que provocó es que el candidato y el partido que resultó triunfador tiene un problema de legitimación, debido a las descalificaciones que se hicieron los candidatos durante el proceso electoral y las autoridades que tomaron posesión llegaron debilitadas al gobierno.

2.2 Los Controles

En un Estado democrático, el mejor control del poder es la democracia misma, ya que los ciudadanos son los que premian el desempeño del gobierno o lo castigan con su voto en las elecciones.

El poder del Estado es uno, el cual se distribuye en 3 esferas o funciones en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta distribución del poder también constituye un control del poder porque impide la concentración del poder en un solo individuo o en un grupo determinado.

Las Constituciones fueron creadas para regular el acceso al poder y así transitar dentro de parámetros comunes para acceder al poder público.

La forma para obtener el poder del Estado en México, es por la vía de las elecciones, donde los partidos políticos postulan a sus candidatos. Cabe señalar que los partidos políticos también constituyen control de forma interna y externa como ya vimos, ejerciendo presión, sin embargo del mismo modo forman parte del entramado de instituciones del propio Estado, esta dualidad ocasiona una afectación en la forma de controlar al poder público, porque los partidos políticos en ocasiones no ejercen su función de control con tal de mantener privilegios en sus élites.

Para regular el poder del Estado de manera eficaz, considero que los controles deben emanar del mismo lugar de donde surge el poder del Estado, es decir, si el poder del Estado se lo da la Constitución, entonces el control también debe surgir de ella, de lo contrario un control sin poder no es un control y el poder sin control se convierte en totalitarismo.

En pocas palabras, el poder controla al poder, y solamente así se logra el eficaz control del poder y recordemos que el poder en un Estado democrático reside en la sociedad.

Valadés (1998) establece los siguientes puntos para que sea posible y eficaz controlar el poder; 1) el poder debe estar distribuido, 2) ser regulado, 3) estar

limitado, 4) ser accesible, 5) ser predecible, 6) ser eficaz y 7) estar controlado. Todo esto dentro de un sistema constitucional democrático, y los explica así:

“Cada una de esas condiciones reclama niveles de equilibrio. La distribución funcional no debe ser tan grande que atomice ni tan reducida que concentre excesivamente las funciones del poder; la regulación debe obedecer a patrones de racionalidad y no de desconfianza y burocratismo; la limitación, en este caso, se refiere al ejercicio temporal de las funciones, por lo que la permanencia en la titularidad de los órganos no debe ser tal que genere inestabilidad ni anquilosamiento; la accesibilidad está determinada por las libertades electorales; la predictibilidad por la permanencia de las instituciones pero, sobre todo, por la rigidez de la Constitución; la eficacia, por las posibilidades de satisfacer las expectativas razonables de la comunidad; y el control, por la necesidad de verificar las formas de acción, evaluar los resultados obtenidos e impedir el desbordamiento del poder y los poderosos.”(p. 9)

En nuestra opinión cabe incluir una condicionante más para hacer efectivo el control del poder, consistente en establecer los controles al mismo plano del poder.

En otras palabras, como dijimos anteriormente, el poder del Estado deviene de la Constitución delegado por el pueblo, y por tanto los controles deben establecerse en la Constitución y el pueblo debe ser el principal controlador del poder.

Tiene un doble objeto el control del poder público, el primero es garantizar los derechos y las libertades de la sociedad, si se tiene un adecuado control del poder público, se tendrá un verdadero respeto a las garantías de la población.

El segundo de la misma importancia que el primero ya que van de la mano, es el de vigilar y evaluar las acciones de gobierno, así como también el actuar de los que ejercen el poder.

2.3 Clasificación de los Controles

Los controles se pueden clasificar en a) formales y materiales, b) direccionales y bidireccionales, c) organizativos y funcionales, d) preventivos y correctivos, e) imperceptibles, f) constitucionales y para constitucionales.

2.3.1 Formales y Materiales

Los controles formales derivan de una disposición normativa, es decir de un documento que faculta a una persona o a un organismo para ejercer esas facultades de control.

Los materiales, son aquellos que se ejercen aun no formando parte esencial de la actividad del órgano o institución que se refiera, se realizan actos de control, por ejemplo la Suprema Corte de Justicia de la Nación su función esencial es el control de la Constitución, sin embargo también ejerce un control administrativo al recibir y resolver las quejas en contra de los funcionarios del poder judicial.

2.3.2 Unidireccionales y Bidireccionales

Los controles unidireccionales en mi opinión deberían ser muy pocos, porque estos tipos de control ocasionan desequilibrio del poder o pueden paralizar al Estado, sobre todo en esta época donde el Congreso está muy dividido.

Por ejemplo, el poder Ejecutivo tiene en algunos países, como control unidireccional, el veto y la disolución del Congreso. Esta última que tan conveniente es ahora, siendo un Estado democrático, la aplicación de la disolución del Congreso sería un control antidemocrático y fuera del contexto político y social.

Es por ello, que son más convenientes los controles bidireccional o de ida y vuelta para lograr el equilibrio del poder; considero que el control del poder se da con mayor eficiencia si es en tres direcciones, es decir si los actos del poder Ejecutivo y Legislativo son revisados por el poder Judicial y esos actos deberán estar apegados a la Constitución.

Lo mismo pasaría con los actos del poder Judicial, que fueran revisados por los otros dos poderes para avalar su legalidad.

2.3.3 Organizativos y Funcionales

Los controles organizativos, atienden a las instituciones que vigilan e inspeccionan, por ejemplo la aplicación de disolver al Congreso es un control organizativo porque afecta al órgano de forma directa, a su estructura.

A su vez, en los controles funcionales su afectación va encaminada a la actividad que se desempeña. La afectación entendida como injerencia y facultad de control sobre la actividad pública.

Un ejemplo de ello, lo encontramos cuando el gobierno Federal suministra recursos públicos para las Entidades Federativas y estos recursos vienen etiquetados para la realización de actividades específicas como obra pública, educación, desastres naturales, salud, entre otras. Los gobiernos Estatales no deben utilizar esos recursos para actividades distintas a las que se destinó.

2.3.4 Preventivos y Correctivos

En mi opinión, los controles preventivos o previos tienen mayor relevancia y eficacia, porque con este tipo de control evitamos conductas anómalas de servidores públicos, desvío de recursos, abusos de la autoridad y muchos más que sería prolijo mencionar.

El control correctivo es importante, sin embargo su impacto es menor debido que interviene de forma posterior y corrige la actuación inadecuada pero el daño o el menoscabo está hecho en contra del ciudadano o del propio Estado.

Por ello, es mejor ejercer los controles preventivos, para lograr el correcto y efectivo funcionamiento del Estado, evitando cualquier costo económico, jurídico y político posterior; a diferencia del control correctivo, el cual por su propia naturaleza, resulta posterior su aplicación.

2.3.5 Imperceptibles

Estos controles son de tipo político, no forman parte del marco jurídico pero influyen en el control del poder y son los controles que ejercen las personas que están en la cúspide del poder.

Estas personas influyen en la política y en las decisiones de gobierno, debido a su experiencia y capacidad de negociación, y ejercen control sobre otros actores políticos por circunstancias de carácter subjetivo como la autoridad moral.

2.3.6 Constitucionales

Ya hemos hablado de la importancia de los controles Constitucionales, y que estos controles por su naturaleza son los de mayor impacto en el control del poder público.

Analizaremos brevemente dos tipos de control constitucional, el primero de ellos es el juicio de amparo o también conocido como juicio de garantías, el segundo control es la controversia constitucional.

El juicio de garantías, tiene su fundamento constitucional en los artículos 103 y 107, en síntesis, estos artículos le otorgan a los particulares el derecho de demandar al Estado, por actos u omisiones de la autoridad, desprovistos de legalidad o que violenten los preceptos constitucionales.

Se puede solicitar el juicio de amparo, si el acto reclamado se encuadra dentro de alguno de los siguientes puntos:

- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.
- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Por ejemplo, si el Congreso de la Unión emite una Ley contraria a la Constitución, los particulares podrán impugnar ante los tribunales y en estricto sentido sería ante los juzgados de distrito la inconstitucionalidad de dicha Ley. Y sería un amparo indirecto, porque no se requiere agotar una instancia previa para la interposición de este juicio; a diferencia del amparo directo, en donde si se requiere agotar instancias previas que las propias leyes señalan.

El amparo directo, se sustancia ante los tribunales colegiados de circuito, debiendo agotar los recursos previos según sea el hecho controvertido.

Supongamos a manera de ejemplo, que se trata de un arrendamiento donde el inquilino no paga la renta y tampoco se quiere salir del inmueble, entonces el dueño del predio debe demandar al inquilino primero ante los tribunales en materia civil, porque debemos recordar que el amparo únicamente procede en contra las autoridades públicas, y la litis que se plantea es entre particulares.

Sin embargo, si el juez dicta una sentencia contraria a derecho y violenta el debido proceso, y se apartan sus actos de la legalidad y constitucionalidad de los mismos, entonces el actor deberá interponer primero la apelación ante la Sala Superior, sin embargo si la Sala confirma la decisión del juez, entonces ahora sí el actor estará en la posibilidad de interponer el juicio de amparo ya que se han agotado los recursos previos marcados por la Ley.

Ahora bien, el amparo indirecto no requiere agotar recurso previo, este tipo de amparo procede principalmente por los siguientes supuestos:

- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales.
- Contra leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados.
- Contra reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.

- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.
- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.
- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería.
- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.
- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

Como hemos visto, tanto el amparo directo como el indirecto son instrumentos de protección constitucional, evitando con esto que se vulnere la Carta Magna y garantizando los derechos que de ella emanan.

Lo mismo ocurre con el segundo instrumento de control constitucional, es decir, con la controversia constitucional, la cual está consagrada en el artículo 105.

La controversia constitucional, tiene como finalidad que las decisiones y actos de gobierno se apeguen de forma irrestricta a la Constitución, para que no se vulnere la soberanía de los poderes entre sí.

Enseguida señalaremos contra quienes procede la controversia constitucional, con la finalidad de establecer con ello la trascendencia de este juicio.

Este juicio, procede en contra de los siguientes órganos del Estado:

- La Federación contra un Estado, Municipio o el Distrito Federal.
- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.
- Un Estado o el Distrito Federal contra otro.
- El Distrito Federal contra un municipio, o viceversa.
- Dos municipios entre sí, de diferente Estado.
- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

También se puede plantear acción de inconstitucionalidad, cuando se quiera atacar la constitucionalidad de una Ley, es decir la Corte debe examinar y determinar si la Ley que se controvierte es constitucional o no.

Como se observa, estos instrumentos son controles garantes de la Constitución y el poder Judicial es el encargado de vigilar que no se vulnere la Ley Suprema.

2.4 Otra Forma de Clasificación de los Controles

2.4.1 Generales y Singulares

Son generales, aquellos que afectan en su totalidad al órgano que controla, por ejemplo la disolución del Congreso.

Los singulares, son aquellos que solamente van encaminados a ciertos servidores públicos del órgano que se trate, por ejemplo la comparecencia que solicita el Congreso a los titulares de las secretarías de Estado.

2.4.2 Sistemáticos y Esporádicos

Los sistemáticos, son aquellos que se aplican periódicamente, ya sea que esté establecida en la Ley o por costumbre, ejemplo de ello es el informe Presidencial y la revisión de la cuenta pública.

Los esporádicos, son aquellos que la norma no establece la periodicidad para la aplicación del control, por ejemplo la ratificación de tratados.

2.4.3 Formales y Verbales

Son formales, aquellos que se requiere realizar un procedimiento previo para efectuar dicho control, ejemplo de este tipo de control es el punto de acuerdo, el cual es necesario que se vote para que a través de éste se solicite información a otro poder respecto de algún tema en concreto.

Los verbales, se ejercen de forma más rápida por los agentes sociales y políticos, la opinión pública es prueba de este tipo de control.

2.4.4 Indicativos y Vinculatorios

Los controles indicativos, son recomendaciones que se realizan para tomar decisiones de gobierno, sin embargo no tienen carácter obligatorio.

Son vinculatorios, aquellos que modifican el entorno del órgano de que se trate, como ocurre con el veto presidencial.

2.4.5 Constructivos y Limitativos

Son constructivos o mancomunados, aquellas acciones que requieren la intervención de dos o más órganos para realizar una determinada actividad de Estado, por ejemplo la ratificación de funcionarios, o la formulación de Leyes.

Ahora bien, los limitativos se refieren a las prohibiciones o restricciones que se hacen para evitar o modificar una decisión de gobierno.

2.4.6 Obligatorios y Potestativos

Los controles obligatorios, se deben aplicar conforme marca la norma, es decir de acuerdo con las reglas y periodicidad que dicte la Ley.

Los potestativos, son aplicados por los funcionarios públicos señalados por la Ley, sin embargo la ejecución de los controles resulta un acto discrecional del funcionario o agente político.

2.4.7 Colectivos y Selectivos

Los controles colectivos afectan a los agentes públicos y se requiere de la mayoría, para que surtan sus efectos y se puedan aplicar, cabe decir que se refieren a cuestiones de confianza.

Los selectivos, son susceptibles de producir efectos aun cuando sean practicados por un solo agente, ejemplo de esto son las preguntas que se le hagan a los funcionarios públicos.

2.4.8 Posteriores, Previos y Progresivos

Los controles posteriores, se aplican una vez ejercidos los recursos o realizadas las acciones de gobierno, ejemplo de este tipo de control es la Auditoría Superior de la Federación que se encarga de analizar la cuenta pública del año anterior y en su caso aprobarla.

Los controles previos, se aplican antes que actúe el órgano controlado y se conocen comúnmente como supervisiones, revisiones y autorizaciones, realizadas por el órgano interno de control, en otras palabras, por la Secretaría de la Función Pública en el ámbito federal.

La Secretaría de la Función Pública, también aplica el control progresivo el cual acompaña la realización de los actos del órgano controlado.

Los controles previos y progresivos por su naturaleza son más efectivos en mi opinión, porque con ellos se previenen anomalías en los actos y acciones del órgano controlado, y se corrigen a tiempo las conductas y acciones que pudieran causar detrimento al patrimonio del Estado o de los particulares.

2.5 El Control en Forma de Espiral

Para lograr controlar al poder público de forma eficiente y eficaz, propongo que el control sea en forma de espiral; siendo la base de la espiral el control ciudadano que haga sobre los demás poderes del Estado, es decir, sobre el poder Judicial para que todas sus resoluciones sean apegadas a la justicia y a la Constitución.

También el control ciudadano, sobre el poder Legislativo, vigilando de forma permanente el desempeño de los legisladores para que las necesidades y demandas ciudadanas estén reflejadas en la Ley, y no nada más se queden en promesas de campaña.

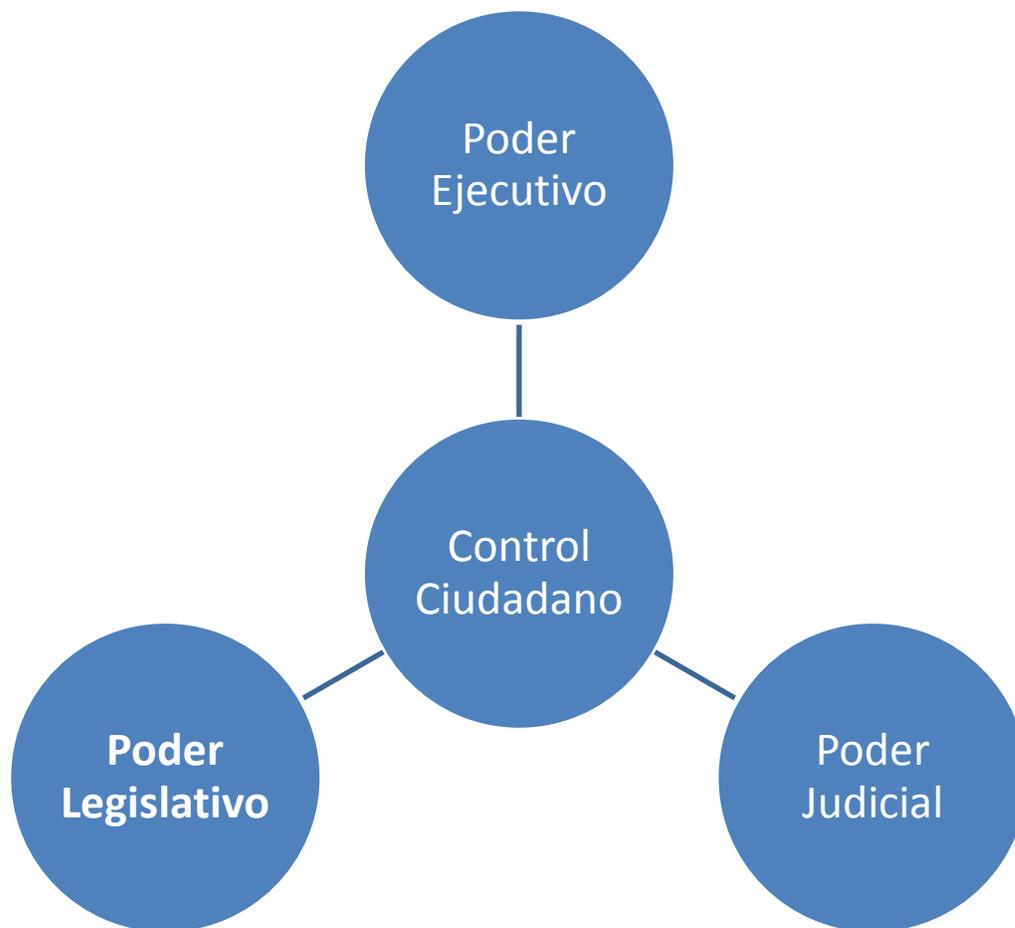
El poder Ejecutivo debe ser también objeto del control ciudadano, para evaluar y vigilar la gestión del gobierno, en la aplicación de los recursos y programas, en la legalidad de los actos u omisiones de la autoridad, estar al pendiente los ciudadanos del desempeño de los servidores públicos, calificando su actuar al frente del gobierno, premiándolos o castigándolos según sea el caso.

La participación ciudadana será la parte fundamental del control en espiral, porque en nosotros reside el eficaz control sobre el gobierno y con ello lograremos

incentivar que los demás poderes hagan lo propio, y que el gobierno rinda cuentas de manera efectiva a los ciudadanos.

El control en espiral, va desde el control ciudadano y se ejerce sobre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se retroalimenta de los cuatro poderes. Cabe señalar que el control debe ser de ida y vuelta.

Esquema del Control del Poder en Forma de Espiral



2.6 La Rendición de Cuentas

Empezaremos por definir qué significa rendición de cuentas, según Mendiola (2004, citado por Malean), la rendición de cuentas es:

“El requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño” (p. 131)

Mendiola (2004, citado por Solares) la rendición de cuentas la define 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. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.”(p. 132)

El término rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas ante la sociedad, es decir tiene inmerso el principio de legalidad. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de no desempeñar sus funciones como es debido.

La rendición de cuentas se rige bajo tres principios, el primero es informar las acciones o actos de gobierno, el segundo es justificarlos y el tercero consiste en sancionar en caso de no realizar sus funciones como marca la Ley.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista rendición de cuentas es informar, explicar y responder por la situación que guarda el Estado, dando a conocer el estado financiero, político y social a la sociedad.

En otras palabras es la obligación que tienen los agentes políticos o funcionarios de transparentar e informar sobre la actividad del Estado de forma

detallada, para que la sociedad conozca la situación que guarda la nación y, con ello, los ciudadanos den su voto de confianza o en caso de no cumplir puntualmente con la Ley y con sus funciones, castigándolos por su mala actuación, imponiéndoseles una sanción de carácter administrativa, hasta una pena privativa de libertad, de acuerdo con la naturaleza de la falta o delito de que se trate.

La rendición de cuentas y el control del poder están estrechamente relacionados, porque el control del poder es el motor generador para que la rendición de cuentas se dé en realidad, de manera eficaz y eficiente.

El control del poder es el conjunto de instrumentos que hacen posible la rendición de cuentas, porque a través de los controles se hace exigible que los funcionarios rindan cuentas y además que lo hagan bien.

En épocas recientes la rendición de cuentas en México ha tenido mayor impulso, como hemos visto se han transformado instituciones y se han creado otras; como es el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda que se transformó en el año 2000 en la Auditoría Superior de la Federación.

2.7 La Auditoría Superior de la Federación

La fiscalización superior en México tomó destacada importancia, y fue, durante la LVII Legislatura, y bajo su responsabilidad, que se continuaron los trabajos previos para la construcción de una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior, dando cuenta de ese cambio dos ordenamientos fundamentales que constituyeron una revolución legislativa, y que son, hoy en día, el cuerpo de la fiscalización del siglo XXI en nuestro país: las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79, de

julio de 1999 y la creación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000.

Las reformas tuvieron como objetivo principal establecer instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, creando, para tal efecto, una entidad de fiscalización superior que, como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, contara con atribuciones específicas en materia de control gubernamental.

La aprobación de esas reformas por parte del Constituyente Permanente, la LVII Legislatura tuvo un año intenso de análisis, reflexión y debate para integrar la ley reglamentaria que surgió por iniciativa de tres partidos políticos.

Al igual que para la reforma constitucional, hubo un vigoroso debate parlamentario que generó el proyecto de ley respectivo, el cual finalmente fue aprobado en el año 2000, dando origen a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, iniciando así el siglo XXI con un nuevo y sólido marco jurídico.

Esta ley, a diferencia de las leyes orgánicas anteriores y los decretos que hubo en el siglo XIX, marcó una moderna concepción de la fiscalización superior, dotando a la institución de una nueva organización interna con renovados procedimientos para la realización de auditorías, visitas e inspecciones que la misma ley le encomienda.

La evolución de los mecanismos de control ha sido parte fundamental de la historia. El control gubernamental nació como resultado lógico de la responsabilidad de los ciudadanos de contribuir a los gastos del Estado y de su derecho a vigilar el patrimonio común.

La transparencia y la rendición de cuentas, encuentran su esencia en los mecanismos institucionales de control gubernamental, correspondiendo éstos tanto a las funciones de control interno como a las de control externo.

La Auditoría Superior de la Federación fue creada para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos correspondiente, y constatar la forma y grado de cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas de gobierno.

Este organismo tiene como misión la de informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas de gobierno; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos, así como promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los tres Poderes de la Unión, los entes públicos federales autónomos, los estados, municipios, y los particulares cuando hagan uso de recursos federales.

La Auditoría Superior de la Federación, tiene las siguientes facultades:

➤ Cuenta con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados.

- Puede fincar directamente responsabilidades para resarcir y aplicar multas y sanciones cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública Federal.
- Facultada en situaciones excepcionales, a solicitar información a los distintos Poderes y entes auditados, revisando los conceptos que estime pertinentes y rendir el informe respectivo.
- Puede fiscalizar los subsidios que con cargo al presupuesto se otorguen a entidades federativas o particulares.
- Le permite establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe de Avance de Gestión Financiera, así como determinar las normas y sistemas de contabilidad y archivo de documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.

A continuación se enumeran los principales objetivos de la Auditoría Superior de la Federación:

- Revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de manera objetiva, imparcial y oportuna para merecer la confianza y credibilidad de la Cámara de Diputados y de la sociedad.
- Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de los resultados previstos y a la satisfacción de las necesidades de la población.

➤ Apoyar al H. Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de áreas de oportunidad para mejorar el desempeño de las instituciones públicas y de las acciones de gobierno.

La cuenta pública, es revisada por la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación y dicha cuenta debe estar compuesta por los siguientes puntos:

➤ La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

➤ Los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos.

➤ Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos.

➤ El resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

La cuenta pública, que se analiza y en su caso se aprueba es del periodo comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre del año anterior.

La revisión de la cuenta pública, la realiza la Auditoría Superior de la Federación y se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de

cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Cabe señalar, que la gestión financiera se compone por la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados.

También se puede solicitar un avance de la gestión financiera, sin embargo este avance deberá ser de procesos concluidos; el proceso concluido es aquél que los Poderes de la Unión y entes públicos federales reporten como tal, con base en los Informes de gasto devengado conforme a la estructura programática autorizada.

Como podemos observar, la Auditoría Superior de la Federación es un organismo de control externo, por lo que su función es posterior a la gestión financiera, o una vez concluidos los procesos, sin embargo son las propias instituciones públicas las que determinan si sus procesos han concluido.

Este control externo, es de carácter político y jurídico, no obstante, debido a su naturaleza de revisar la cuenta pública de forma posterior, lo convierte en un organismo sancionador y no en un organismo preventivo.

Las funciones preventivas y correctivas corren a cargo de la Secretaría de la Función Pública, también conocida como órgano interno de control, sin embargo su actividad entra en conflicto porque depende y forma parte en la misma esfera que tiene que fiscalizar.

Por ello, es imprescindible reformar dicha Secretaría para eliminar este conflicto de intereses que mengua su función. Posteriormente abordaremos este tema que es el tema central del presente estudio.

2.8 La Contraloría General de la República de Chile

En 1541, se hace palpable el propósito de sujetar la Administración de la colonia bajo normas que velaran por los fondos y la probidad en la conducta de las autoridades.

La autonomía de la función fiscalizadora de la gestión pública se fortalece a partir del establecimiento de la Real Audiencia, la cual, luego de inaugurarse en Concepción en 1567 se instala en la capital a principios del siglo XVII, para desempeñar, además de sus cometidos propios de Tribunal Supremo de Justicia, otras tareas relacionadas con el control de la administración financiera y del comportamiento de los agentes estatales, y servir, de alguna manera, como garantía del ejercicio de regulación de las atribuciones gubernativas.

Los Oficiales de la Hacienda Real vigilaban a los Cabildos y a los Corregidores, dotados de facultades para conocer de los juicios de residencia a que debían someterse los funcionarios una vez terminado su mandato.

En el siglo XVIII la Real Audiencia pierde fuerza, sobre todo en el orden del control financiero, pero sus atribuciones en la materia son asumidas por un organismo

denominado Contaduría Mayor de Cuentas, dotado de facultades fiscalizadoras, consultivas y normativas, cuya acción produce saludables efectos en el ordenamiento de la contabilidad y de las finanzas públicas.

En 1808 la Contaduría comienza a funcionar, como lo hacía la Audiencia, en el Palacio de las Cajas Reales, es el antecesor de los entes de control que, luego de la independencia, operarían con el nombre de Contaduría Mayor y Tribunal de Cuentas.

Se encargaba desde 1839 de revisar preventivamente los actos de la Administración del Estado que comprometen a la Hacienda Pública, cuyo ejercicio permitía al entonces Contador Mayor representar al Presidente de la República, sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de las correspondientes medidas, sin perjuicio de que éste pudiera insistir en su "toma de razón". En la segunda mitad del siglo XIX se crea la Dirección General de Contabilidad, con la cual deja de estar en funciones la Contaduría Mayor.

Posteriormente en 1888, se crea el Tribunal de Cuentas, que supera en atribuciones a todos los organismos contralores conocidos hasta entonces.

El Gobierno de Chile contrató en 1925 a una Comisión de expertos financieros estadounidenses, la cual propuso, entre otros proyectos, la creación de la Contraloría General de la República, a partir de la supresión de la Dirección General de Contabilidad, del Tribunal de Cuentas, de la Dirección General de Estadísticas y de la Inspección General de Bienes de la Nación, lo que fue sometido al análisis y dictamen de una Comisión Revisora presidida por el Superintendente de Bancos.

Con base en lo anterior, surge la Contraloría General de la República, el 26 de marzo de 1927. También se dictaron diversas disposiciones tendientes a perfeccionar su organización, su estructura y atribuciones.

Marcó en 1943 un aspecto muy importante porque se aprobó una Reforma Constitucional que otorga rango constitucional a la Contraloría. Otro hecho relevante lo constituye la promulgación en 1953 de la Ley Orgánica de dicho órgano.

La Contraloría General de la República es un órgano de fiscalización de la Administración del Estado de Chile y su fundamento es Constitucional, gozando de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos.

Esta institución es esencialmente un órgano de control de constitucionalidad y legalidad de la Administración del Estado, está elevado a rango constitucional en los artículos 98 y 99, por lo que no se encuentra sometido ni al mando ni a la vigilancia del Poder Ejecutivo.

El Contralor General es designado, por un periodo de ocho años, por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, adoptado por los tres quintos de los miembros en ejercicio.

Es inamovible y las únicas causales de cesación en el cargo que contempla la Carta Fundamental son cumplir 75 años de edad y la remoción dispuesta por el Senado en el caso de acogerse una acusación constitucional hecha por la Cámara de Diputados.

El organismo de control no goza de personalidad jurídica propia, tampoco tiene autonomía financiera, de modo que la aprobación y ejecución de su presupuesto está

sometido a las mismas reglas que el resto de los servicios públicos, lo que supone la iniciativa legislativa del Presidente de la República.

Este organismo de control que forma parte del Sistema Nacional de Control, el que está integrado, además, por la Cámara de Diputados en cuanto a los actos de fiscalización, los Tribunales de Justicia, algunos órganos especializados de fiscalización, como las Superintendencias, los controles jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos.

2.8.1 Competencia

Están sujetos a la acción fiscalizadora de Contraloría General, los órganos y servicios centralizados y descentralizados de la Administración del Estado, incluyendo los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las Empresas Públicas del Estado creadas por ley.

Aun cuando no integran la Administración del Estado, se encuentran también sujetas al control de este Órgano de Control, las instituciones de carácter privado a las que el Estado le haga aportaciones económicas.

Dicho control se ocupa de vigilar el cumplimiento de los fines de esas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados, y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un balance nacional.

La Contraloría General de la República tiene también la fiscalización de todas las organizaciones no gubernamentales que reciben aportaciones o subvenciones

estatales para verificar el empleo de estos recursos en los fines previstos por el legislador.

2.8.2 Toma de Razón

Tanto el artículo 99 de la Constitución Política como el artículo 10 de la ley No.10.336, consagran a la toma de razón como un instrumento de control previo de que dispone la Contraloría General para verificar la constitucionalidad y legalidad de los actos de la Administración.

El organismo somete el acto administrativo a un examen destinado a comprobar si cumple con los requisitos de fondo y de forma exigibles por la Ley.

Si la conclusión del análisis es favorable, la Contraloría General lo aprueba y toma razón de él; en caso contrario, hace notar a través de las observaciones o reparos pertinentes y devuelve al Servicio de origen sin tramitar.

El plazo que tiene la Contraloría General para pronunciarse sobre la juridicidad de los actos administrativos sometidos a toma de razón es de quince días, contados desde la fecha de su recepción. No obstante, hay disposiciones legales que señalan plazos mucho más breves.

Por otra parte, el Contralor General, de oficio o a petición del Presidente de la República puede, por resolución fundada, autorizar que ciertas medidas produzcan sus efectos antes de cumplir con la toma de razón. Por ejemplo, nombramientos de funcionarios públicos, siempre que se ordene que se asuma de forma inmediata funciones; las medidas que tiendan a evitar o reparar daños a la colectividad o al

Estado como terremotos e inundaciones, entre otros; y aquellas medidas que perderían oportunidad o estarían expuestas a desvirtuarse.

2.8.3 Emisión de Dictámenes

La Contraloría General formula dictámenes informando acerca de la correcta interpretación que debe darse a las normas en materias de su competencia.

Se pueden realizar de oficio o a solicitud de la autoridad administrativa, también a petición de empleados públicos o de particulares que reclamen la falta de resolución de las peticiones que han solicitado a las autoridades administrativas o de la demora en la tramitación de estas solicitudes, derivada de la necesidad de dilucidar algún problema de aplicación o interpretación de las normas que rigen esos asuntos.

Es decir, los funcionarios públicos pueden recurrir ante la Contraloría General cuando estimen que la autoridad ha violado derechos que les corresponden, siempre que se haya agotado la instancia administrativa previa correspondiente, esto es de manera análoga al principio de definitividad en materia de amparo en México.

En el caso de particulares, se atienden peticiones cuando reclaman derechos que hayan sido violentados por acciones u omisiones abusivas de la autoridad. En este caso, lo que se solicitará por parte del particular, es que se ejerzan las facultades de fiscalización que le son propias para revisar y emitir el dictamen respectivo.

La Contraloría General solo conocerá y se pronunciará sobre las quejas y denuncias presentadas por funcionarios públicos o particulares que se refieran a asuntos en que se haya producido una resolución denegatoria o se haya omitido o

dilatado dicha resolución por parte de la autoridad administrativa, habiéndola requerido el interesado.

También este Organismo instruye y dirige a los servicios públicos con el fin de aleccionarlos sistemáticamente acerca de la forma en que deben interpretarse determinados preceptos jurídicos de especial interés.

Los dictámenes de la Contraloría General conforman su jurisprudencia que es obligatoria para todos los órganos administrativos sometidos a su fiscalización y todos los funcionarios públicos deben ceñirse a ella.

2.8.4 Auditoría e Investigaciones Especiales

La Contraloría General tiene amplias facultades para hacer auditorías, mediante esta labor se hace la evaluación de los controles internos, se examinan las cuentas, se realizan las pruebas de validación pertinentes y se verifica el funcionamiento de los servicios de acuerdo con la ley.

Si derivado de estas investigaciones realizadas, tanto de oficio como a petición de la Cámara de Diputados o por denuncias, se verifican faltas administrativas, la Contraloría General debe realizar una investigación.

Este Órgano de Control no tiene facultades sancionadoras, sino sólo propone las medidas a las autoridades respectivas. Sin embargo, tratándose de una infracción a las normas sobre uso de vehículos estatales, esta institución aplica también las sanciones, de las que se puede apelar a la Corte Suprema en el caso de destitución.

2.8.5 Control del Personal de la Administración

Esta institución tiene facultades para fiscalizar el cumplimiento de las normas estatutarias de los funcionarios públicos, mediante la toma de razón de los decretos y resoluciones respectivas, inspecciones, órdenes de reintegro de las remuneraciones mal percibidas, entre otras.

La Contraloría General mantiene un registro computarizado de todos los servidores públicos; allí se contiene el historial de cada funcionario con los datos más importantes de su carrera. Hay también registros especiales como el de personas condenadas por la Justicia y de las personas contratadas por honorarios.

El Registro de Personal no sólo sirve para ayudar al control, sino para proporcionar información que faciliten los procesos de decisión de las autoridades.

2.8.6 Contabilidad General de la Nación

Este Órgano también lleva la Contabilidad General de la Nación. Para ello, consolida los registros contables que deben efectuar los servicios, conforme a las pautas y procedimientos que ella determina. Uno de los resultados de esta función es la elaboración del Balance Anual de la Gestión Financiera del Estado.

2.8.7 Información y Difusión

La Contraloría General efectúa la labor de informar y de asesorar a la Administración Pública y al Congreso Nacional, publica los Tomos de Leyes y Reglamentos, da información jurídica a los órganos públicos y particulares a través de Boletines de Jurisprudencia, y mantiene una base de datos sobre Legislación y Jurisprudencia. Asimismo, publica anualmente una Memoria que contiene las actividades realizadas en el año anterior de su gestión.

Además, efectúa intensos programas de capacitación a los funcionarios de la Administración Pública, incluidos los de Contraloría General, de acuerdo con una concepción moderna de control educativo.

2.8.8 Juzgamiento de Cuentas

La Contraloría General puede iniciar juicios de cuentas en contra de funcionarios o ex funcionarios cuando con motivo de la administración de los recursos entregados a su custodia han actuado ilegalmente, con dolo o negligencia, provocando daño al patrimonio público.

Este juicio tiene por objeto que el Estado se resarza por los perjuicios que le hayan causado, situación que resulta del examen de cuentas o de las conclusiones de un juicio administrativo.

La demanda respectiva se llama reparo y se deduce en contra de los inculcados, los que, por regla general, deben responder en forma solidaria.

Esta acción prescribe en el plazo de un año desde la entrega de la documentación respectiva. El juez de Primera Instancia es el Subcontralor, y el Tribunal de Segunda Instancia estará integrado por el Contralor General, quien lo presidirá, y por dos abogados que hayan destacado en la actividad profesional o universitaria, los cuales serán designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna del Contralor General.

El fallo condenatorio se cumple mediante el descuento de remuneraciones o haciéndose efectivas las fianzas de fidelidad funcionaria o mediante un juicio ejecutivo seguido ante los Tribunales Ordinarios de Justicia.

CAPÍTULO 3

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

3.1 Los Organismos Constitucionales Autónomos

La división de poderes evolucionó a partir de la Segunda Guerra Mundial, abriéndole paso a los Organismos Constitucionales Autónomos.

La teoría clásica, recordemos que contemplaba tres órdenes de gobierno, es decir el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, la razón de organizar esta forma de gobierno fue la imperiosa necesidad de quitar a las Monarquías su poder absoluto y con ello evitar sus excesos.

Surgieron como equilibrio del poder, los tres órdenes antes mencionados, funcionan entre sí como contrapeso, para evitar que uno de ellos obtenga más poder, por eso es importante que el gobierno siempre esté en una evolución y renovación constante para que siempre exista equilibrio de poder.

Por ello, la creación de Organismos Constitucionales Autónomos es el resultado de la evolución constitucional sobre el equilibrio de poderes, en mi opinión son instituciones que despolitizan la administración del Estado.

Los Organismos Constitucionales Autónomos se ubican fuera de la estructura clásica de la administración pública, y no quedan sujetos a ningún otro poder público para tomar sus propias decisiones dentro de su ámbito de competencia.

Estos Organismos se desprenden de la propia Constitución, por tanto sus atribuciones y competencia no resulta afectado por los designios de unos cuantos y

más si se cuenta con una Constitución rígida como es el caso de México.

En una Constitución rígida, por ejemplo, como la de México, se requiere que la reforma sea aprobada por las dos terceras partes del Congreso de la Unión, además que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas locales, es decir por el cincuenta por ciento más uno de las Entidades Federativas.

Esto produce estabilidad en las instituciones emanadas de la Constitución, evitando que desaparezcan o sean modificadas sus funciones por intereses personales; esta rigidez constitucional logra que las reformas e instituciones que surjan, tengan legitimidad, porque devienen de un consenso general y no solamente del Congreso de la Unión.

La rigidez constitucional de nuestro país, está consagrada en su artículo 135 que a la letra dice:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Los Organismos Constitucionales Autónomos, tienen autonomía técnica y presupuestal, con ello se logra que su actividad no resulte alterada por presiones de ninguna índole, porque el Órgano Constitucional está en el mismo rango que las instituciones que conforman al Estado, en consecuencia no se encuentra en desventaja y puede realizar su función con libertad, desprovista de vicios de carácter jerárquico.

Estos Organismos, tienen como característica intrínseca ser un contrapeso de la administración pública, también implica neutralidad e imparcialidad en cuestiones de su competencia.

Cárdenas (2000), define a los Organismos Constitucionales Autónomos como:

“Aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.” (p. 244)

Tienen también como finalidad ser garantes del estado de derecho de la nación, velando por la justicia, la igualdad y el respeto de la Constitución y de las Leyes que de ella emanen.

Son Organismos sin tintes partidistas, no son influenciados por ningún factor real de poder, son un equilibrio constitucional y político, y sus juicios y actuaciones no pasan por los intereses mediáticos del momento, sino que salvaguardan la organización y el funcionamiento constitucional.

Así mismo, son defensores de la constitucionalidad y de la democracia, y es por ello que deben estar contenidos en la Constitución a fin de que ella defina su función y estructura, para que tenga independencia a la hora de tomar sus determinaciones.

A continuación transcribiré las características de los Organismos Constitucionales Autónomos, que Cárdenas (2000) señala de forma muy precisa:

“1) La autonomía o independencia no exclusivamente funcional, sino también financiera. Todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por ley

secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Esa es una de las mejores garantías para su independencia.

2) Otro principio apunta a la integración de los órganos constitucionales autónomos y al estatuto de sus titulares. Los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso. Tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de los jueces y magistrados comentados en el capítulo del Poder judicial; esto es, selección justa e imparcial; inamovilidad; remuneración suficiente y prohibición de su reducción; designaciones escalonadas, y servicio civil de carrera para los funcionarios de estos órganos.

3) Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos. A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.

4) Inmunidades. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades. Sin embargo, es conveniente que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.

5) Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. El Tribunal Constitucional será el encargado de ventilar los conflictos competenciales que tengan dichos órganos entre sí o con otros órganos o poderes del Estado. No obstante, en lo que toca a sus atribuciones serán supremos dentro del marco constitucional.

6) Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

7) Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.

8) Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho. Es decir, sería imprescindible que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales: presunción de inocencia; oralidad; publicidad de los procesos y derecho de defensa. Los órganos constitucionales autónomos deben evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos.” (p. 244)

3.2 Organismos Constitucionales Autónomos Existentes en México

3.2.1 Banco de México

3.2.1.1 Antecedentes

El 1° de septiembre de 1925 entró en funciones el Banco de México, los antecedentes de esta Institución se remontan al siglo XIX. En 1822, durante el gobierno de Agustín de Iturbide, la historia registra la presentación de un proyecto para crear una institución con la facultad para emitir billetes que se denominaría Gran Banco del Imperio Mexicano.

Posteriormente, con la decadencia del sistema bancario porfirista durante la Revolución, la disyuntiva se centra en la conveniencia del monopolio o la libre concurrencia en la emisión de moneda, y también sobre las características que debería tener el Banco Único de Emisión, el cual se consagró en el Art. 28 de la Carta Magna promulgado en 1917.

La disyuntiva consistía en establecer un banco privado, o un banco bajo control gubernamental. Los Constituyentes reunidos en Querétaro optaron por esta segunda opción, cabe decir que la Carta Magna sólo estableció que la emisión de moneda estaría a cargo del gobierno.

Es hasta 1925 cuando se funda el Banco Único de Emisión, la escasez de fondos públicos fue el obstáculo a superar para poder integrar el capital de la Institución, lo que se logró gracias a los esfuerzos presupuestarios y de organización del Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, y al apoyo recibido del Presidente Plutarco Elías Calles y del General Joaquín Amaro.

Al reciente organismo creado se le facultó crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas como a través de la emisión de billetes; también se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y tipos de cambio sobre el exterior.

Asimismo, se convirtió al nuevo órgano en agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el Banco de México.

La necesidad de contar con una institución de esa naturaleza la acompañaban otros imperativos:

- Propiciar el surgimiento de un nuevo sistema bancario.
- Hacer renacer el crédito en el país y reconciliar a la población con el uso del papel moneda.

Esta última no era una tarea sencilla después de la traumática experiencia inflacionaria con los bilimbiques del periodo revolucionario, con ese nombre bautizó el ingenio popular al papel moneda que emitieron los distintos bandos revolucionarios.

Por todo ello, el Banco de México, además de los atributos propios de un banco de emisión, se le otorgaron también facultades para operar como institución ordinaria de crédito y descuento.

Durante sus primeros años, el Banco obtuvo un éxito razonable en cuanto a promover el resurgimiento del crédito en el país. Sin embargo, las dificultades que enfrentó en su propósito de consolidarse como banco central resultaron formidables.

Aunque su prestigio creció y logró avances, la circulación de sus billetes fue débil y pocos bancos comerciales aceptaron asociarse con él mediante la compra de sus acciones.

En los años 1931 y 1932 se reformó el Banco de México, es decir, en julio de 1931 se promulga una controvertida Ley Monetaria por la cual se desmonetiza el oro en el país.

Dicha Ley otorgó características de moneda a sus billetes, aun cuando se conservó la libre aceptación de los mismos. En mi opinión debió haber sido obligatoria su aceptación, para que con ello se fortaleciera más el Banco de México.

Meses después sobrevienen otras reformas de mayor trascendencia: la de la mencionada Ley Monetaria y la promulgación de una nueva Ley Orgánica para el Banco de México. Mediante esta última reforma se le retiraron al Banco las facultades

para operar como banco comercial, se hizo obligatoria la asociación de los bancos con el organismo central y se flexibilizaron las reglas para la emisión de billetes.

Una vez expedida la nueva Ley, inicia un periodo de libre fluctuación para que el tipo de cambio tomara su nivel de equilibrio, se autorizó al Banco comprar oro a precios de mercado.

Con ello, no sólo se logró el aumento de la reserva monetaria, sino que se consolidó la emisión de billetes.

La recuperación de la economía después de la crisis de 1929 y 1930, fue lo que consolidó definitivamente al papel moneda como el principal instrumento de pagos en el país.

Con la circulación del papel moneda, se abrió el camino para que el Banco pudiera cumplir las funciones señaladas en su nueva Ley Orgánica.

Estas funciones fueron las siguientes: regular la circulación monetaria, la tasa de interés y los cambios sobre el exterior; encargarse del servicio de la Tesorería del Gobierno Federal; centralizar las reservas bancarias y convertirse en banco de los bancos y en prestamista de última instancia.

3.2.1.2 La Autonomía del Banco de México

La transformación del Banco de México ocurrió en 1993, con la reforma constitucional mediante la cual se otorgó autonomía a esta institución.

La autonomía del Banco Central tiene tres aspectos fundamentales:

- Determinar el volumen del crédito primario que pueda ser concedido.
- La independencia que se ha otorgado a las personas que integren su Junta de Gobierno.
- La independencia administrativa de la Institución.

La autonomía del Banco de México es constitucional y está consagrada en su artículo 28 párrafo sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigente, la autonomía es para el ejercicio de sus funciones y en su administración.

Enseguida transcribiremos el sexto párrafo en donde se le otorga autonomía al Banco de México:

“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.”

Las principales funciones del Banco de México, son las siguientes:

- La acuñación de moneda y emisión de billetes.
- Regular los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros.
- Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

- Promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.
- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.
- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.
- Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero.
- Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior.
- Emitir bonos de regulación monetaria; entre otras funciones.

El Banco de México, está presidido por una persona que se le denomina gobernador quien es nombrado por el Presidente de la República, y ratificado por el Senado.

El gobernador del Banco de México dura en su encargo seis años, y será quien presida la Junta de Gobierno, la cual está integrada por cinco miembros.

Mencionaremos las principales facultades de la Junta de Gobierno:

- Resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda.

- Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal.
- Fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas y las que por su importancia deban someterse en cada caso a su previa aprobación.
- Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio, así como los estados de cuenta consolidados mensuales.
- Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.2.2. Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección Presidencial, la de los Diputados y la de los Senadores los cuales integran el Congreso de la Unión.

Comenzó a funcionar el 11 de octubre de 1990 como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en agosto de 1990.

El Instituto Federal Electoral ha tenido tres importantes reformas en 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atribuciones del organismo depositario de la autoridad electoral.

Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes:

- En 1993 se facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.

- Se aumentó en 1994 la influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y se amplía las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.

- Por último, en 1996 se reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral, al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

El Instituto Federal Electoral cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, es independiente en sus decisiones.

Para su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

3.2.2.1 Principios Rectores

La Constitución establece cinco principios bajo los cuales se debe regir el Instituto Federal Electoral, enseguida se mencionan y se definen:

➤ **LEGALIDAD.** Implica que las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

➤ **CERTEZA.** Se refiere a que todo acto que realice el Instituto Federal Electoral esté dotado de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

➤ **INDEPENDENCIA.** Es la garantía constitucional que tiene la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con

absoluta libertad y responden única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

➤ **IMPARCIALIDAD.** Implica todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

➤ **OBJETIVIDAD.** Implica un quehacer institucional y la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija.

Entre sus actividades principales se pueden mencionar las siguientes:

- Capacitación y educación cívica.
- Geografía electoral.
- Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Padrón y listas de electores.

- Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- Preparación de la jornada electoral.
- Cómputo de resultados.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores.
- Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

3.2.2.2 Estructura Orgánica

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

- Directivos: Se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.
- Técnico-ejecutivos: Se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.
- Vigilancia: Se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, este órgano está representado a nivel estatal, es decir, existe una delegación en cada una de las 32 entidades federativas, una subdelegación

en cada uno de los 300 distritos uninominales e incluso, en algunos casos, a nivel seccional.

Los órganos centrales son los que a continuación se mencionan:

- a) El Consejo General;
- b) La Presidencia del Consejo General;
- c) La Junta General Ejecutiva; y
- d) La Secretaría Ejecutiva.

El Consejo General se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

El consejero Presidente del Consejo General es elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.

Todos los consejeros durarán en su encargo siete años y son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales.

Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las Mesas Directivas de Casilla, que son la instancia facultada para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

3.2.2.3 Atribuciones

Entre las atribuciones que la ley le otorga al Consejo General se pueden destacar las siguientes:

- Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto conforme a las propuestas que presente el Consejero Presidente.
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Presidentes de los Consejos Locales y Distritales y que en todo tiempo fungirán como Vocales Ejecutivos de las Juntas correspondientes.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.

- Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como la pérdida del mismo.
- Determinar los topes de gastos máximos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para Presidente, senadores y diputados.
- Efectuar el cómputo total de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez correspondiente, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgarles las constancias correspondientes.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación.
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Es importante señalar que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral.

Independientemente de lo anterior, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Consejo General, que se integran exclusivamente por Consejeros Electorales:

- Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas;

- Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión;
- Organización Electoral;
- Servicio Profesional Electoral;
- Capacitación Electoral y Educación Cívica.

3.2.3 Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta Comisión fue creada el 28 de enero de 1992, mediante una reforma que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su función primordial, como su nombre lo indica, es la defensa de los derechos humanos en México.

Dicha reforma facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de las Entidades Federativas, para que en el ámbito de sus respectivas competencias establecieran organismos especializados que atendieran las quejas en contra de actos u omisiones violatorios de los Derechos Humanos.

El 13 de septiembre de 1999 se reformó el apartado B, del artículo 102 constitucional, en el cual se estableció que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se convirtiera en un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Cabe decir que el objetivo principal de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

A continuación se mencionan las principales atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contenidas en el artículo 6 de su ley reglamentaria, la cual tiene como título el mismo nombre:

I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III.- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X.- Expedir su Reglamento Interno;

XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII.- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la subscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XIV Bis.- La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

XV.- Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.”

Cabe señalar que las quejas y denuncias que le son presentadas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las resoluciones y recomendaciones formuladas por ésta, no interfieren con el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

Es importante subrayar que las resoluciones que emite carecen de obligatoriedad frente a las autoridades, por lo que resulta en cierta medida imperfecta su función, debido a que no cuenta con sus propios mecanismos de coerción, porque recordemos que lo que emite son en esencia meras recomendaciones.

Finalmente enumeraremos los asuntos que por ley no debe conocer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
- Resoluciones de carácter jurisdiccional.
- Conflictos de carácter laboral.
- Consultas formuladas por autoridades particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

CAPÍTULO 4

LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE CONTROL CIUDADANO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

4.1 Administración Pública

La administración pública, generalmente se entiende desde dos puntos de vista, uno orgánico que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.

La administración pública tiene dos aspectos: el enfoque formal, Según el cual se le considera, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Por otra parte, el enfoque material, considerado como la actividad de este organismo en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión.

Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

La administración pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

El artículo 90 de la Constitución señala que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de

la Unión la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales. Dicha Ley es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. De esta manera, conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades de la paraestatal. En la primera categoría encontramos a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República. Por otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, integran la administración pública paraestatal.

4.2 Secretaría de la Función Pública Federal

4.2.1 Antecedentes

En 1917 en el gobierno del General Venustiano Carranza se crea el primer órgano de control previo, con el nombre de Departamento de Contraloría de la Federación.

Subsecuentemente esta atribución de control previo pasa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de 1933 hasta el año de 1947, luego esta atribución estuvo compartida por las Secretarías de Hacienda y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en el periodo comprendido de 1947 a 1958. Posteriormente, fue compartida esta atribución por las Secretarías de Patrimonio Nacional, Hacienda y Crédito Público y Presidencia en los años de 1959 a 1976.

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedaron dispersas las funciones de control previo y correctivo, como a continuación se expresa:

1. El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2. El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

4. La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

5. La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio.

6. El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

7. La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1982 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

En 1994, la dependencia cambió de nombre por el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

Años más tarde, se le dota para que pueda nombrar y remover a los titulares de las contralorías internas, es importante destacar que en 2003 se implementa el Servicio Civil de Carrera de la administración pública centralizada federal y es facultad de esta dependencia llevarlo a cabo; en ese mismo año, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cambia de nombre por el de Secretaría de la Función Pública.

4.3 Atribuciones de la Secretaría de la Función Pública Federal

➤ Esta dependencia organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamentales. Inspecciona el ejercicio del gasto y su congruencia con el presupuesto de egresos.

- Elabora normas que regulan los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, y solicita a las dependencias la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.

- Vigila el cumplimiento de las normas de control y fiscalización. Así como asesora y apoya a los órganos de control interno de las dependencias y entidades, y establece las bases para la realización de auditorías en las dependencias y entidades.

- Supervisa que las dependencias y entidades cumplan con las normas de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio.

- Organiza y coordina el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades, con la finalidad de que los recursos humanos, patrimoniales, así como los procedimientos técnicos de las dependencias y entidades sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, para lo anterior puede realizar las investigaciones, estudios y análisis necesarios, además de emitir disposiciones administrativas.

Efectuar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades, para promover la eficiencia en la gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Inspeccionar directamente, o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que cumplan las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación

y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales.

Aconseja sobre los proyectos de leyes de contabilidad y de control en materia de programación, presupuesto, administración de recursos humanos, materiales y financieros, y sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores públicos, que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Recibe la declaración patrimonial de los servidores públicos, llevando su registro y análisis, para determinar si sus bienes se obtuvieron de forma lícita o no.

Emite y establece políticas, normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública.

➤ Establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso a los particulares sobre la información que aquélla genere.

➤ Nombrar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República; así como a los titulares de las áreas de quejas y responsabilidades de tales órganos.

➤ Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidad administrativa y aplicar las sanciones que

correspondan, además, la autoriza a presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, asignándole el carácter de colaborador de éste.

Como se observa esta Secretaría tiene atribuciones muy importantes, como es el control previo de la Administración Pública y el encargarse de investigar y en su caso sancionar a servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa.

Sin embargo, esta institución como hemos visto pertenece también a la Administración Pública Centralizada por lo que se encuentra sujeta al Ejecutivo Federal, esta subordinación impide que la labor de la Secretaría sea imparcial en muchos de los casos y que la función de control previo no se cumpla a cabalidad.

Por esta razón y otras que más adelante indicaré, es preciso separar la Secretaría de la Función Pública del poder Ejecutivo y cambiar su naturaleza jurídica, para que su actividad se desempeñe plenamente.

4.4 La Corrupción y la Impunidad

La corrupción abarca estos aspectos, el requerimiento, aceptación, ofrecimiento u otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

La corrupción significa corromper o alterar la correcta actividad pública; el servidor público que se vale de su puesto, cargo o comisión para obtener un beneficio

indebido a cambio de realizar actos o abstenerse de ejecutarlos, beneficiando con ello al corruptor o a un tercero.

En otras palabras, la corrupción es el aprovechamiento de los recursos públicos o de la condición de servidor público en beneficio propio o para un tercero.

La corrupción gubernamental tiene diferentes ángulos:

El funcionario que se enriquece por:

- Recibir dinero por aplicar la ley o no hacerlo, al servicio específico de un particular que paga.
- El uso de la información privilegiada sobre leyes, inversiones, empresas para orientar la inversión propia o de los amigos.
- La toma de decisiones por parte del funcionario, que no se orientan en beneficio de la colectividad, sino en función de sus intereses en su carrera de ascenso hacia el poder.
- El desvío de recursos públicos con el propósito obtener prebendas políticas, resulta muy común en los sindicatos, partidos políticos e instituciones públicas de todos los órdenes de gobierno.

La corrupción tiene muchas modalidades, enseguida se mencionan las más frecuentes en las que el servidor público incurre, cuando indebidamente:

- Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación.
- Conceda permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico.
- Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal.
- Autorice, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.
- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquélla a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.
- Así mismo toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia incurre en corrupción.
- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud.

- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley.

- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, o cualquier persona que promueva que el servidor público haga actos o se abstenga de realizarlos en su favor o de un tercero.

El delito de concusión, es otra modalidad de la corrupción, consistente en que el servidor público que a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.

En otras palabras, el servidor público que con motivo de sus funciones exija un pago para otorgar el servicio, indicando que este pago es obligatorio siendo falsa dicha obligación o el pago mayor al señalado por la Ley.

El delito llamado cohecho, es el más representativo de la corrupción consistente en que el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, o la persona que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

De acuerdo con datos de la Organización Transparencia Mexicana, se realizaron más de 115 millones de actos de corrupción en el año 2005, produciéndole un gasto promedio de 177.40 a los hogares mexicanos, resultando un gasto anual mayor de 19 mil millones de pesos.

Como se observa, la corrupción ha penetrado en toda la sociedad y en todos los órdenes de gobierno, es decir los actos de corrupción los encontramos en el ámbito Federal, Estatal y Municipal.

La corrupción atenta contra el patrimonio, derechos del Estado y de los particulares, el Estado tiene que hacer un gasto mayor por servicios, contratos, licitaciones, adjudicaciones directas etcétera porque los servidores públicos corruptos inflan los costos y amañan los procesos de adjudicación para obtener algún beneficio de carácter económico o en especie.

Los particulares tienen que dar dádivas para obtener un servicio que dentro del proceso normal debe ser otorgado, sin que para ello medie una retribución forzada a favor del servidor público por parte del solicitante del servicio o trámite.

La impunidad es el factor detonante de la corrupción, porque si no se castiga y aplica la ley como está señalada, se incentiva a que la corrupción prevalezca, ya que los servidores públicos y particulares corruptos saben que corren mínimos riesgos de ser castigados.

Puedo decir, que la impunidad en sí misma es corrupción, porque la no aplicación de la Ley o su incorrecta aplicación, por parte de los servidores públicos encargados de ejecutarla, para no perjudicarse a sí mismos hacen que los delitos no tengan el castigo que merecen y más si son cometidos por funcionarios públicos, ya que son juez y parte dentro de la administración pública.

Esta condición de los funcionarios públicos de ser juez y parte, hace que los delitos cometidos por ellos, en la mayoría de los casos queden impunes.

4.5 Creación del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública

Por lo anterior, propongo que la Secretaría de la Función Pública no dependa del Poder Ejecutivo, y se convierta en un Organismo Constitucional Autónomo, llamado Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública.

Con esta Autonomía Constitucional, se lograría que todas sus atribuciones y actuaciones las desempeñe de forma totalmente independiente, sin ningún tipo de sujeción a otra autoridad, para realizar su actividad dentro del marco de su competencia.

La Autonomía Constitucional, será técnica y presupuestal, la autonomía presupuestal consistirá, en que el Instituto presentará ante la Cámara de Diputados su presupuesto anual y en caso de no llegar a un acuerdo, el aumento será cuando menos similar al índice de inflación del año anterior con respecto del presupuesto del año pasado para evitar con ello, que en un momento dado el Instituto se quede disminuida su actividad por falta de recursos.

Además contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, el patrimonio estará conformado con el de la Secretaría de la Función Pública.

También se logrará con la Autonomía Constitucional, despolitizar la función pública, porque su actuación será meramente administrativa y no tendrá el carácter político que tiene la Secretaría, en virtud de que no estará dentro de la administración pública centralizada y no estará subordinado a ningún poder.

4.6 Principios que regirán a la Administración Pública

4.6.1 Legalidad o de Juridicidad

Este principio se traduce en que la Administración Pública, debe ajustarse al ordenamiento jurídico, esto es, a todas las normas que lo conforman, tanto las que establece la Constitución como aquellas secundarias, los tratados internacionales y las de carácter reglamentario.

La tutela de este principio busca velar por el respeto de los derechos individuales así como también por los intereses públicos.

Es importante recordar, que el principio de legalidad lleva incorporada una exigencia de particular valor, ya que obliga a la Administración Pública a comportarse siempre con racionalidad y prudencia, y le prohíbe todo ejercicio arbitrario de autoridad, incluso en los casos en que el ordenamiento autoriza a sus órganos a actuar con un margen de discrecionalidad.

También es muy pertinente precisar que el cumplimiento del principio de legalidad no significa sólo ajustar la actividad a la norma vigente y respetar las prohibiciones dispuestas por el ordenamiento jurídico.

Hay que hacer énfasis en la necesidad de que los preceptos sean cumplidos cabal y lealmente, lo que significa cumplir con el fondo, la forma y el fin de las normas. Además, importa una conducta coherente con el concepto de servicio público, cuya prestación debe darse en términos de continuidad, probidad y eficiencia.

Lo que se lograría es que los órganos y servicios públicos funcionen con eficacia, esto es, haciendo un uso racional y cuidadoso de los recursos públicos.

4.6.2 Probidad Administrativa

Se define la probidad como la conducta moralmente intachable del servidor público, unida a su entrega leal y honesta al desempeño del cargo, con primacía del interés público sobre el privado.

Para lograrlo, el Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública deberá asumir la tarea de concientizar a los servidores públicos y a la sociedad, acerca de la importancia del deber de probidad y de los efectos contrarios por su inobservancia,

aplicando sus políticas a la necesidad preeminente de detener y evitar prácticas corruptas dentro de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

El Instituto impulsará el combate de la corrupción, implantando medidas que propicien el deber de probidad para evitar la aparición de hechos de esta naturaleza.

Para ello el Instituto difundirá las consecuencias jurídicas y sociales de la corrupción, estableciendo también sistemas de control adecuados concebidos desde el punto de vista orgánico y funcional, y dotados de recursos suficientes.

El Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública, tutelaré la probidad de la Administración Pública, aplicando las sanciones que correspondan en caso de su inobservancia. Cuando esos hechos sean constitutivos de delitos, el Instituto hará las denuncias ante el Ministerio Público.

4.6.3. Resguardo del Patrimonio Público

El Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública, velará el patrimonio del Estado vigilando que los recursos sean administrados e invertidos regular, racional y eficientemente, conforme a las exigencias impuestas por la Ley.

Por otra parte, la necesidad de saber cómo se manejan los recursos públicos se relaciona, también, con una justa exigencia de la sociedad a la transparencia del quehacer público.

Además del control de legalidad de los actos de la Administración Pública, el Instituto fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos públicos.

El Instituto, además actuará siempre de forma colegiada, sus decisiones y resoluciones se emitirán en reuniones plenarias y serán públicas estas reuniones.

Al ser un órgano colegiado, se consigue un contrapeso natural impidiendo con esto que se concentre en una sola persona, las atribuciones del Instituto y que en un momento dado esa persona pudiese ser tentada por la corrupción.

El Pleno estará integrado por once Contralores Ciudadanos, los cuales durarán en su encargo doce años, la presidencia del Pleno se rotará cada año, tocándole a cada miembro una vez la Presidencia del Pleno.

La renovación del Pleno será escalonada, es decir el primer Contralor Ciudadano que haya sido Presidente del Pleno será quien saldrá primero, después el segundo que haya sido Presidente y así sucesivamente con los demás integrantes del Pleno.

La designación del nuevo Contralor Ciudadano, se llevará a cabo mediante examen de oposición, presentado únicamente por los Titulares de las Unidades que tenga el Instituto, el encargado de formular y aplicar los exámenes será el Centro de Capacitación y Profesionalización de Servidores Públicos, el cual estará presidido por los once Contralores Ciudadanos.

La remuneración que se les haga a los Contralores Ciudadanos será la misma que se les hace a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por ser la primera vez que se nombre a los Contralores Ciudadanos, se hará un concurso nacional para designarlos, atendiendo al grado de conocimientos en materias

como control previo, responsabilidad de servidores públicos y en general sobre administración pública.

Los aspirantes para poder ser Contralores Ciudadanos, deberán cumplir con los mismos requisitos que marca la Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El comité que evalúe y seleccione a los Contralores Ciudadanos, estará conformado por los coordinadores de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, el Presidente de la República y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Ministro Presidente de la Corte será quien presida el comité, tendrá voto de calidad en caso de empate, y decidirá cuál o cuáles serán los aspirantes que ocupen el cargo de Contralor Ciudadano.

La esfera de competencia del Instituto, será la administración pública dentro de los tres órdenes de gobierno, es decir el ámbito Federal, Estatal y Municipal, incluyendo a los particulares que utilicen, administren o tengan acceso a recursos públicos.

Referente a los particulares, el Instituto supervisará la aplicación y destino de los recursos públicos dados a los particulares bajo cualquier modalidad, nada más por citar algunos ejemplos como son las concesiones y licitaciones en donde los particulares tienen acceso a recursos públicos.

Enseguida enumeraré las atribuciones que propongo que formen parte del Instituto de Control de la Función Pública:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público Federal, Estatal y Municipal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública, Federal Estatal y Municipal, así como realizar auditorías;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia y eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, realizará las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las

dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal;

VII. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas; para ello contará con el Centro de Capacitación y Profesionalización de Servidores Públicos;

VIII. Realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal con el objeto de promover la eficiencia y eficacia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

IX. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal;

X. Opinar ante el Congreso de la Unión, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuesto de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores;

XI. Designar a los auditores de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XII. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados del propio Instituto ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública centralizada Federal, Estatal y Municipal, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XIII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente del Instituto, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales;

XIV. Colaborar con la Auditoría Superior de la Federación, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XV. Informar cada cuatro meses a la Cámara de Diputados, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XVI. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVII. Resolver las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVIII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, colaborando con éste;

XIX. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; con opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XX. Establecer políticas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XXI. Establecer políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal;

XXII. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos

ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales, no obstante el Instituto los vigilará, supervisará y evaluará;

XXIII. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, el Instituto podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXIV. Administrar los inmuebles de propiedad Federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXV. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice el propio Instituto;

XXVI. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente,

XXVII. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXVIII. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el acceso a la información que se genere;

XXIX. Impulsar la eliminación de actos discrecionales de las autoridades Federales Estatales y Municipales;

XXX. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico;

XXXI. Vigilar y supervisar la aplicación correcta de las normas así como su cumplimiento. Los particulares podrán interponer quejas, para que el Instituto investigue y en su caso sancione e imponga las medidas necesarias para que los servidores públicos cumplan y apliquen de forma correcta las leyes; y

XXXII. Las demás atribuciones que establezcan la Constitución y las leyes secundarias.

El Centro de Capacitación y Profesionalización de Servidores Públicos, al cual se hace mención en la fracción VII, además de encargarse del Servicio Civil de Carrera, capacitará periódicamente a los servidores públicos, de igual forma examinará su desempeño con el propósito de especializarlos en administración pública.

En otras palabras, el Centro será la universidad de los servidores públicos, tendrá el carácter de un centro de estudios, por tanto impartirá cursos, diplomados, especialidades, maestrías y doctorados, todos enfocados hacia la profesionalización de la administración pública.

Con este Centro, lograremos que la función pública en México se profesionalice, ya que tendremos servidores públicos expertos desempeñando

cabalmente su función, entonces tendremos una administración pública eficaz y eficiente.

El alcance de la penúltima fracción, sería que cualquier persona que observe que la autoridad administrativa no está aplicando adecuadamente la Ley, podrá interponer su queja ante el Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública, para que investigue y determine si dicha autoridad está cumpliendo con la Ley o no, en caso de que no la esté cumpliendo, el Instituto impondrá las medidas necesarias para que la autoridad cumpla con la Ley.

Con esta fracción, lograremos no solamente que haya once Contralores Ciudadanos, sino que habrá más de cien millones de Contralores Ciudadanos supervisando la gestión pública.

Si con la queja de la persona, se determinase alguna irregularidad se le otorgará a quien presentó la queja un reconocimiento por su valiosa participación con la cual se pudo detectar dicha anomalía.

Se establecerá con ello el control del poder en forma de espiral, porque la sociedad evaluará y supervisará la función pública Federal, Estatal y Municipal.

Por todo lo anterior, debemos establecer este instrumento, es decir crear el Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública, para que por medio de él, el pueblo ejerza su control soberano sobre el Estado, cabe señalar que este poder soberano está consagrado en la Constitución, en su artículo 39 que establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Para que el Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública, surja a la vida jurídica como un Organismo Constitucional Autónomo, debemos reformar la Constitución Política, primero el artículo 74, reformando la fracción VIII y recorriendo el contenido de ésta, a una fracción IX. Para otorgarle a la Cámara de Diputados la facultad de evaluar y supervisar la gestión del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública.

No hice mención del artículo 73, en virtud de que el propio artículo en su fracción XXIV le deja abierta la posibilidad al Congreso de la Unión para legislar sobre esta materia, como a continuación se observa:

“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”

Debemos adicionar un apartado B) en el artículo 79 de la Constitución Política, para establecer aquí la Autonomía Constitucional, sus atribuciones y la organización del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública.

Es decir, lo relativo al actual contenido del artículo 79 sería el Apartado A) el cual se refiere a la Auditoría Superior de la Federación y el Apartado B) contendría lo referente al Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública.

La Sección V cambiaría de nombre, en vez de Auditoría Superior de la Federación, sería: De la Fiscalización.

El Título Cuarto de la Constitución también debemos reformarlo, con el fin de unificar la legislación en materia de responsabilidad administrativa y para que con

ello, el Instituto sea el único encargado de aplicar las normas de responsabilidad administrativa a nivel nacional, es decir a nivel Federal, Estatal y Municipal.

Para ello, tenemos que reformar el artículo 109 con el propósito de que el Congreso de la Unión sea el único que legisle en materia de responsabilidad de servidores públicos, y con ello unificar la legislación y así evitar que legislaciones locales sean complacientes en esta materia.

Es decir, se suprime parte del primer párrafo del artículo que se comenta, para que con esto se derogue la facultad de las legislaturas locales, para legislar en materia de responsabilidad de servidores públicos.

Cabe señalar que el actual párrafo dice a la letra lo siguiente:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:”

También debemos reformar el artículo 110, con el propósito de que los Contralores Ciudadanos sean sujetos de juicio político, es decir será el control político que se tenga sobre ellos.

A los Contralores Ciudadanos, se les podrá seguir proceso penal por actos cometidos dentro de su encargo, pero no podrán ser detenidos sino hasta que se lleve a cabo el procedimiento que señala el artículo 111 de la Constitución. Esto es, para que los Contralores Ciudadanos desempeñen su función libre de toda presión de carácter político, sin embargo, esto no quiere decir que vayan a tener inmunidad, ya

que la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo se investigará y se llevará el proceso penal normal, sólo con la salvedad de que no serán detenidos, hasta que haya causado estado la sentencia en donde se demuestre su culpabilidad y además que se haya satisfecho lo que señala el artículo 111 de esta Carta Magna.

Considero necesario reformar el artículo 113, para dejar preciso que el Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública, sea el único órgano que se encargue de la responsabilidad administrativa en todo el país.

Por otro lado, es necesario derogar el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para suprimir la Secretaría de la Función Pública, del poder Ejecutivo y así dar origen al Organismo Constitucional Autónomo, denominado Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública.

En los artículos transitorios, estableceremos que se deroga el presente artículo y los demás que se contrapongan, además de señalar que las atribuciones, que otros ordenamientos le hayan otorgado a la Secretaría, formarán parte del Instituto.

También debemos establecer aquí las bases, para designar a los primeros Contralores Ciudadanos, ya que los subsecuentes nombramientos seguirán el procedimiento que propongo en la Sección Sexta inserta en el artículo 80 de la Constitución.

Además se indicará, que el patrimonio que tiene la Secretaría de la Función Pública Federal, formará parte del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública.

Por último, en los artículos transitorios estableceremos que la entrada en vigor de la presente reforma será después de un año, para dar tiempo que se nombren a los Contralores Ciudadanos y que se elabore y publique la Ley reglamentaria del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública, y propongo que lleve por nombre Ley Orgánica del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública.

Lo anterior para quedar como sigue:

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

....

....

VIII. Supervisar y evaluar la gestión del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública.

IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Sección V

Apartado A)

De la Auditoría Superior de la Federación

....

....

Apartado B)

Del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública.

Artículo 80. Será un Organismo Autónomo técnica y presupuestal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Instituto presentará ante la Cámara de Diputados su presupuesto anual y en caso de no llegar a un acuerdo, el aumento será cuando menos similar al índice de inflación del año anterior con respecto del presupuesto del año pasado.

La esfera de competencia del Instituto, será la administración Pública Federal, Estatal y Municipal, incluyendo a los particulares que utilicen, administren o tengan acceso a recursos públicos.

Las atribuciones del Instituto serán las siguientes:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público Federal, Estatal y Municipal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública federal, Estatal y Municipal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública, Federal Estatal y Municipal, así como realizar auditorías con una periodicidad de cuatro meses;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia y eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, realizará las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal;

VII. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas; para ello contará con el Centro de Capacitación y Profesionalización de Servidores Públicos;

VIII. Realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal con el objeto de

promover la eficiencia y eficacia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

IX. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal;

X. Opinar ante el Congreso de la Unión, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuesto de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores;

XI. Designar a los auditores de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XII. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados del propio Instituto ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública centralizada Federal, Estatal y Municipal, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XIII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y

Municipal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente del Instituto, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales;

XIV. Colaborar con la Auditoría Superior de la Federación, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XV. Informar cada cuatro meses a la Cámara de Diputados, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XVI. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVII. Resolver las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVIII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, colaborando con éste;

XIX. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; con opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XX. Establecer políticas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XXI. Establecer políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal;

XXII. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales, no obstante el Instituto los vigilará, supervisará y evaluará;

XXIII. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, el Instituto podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXIV. Administrar los inmuebles de propiedad Federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXV. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice el propio Instituto;

XXVI. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente;

XXVII. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXVIII. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el acceso a la información que se genere;

XXIX. Impulsar la eliminación de actos discrecionales de las autoridades Federales Estatales y Municipales;

XXX. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico,

XXXI. Vigilar y supervisar la aplicación correcta de las normas así como su cumplimiento. Los particulares podrán interponer quejas, para que el Instituto investigue y en su caso sancione e imponga las medidas necesarias para que los servidores públicos cumplan y apliquen de forma correcta las Leyes;

XXXII. Las demás atribuciones que establezca la Constitución, y las Leyes secundarias.

Cualquier persona que observe que la autoridad administrativa no está aplicando adecuadamente la Ley, podrá interponer su queja ante el Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública, para que investigue y determine si dicha autoridad está cumpliendo con la Ley o no, en caso de que no la esté cumpliendo, el Instituto impondrá las medidas y acciones necesarias para que la autoridad cumpla con la Ley.

El Instituto actuará siempre de forma colegiada, sus decisiones, acuerdos y resoluciones se emitirán en reuniones plenarias y serán públicas estas reuniones.

El Pleno estará integrado por once Contralores Ciudadanos, los cuales durarán en su encargo doce años, la presidencia del Pleno se rotará cada año, tocándole a cada miembro una vez la Presidencia del Pleno.

La renovación del Pleno será escalonada, es decir el primer Contralor Ciudadano que haya sido Presidente del Pleno será quien saldrá primero, después el segundo que haya sido Presidente y así sucesivamente con los demás integrantes del Pleno.

La designación de un nuevo Contralor Ciudadano, se llevará a cabo mediante examen de oposición, presentado únicamente por los Titulares de las Unidades que tenga el Instituto, el encargado de formular y aplicar los exámenes será el Centro de Capacitación y Profesionalización de Servidores Públicos. El cual estará presidido por los once Contralores Ciudadanos.

Para poder ser Contralor Ciudadano, deberá cumplir con los mismos requisitos que establece esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La remuneración, que se les haga a los Contralores Ciudadanos será la misma que se les hace a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La comisión de delitos por parte de los Contralores Ciudadanos, durante el tiempo de su encargo se investigará y se llevará el proceso penal normal, sólo con la salvedad, de que no serán detenidos, hasta que haya causado estado la sentencia en donde se demuestre su culpabilidad y además que se haya satisfecho lo que señala el artículo 111 de esta Carta Magna.

Artículo 109. El Congreso de la Unión **expedirá** las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **los**

Contralores Ciudadanos, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **los Contralores Ciudadanos del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública**, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar **la probidad**, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u

omisiones en que incurran, **el Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública será el único facultado para aplicarlas en todo el país.**

...

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor un año después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se deroga el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las demás disposiciones que contravengan a la presente reforma.

Tercero. Las atribuciones que tenga en otras Leyes la Secretaría de la Función Pública Federal, formarán parte del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública.

Cuarto. El patrimonio de la Secretaría de la Función Pública Federal, formará parte del Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública.

Quinto. Por única ocasión, se hará un concurso nacional para designar a los Contralores Ciudadanos, atendiendo el grado de conocimientos en materias como control previo, responsabilidad de servidores públicos, rendición de cuentas y en general sobre administración pública.

Los aspirantes para poder ser Contralores Ciudadanos, deberán cumplir con los mismos requisitos, que marca la Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El comité que evalúe y seleccione a los Contralores Ciudadanos, estará conformado por los coordinadores de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, el Presidente de la República y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Ministro Presidente de la Corte, será quien presida el comité y tendrá el voto de calidad en caso de empate, y decidirá en su caso cuál o cuáles serán los aspirantes que ocupen el cargo de Contralor Ciudadano.

El comité establecerá las bases y el procedimiento de selección ajustándose a lo anterior. Todas las decisiones se tomarán por mayoría simple.

CONCLUSIONES

Para combatir la corrupción y a su vez eliminar la impunidad, que son los dos problemas más importantes que impiden el crecimiento y el desarrollo de nuestro país, por ello debemos impulsar una política nacional que contenga los siguientes aspectos.

1) Acceso a la información pública gubernamental, con una revisión constante de la información considerada como reservada, para evitar que so pretexto de ello, se oculten actos constitutivos de delito o de responsabilidad administrativa.

2) Una rendición de cuentas eficaz y eficiente, con instrumentos que permitan una inversión y un gasto responsable de los recursos públicos.

3) La eliminación de actos discrecionales de la autoridad, ya que con ello los servidores públicos ya no podrán cometer actos de corrupción, y se tendrá mayor certeza jurídica.

4) La participación ciudadana fortalecerá los mecanismos de control y de rendición de cuentas.

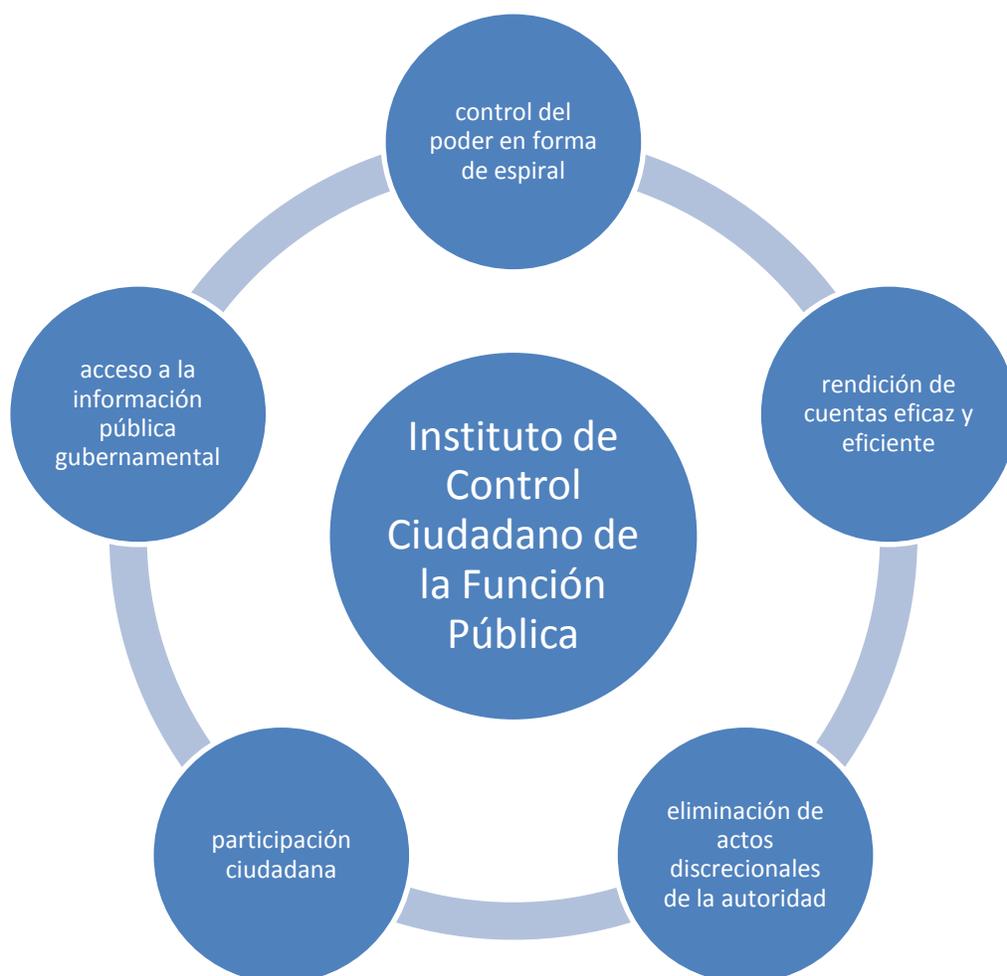
5) El control del poder en forma de espiral, será el mecanismo con el cual cada uno de nosotros podrá fiscalizar al gobierno, con ello se logrará que la actividad del Estado se lleve conforme a derecho, produciendo el bienestar de la sociedad.

Estos cinco puntos los reúne el Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública, por ello considero necesario y oportuna su creación, para que fortalezcamos el sistema jurídico vigente, con este Organismo Constitucional Autónomo, encargado de la fiscalización y control previo del Estado.

Siendo también garante de los recursos públicos del Estado y de la legalidad de sus actos, así como de ser el responsable de aplicar en todo el país las sanciones administrativas a los servidores públicos, el Instituto de Control Ciudadano de la Función Pública será el motor que impulse el desarrollo de México, con el cual tendremos una fiscalización y una rendición de cuentas eficaz y eficiente.

Será la herramienta con la que contemos todos para fiscalizar al gobierno, con ello lograremos eliminar la impunidad y abatir la corrupción gubernamental, ya que tendremos en cada uno de nosotros a un Contralor Ciudadano supervisando la actividad del Estado.

Esquema del Control del Poder en Forma de Espiral



BIBLIOGRAFÍA

- Alessi, R. (1970). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Barcelona, España Bosch.
- Burgoa, I. (1973). *Derecho Constitucional Mexicano*. México, D.F. Porrúa.
- Cárdenas, J. F. (2000). *Una Constitución para la Democracia*. México, D.F. UNAM.
- Dromi, J. R. (1978). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina.
- Español, P. L. (1979). *Constitución Política de España*. Madrid, España: Poder Legislativo Español.
- Gómez, D. M. (2005). *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*. México, D.F: UNAM.
- Kelsen, H. (1979). *Teoría General del Estado*. México, D.F. UNAM.
- Marienhoff, M. S. (1973). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina Abeledo-Perrot.
- Maynez, E. G. (1979). *Introducción al Estudio del Derecho*. México, D.F. Porrúa.
- Mendiola, M. (2004). *Auditoría Superior de la Federación*. México, D.F. UNAM.
- Moreno, D. (1983). *Derecho Constitucional Mexicano*. México, D.F. Pax-México.
- Navarro, G. M. (1999). *Teoría del Derecho*. México, D.F. McGraw-Hill.
- Ramírez, F. T. (1983). *Derecho Constitucional Mexicano*. México, D.F. Porrúa.
- Rojas, A. S. (1974). *Derecho Administrativo*. México, D.F. Porrúa.
- Unión, C. d. (2006). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, D.F. H. Congreso de la Unión.
- Valadés, D. (1994). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México D.F. UNAM.
- Valadés, D. *El Control del Poder*. México, D.F. UNAM.