

40761

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO.



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

“ARAGÓN”

**División de Estudios de
Posgrado Maestría en
Derecho**

LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS, UNA
ALTERNATIVA PARA LA FISCALIZACIÓN DEL
GASTO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAestrÍA

PRESENTA LA

LIC. LETICIA AGUILAR LÓPEZ



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.

ÍNDICE

PÁG.

INTRODUCCIÓN	5
1. LA FISCALIZACIÓN Y TIPOS DE CONTROL	
1.1 La Fiscalización.....	7
1.1.1 Organismos de fiscalización en el mundo.....	10
1.1.2 Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización.....	13
1.2 La Fiscalización en México.....	18
1.2.1 Antecedentes Históricos	18
1.2.2 Organismos de Fiscalización en México.....	20
1.3 Tipos de Control.....	22
1.3.1 Los controles internos y externos.....	22
1.3.2 Los controles en cuanto al tiempo	24
1.3.3 Otro tipo de controles.....	25
Conclusiones.....	28
2. TRIBUNALES DE CUENTAS DE EUROPA Y AMÉRICA	
2.1 Tribunal de Cuentas Europeo.....	30
2.1.1 Antecedentes	30
2.1.2 Estructura.....	31
2.1.3 Funciones y Objetivos.....	32
2.1.3.1 El Método del Control.....	34
2.1.4 De la Independencia y Transparencia.....	36
2.1.5 De los Ingresos.....	37
2.1.6 Cooperación con las Instituciones Nacionales de Control (INC).....	38
2.1.7 Del Papel del Tribunal de Cuentas Europeo en la Prevención de Fraudes.....	39
2.1.8 Resultados de la Actividad del Tribunal de Cuentas Europeo.....	41
Conclusiones.....	43
2.2 Tribunal de Cuentas Español.....	45
2.2.1 Antecedentes.....	45
2.2.2 Marco Jurídico.....	46
2.2.3 Estructura y Organización.....	47
2.2.4 Atribuciones Funciones.....	53

2.2.4.1 Fiscalizadora.....	53
2.2.4.2 Jurisdiccional.....	57
2.2.5 La participación Internacional del Tribunal de Cuentas Español.....	61
2.2.6 Relaciones del Tribunal de Cuentas con el Poder Legislativo.....	62
Conclusiones.....	63
2.3 Auditoría General de la Nación Argentina.....	65
2.3.1 Antecedentes.....	65
2.3.2 Marco Jurídico.....	68
2.3.3 Estructura y Organización.....	70
2.3.4 Atribuciones y Funciones.....	71
2.3.5 Autonomía Funcional.....	73
2.3.6 Participación Internacional.....	74
2.3.7 De las Observaciones.....	78
2.3.8 Procedimiento en el Juicio de Cuentas en la Provincia de Santa Cruz.....	79
Conclusiones.....	82
3. ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO	
3.1 La Auditoría Superior de la Federación.....	84
3.1.1 Antecedentes.....	85
3.1.2 Marco Jurídico.....	89
3.1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	89
3.1.2.2 Ley de Fiscalización Superior.....	98
3.1.2.3 Ley de Ingresos.....	100
3.1.2.4 Presupuesto de Egresos.....	101
3.1.2.5 Revisión de la Cuenta Pública.....	103
3.1.3 Estructura y Organización de la ASF en México.....	108
3.1.4 Atribuciones y Funciones de la ASF en México.....	109
3.1.5 De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades.....	115
3.1.6 Del Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias.....	117
Conclusiones.....	119
3.2 Los Órganos Públicos Fiscalizadores en el Distrito Federal. la Contaduría Mayor de Hacienda de da Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	123
3.2.1 Antecedentes.....	128
3.2.2 Causas, Desarrollo y Conflictos de la Ley Orgánica de 1999.....	132
3.2.2.1 Causas	132
3.2.2.2 Desarrollo	136

3.2.2.3 Conflictos	141
3.2.3 Marco Jurídico.....	150
3.2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	150
3.2.3.2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	153
3.2.3.3 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D. F. Reformada en 2004.....	156
3.2.3.4 Ley de Ingresos.....	166
3.2.3.5 Presupuesto de Egresos.....	166
3.2.3.6 Revisión de la Cuenta Pública.....	167
3.2.4 Estructura Orgánica.....	178
3.2.5 Funciones y Atribuciones.....	180
Conclusiones.....	183
3.3 Los Órganos Públicos Fiscalizadores en el Distrito Federal. La Contraloría General Del Distrito Federal.....	187
3.3.1 Antecedentes.....	189
3.3.2 Marco Jurídico.....	194
3.3.2.1 Constitución Política de los E.U.M.	195
3.3.2.2 Estatuto de Gobierno del D. F.	195
3.3.2.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	196
3.3.3 Estructura Orgánica.....	213
3.3.4 Funciones y Atribuciones.....	213
3.3.5 Modificaciones del 2001 a su Reglamento Interno.....	218
Conclusiones.....	219
4. LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS, UNA ALTERNATIVA PARA LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL	
4.1 AUTONOMÍA DE LOS ENTES PÚBLICOS	222
4.1.1 Autonomía Constitucional.....	226
4.1.2 Autonomía Reglamentaria.....	227
4.2 ORGANISMOS AUTÓNOMOS EN MÉXICO.....	228
4.2.1 La Universidad Nacional Autónoma de México.....	231
4.2.2 El Instituto Federal Electoral.....	231
4.2.2.1 El Instituto Electoral del D. F.....	235
4.2.3 La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	238
4.2.3.1 La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	241
4.2.4 El Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	243

4.2.3.1 El Consejo de Información Pública del Distrito Federal	245
Conclusiones.....	248
4.3 PRINCIPALES ORDENAMIENTOS QUE DEBEN MODIFICARSE O REFORMARSE	252
4.3.1 Constitución Política de los EUM.....	251
4.3.2 Estatuto de Gobierno del D. F.	253
4.3.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	257
4.3.4 El Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal.....	258
4.3.5 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su Reglamento Interior.....	258
Conclusiones.....	259
4.4 PROPUESTA DE INTEGRACIÓN Y PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO AUTÓNOMO PARA LA FISCALIZACIÓN, EL CONTROL Y LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL	260
4.4.1 Integración	260
4.4.2 Principales Atribuciones	263
4.4.3 Autonomía Constitucional o Reglamentaria.....	268
CONCLUSIONES FINALES	271
BIBLIOGRAFÍA	287
LEGISLACIÓN CONSULTADA	289
REFERENCIAS	290

INTRODUCCIÓN

Los justos reclamos de una sociedad tan compleja como la de la Ciudad de México, obliga a las autoridades y representantes populares a tener una óptica acorde a un régimen democrático en donde la rendición de cuentas y la transparencia sobre el uso que hacen de los recursos públicos con los que todos estamos obligados a contribuir, debe significar un juicio crítico, imparcial y objetivo, de las acciones u omisiones realizadas por el ejecutor del presupuesto, señalándole las deficiencias si las hubiere e incluso establecer en forma especial si existieran faltas, irregularidades o desbordamientos en gastos no autorizados.

El presente trabajo tiene como finalidad proponer la creación de un **ÓRGANO AUTÓNOMO FISCALIZADOR DEL GASTO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL**, cuya autonomía sea reconocida y plasmada por nuestra máxima norma, la Constitución Política Mexicana, con el objeto de no adscribirlo a ninguno de los poderes públicos tradicionales. Este órgano fiscalizador sería el resultado de una conjunción de las funciones y atribuciones de los dos órganos fiscalizadores con que actualmente cuenta esta entidad federativa, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa y la Contraloría General aunados con los del hasta ahora proyecto del Consejo de acceso a la información pública los tres del Distrito Federal.

La tesis se divide en cuatro capítulos. El primero aborda los conceptos generales de la **FISCALIZACIÓN Y TIPOS DE CONTROL**, describiendo los organismos de fiscalización en el mundo, los de la República Mexicana, señalando los parámetros generales de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización y los diferentes tipos de control de que se sirven, fundamentalmente, el Control Interno y Externo.

El segundo capítulo se aboca a un análisis de derecho comparado, **TRIBUNALES DE CUENTAS DE EUROPA Y AMÉRICA** estudiando las características generales de tres organismos fiscalizadores autónomos: El Tribunal de Cuentas Europeo, el Tribunal de Cuentas Español y la Auditoría General de la Nación Argentina, otrora Tribunal de Cuentas Argentino. Es de resaltar las significativas coincidencias entre estas

instituciones: Tienen órganos colegiados en su titularidad, su autonomía es reconocida por sus constituciones, tienen obligación de dar amplia publicidad a los resultados obtenidos y son totalmente independientes en sus decisiones.

En el tercer capítulo se analizan las ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO, tanto en el ámbito federal como en el local. Para entender mejor nuestra situación actual es necesario pasar por los antecedentes históricos, el marco jurídico que los rige, la estructura y organización con que cuentan, principales atribuciones y funciones. Para el caso de la Federación se aborda el Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias recién estrenado y en el del Distrito Federal, se incluye un apartado con las Causas, Desarrollo y Conflictos que se suscitaron con la creación de la Ley Orgánica de la CMHALDF en 1999. También se señalan los ordenamientos jurídicos que envuelven la actividad financiera y fiscalizadora en los dos ámbitos.

En el cuarto y último capítulo se presentan los argumentos del por qué se propone un órgano con estas características, haciendo una somera revisión a diversos órganos autónomos creados en la última década: El Instituto Federal Electoral, el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Consejo de Información Pública del Distrito Federal. Previamente, no puede faltar el organismo autónomo por excelencia en nuestro país, la Universidad Nacional Autónoma de México. Se concreta la propuesta final resumida en 10 puntos, haciendo hincapié de la necesidad de un órgano con AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL.

La metodología del Derecho Comparado utilizada, constituyó un instrumento fundamental en la presente investigación, para conocer las semejanzas y diferencias de las principales características y aspectos básicos de otros sistemas de fiscalización, particularmente el avance de la Unión Europea y la tradición del Argentino, con el nuestro, en el capítulo segundo. En el capítulo tercero, se analiza la regulación federal y la del ámbito local, permitiéndonos tener una visión global del contexto actual del Distrito Federal y la viabilidad de la propuesta que se presenta.

LA FISCALIZACIÓN Y LOS TIPOS DE CONTROL

CAPÍTULO I

1.1 LA FISCALIZACIÓN

Es difícil explorar los antecedentes de los órganos públicos fiscalizadores en el Distrito Federal, sin entender el significado del término fiscalización, por lo que es indispensable conocer el concepto desde su raíz, en ese tenor iniciaré definiendo los términos **fiscalizar**, **fiscal** y **fisco**.

El vocablo **fiscalizar**, como lo describe el Diccionario Enciclopédico Quillet, significa: "Hacer el oficio de **fiscal**. Criticar y traer a juicio las acciones de otro"¹; para el término **fiscal**, refiere que se trata de un funcionario que actúa en el ámbito judicial, cuya misión es actuar en defensa de las leyes, acusando en nombre de las personas que integran la comunidad políticamente organizada; por lo que hace al término **fisco** señala: "canasta para el dinero, tesoro público; erario". Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano, de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que el término fisco proviene de la palabra latina *fiscus*, que en su acepción original significó "cesto de mimbre en el que se guardaba el dinero. Posteriormente se aplicó al tesoro del príncipe, para distinguirlo del erario que era el tesoro público."²

Para el investigador Gerardo Gil Valdivia, "se entiende por fisco el erario del Estado, o sea la Hacienda Pública"³, y para Flores Zavala, "Recibe el nombre de fisco el Estado, considerado como titular de la hacienda pública y, por lo tanto, con derecho a exigir el cumplimiento de las obligaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo".⁴

El término fisco se usa en dos sentidos: en primer término para designar al Estado como titular de las finanzas públicas, esto es, de los ingresos y de los gastos públicos sistematizados en el presupuesto, que tienen por objeto la realización de determinadas funciones y en segundo

¹ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO QUILLET, *Editorial Cumbre*, México, 1988, tomo V, p. 326..

² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, p. 1455.

³ VALDIVIA GIL, GERARDO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, p.1455

⁴ FLORES ZAVALA, ERNESTO. *Elementos de Derecho Financiero*, México, Porrúa, 1995.

lugar para referirse en forma particular al Estado y a las autoridades hacendarias al recaudar los ingresos públicos, en particular los fiscales. Una vez definidos los vocablos que dan lugar a la fiscalización, es indispensable incursionar en la materia desde el **punto de vista formal del Derecho Hacendario-Financiero**.

En el constante desarrollo del Derecho Hacendario, el legislador mexicano ha podido ir creando ordenamientos tendientes a la unificación o recolección de los distintos principios, leyes y disposiciones de carácter fiscal, formándose así un verdadero Derecho Fiscal Mexicano, el legislador mexicano no ha hecho sino reconocer la autonomía de las leyes fiscales y sus particulares rasgos.

En ese tenor, el maestro Sánchez Piña define al Derecho Fiscal Formal o Administrativo como “el conjunto de normas que regulan la actividad de la Administración Pública **encargada de determinar la recaudación de los impuestos y su tutela**, entendiéndola en el sentido más amplio.”⁵ En esta definición el jurista involucra ya dos actividades financieras del Estado: la recaudación de los impuestos (ingresos) y la tutela de los mismos (control).

La definición de Adolfo Arrijoa y Rafael Bielsa es muy similar, el primero señala que: “Definimos al Derecho Fiscal como el conjunto de normas jurídicas y principios de Derecho Público **que regulan la actividad Financiera del Estado como fisco**, entendiendo por Fisco el órgano del Estado encargado de la determinación, liquidación, recaudación y administración de los tributos”⁶ y el segundo que el Derecho Fiscal es “el conjunto de disposiciones legales y de principios de Derecho Público que regulan **la actividad jurídica del fisco**”⁷. Hasta aquí los autores mencionados se refieren únicamente al fisco como la atribución del Estado para regular la recaudación de los recursos y las sanciones correspondientes en caso de inobservancia.

En cambio, en un análisis más a fondo, Gabino Fraga sostiene que esta materia y la regulación que exige, “forman parte de una sección del Derecho Administrativo que por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiende a segregarse constituyendo el

⁵ SÁNCHEZ PIÑA, JOSÉ DE JESÚS, *Nociones de Derecho Fiscal*, México, PAE, 1987, p.16.

⁶ ARRIJOA VIZCAÍNO, ADOLFO, *Derecho Fiscal*, México, Themis, 1982, p. 20.

⁷ BIELSA, RAFAEL, *Compendio de Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 1991.

Derecho Financiero o Derecho de las Finanzas Públicas como una rama especial y autónoma del Derecho Público.⁸

Esta actividad financiera es realizada por el Estado en forma de monopolio, es decir, el Estado es exclusivo en la prestación de servicios públicos, sin embargo no es lucrativa ya que el Estado no busca utilidades con su actividad, sino simplemente satisfacer necesidades generales o colectivas. La actividad del Estado no es exclusivamente la prestación de servicios públicos, pero sí es la más importante, sobre todo para la justificación de la carga impositiva.

Una característica en la actividad financiera del Estado es la forma de operar en cuanto a los proyectos, la actividad estatal estudia primeramente las necesidades apremiantes y posteriormente analiza los medios por los cuales puede obtener los recursos necesarios para sus fines, a diferencia de la iniciativa privada, en la que primero se consideran los recursos disponibles y finalmente se decide por los objetivos a desarrollar.

La actividad financiera del Estado está íntimamente ligada al desarrollo de las funciones públicas y la coloca principalmente dentro de la competencia del Poder Administrativo, por lo que es necesario precisar los 3 aspectos a los que se aboca:

- a) Ingresos del Estado,
- b) Gastos del mismo y,
- c) La contabilidad pública y el control sobre la actividad financiera.

Una vez recaudados los ingresos, se requiere de la administración para el manejo de los recursos obtenidos, y la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, prestación de servicios públicos y realización de otras muchas actividades y gestiones que el Estado moderno tiene que desempeñar. Es por ello que la actividad financiera del Estado cubre diversos aspectos, tales como: lo económico, político, jurídico y sociológico. En este trabajo me referiré solamente al aspecto jurídico.

La actividad financiera del Estado, como el resto de la actividad administrativa, se encuentra sometida al derecho positivo, al respecto

⁸ FRAGA, GABINO, *Derecho Financiero*, México, Porrúa, 1995, p. 315.

Giannini señala: "Constituye una reconocida exigencia del Estado moderno, que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la Administración y las relaciones con los particulares que ésta engendra encuentren en la Ley su fundamental disciplina. En esta exigencia **debe informarse** especialmente **la actividad financiera**: primero, porque ella **implica la administración del dinero público, del dinero que es sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas**, y segundo, porque la enorme masa de riqueza destinada a esos fines da origen a un complejo de realización cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas".⁹

Una vez que se han recaudado los recursos públicos sustrayéndolos de los gobernados, de realizar las erogaciones necesarias para el desarrollo de la función y servicios públicos, es indispensable **INFORMAR** a quienes aportaron esos recursos, del buen o mal uso de los mismos, a esta tarea se le conoce como **FISCALIZACIÓN**. De esta manera tenemos que la fiscalización consiste en la acción por medio de la cual se realiza el oficio de traer a juicio las acciones (aplicación de los recursos) de otro, en este caso del responsable del fisco, con la finalidad de informar sobre su uso y destino, a los contribuyentes.

1.1.1 Organismos de fiscalización en el mundo

La fiscalización no es una función exclusiva de nuestro Estado, en todos los países del mundo existen entes fiscalizadores, no sólo con diferentes denominaciones, sino con características variables según el país de que se trate; es así que surge la necesidad de contar con organizaciones a nivel nacional e internacional, a efecto de coordinar las acciones tendientes a perfeccionar la tarea fiscalizadora, apoyándose entre sí.

A lo largo del desarrollo hacendario en el mundo, la fiscalización se ha hecho necesaria como instrumento indispensable para que los gobernantes rindan cuentas a sus gobernados, de esa forma e indistintamente de las diversas formas de gobierno existentes, han surgido entes fiscalizadores, que dada la similitud en los objetivos que

⁹ GIANINI, *El Derecho Financiero, Nociones de Derecho Fiscal*, México, PAE, 1987, p.14.

persiguen decidieron conformar organismos fiscalizadores regionales y a nivel mundial

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), es el organismo mundial en el que confluyen las instituciones o entes encargados de fiscalizar los recursos públicos, agrupa a órganos supremos de control de 184 países. La INTOSAI es una entidad con rango de organización colaboradora de Naciones Unidas, su característica fundamental es que los entes fiscalizadores que la integran son independientes del Poder Ejecutivo y están vinculadas al Poder Legislativo. Esta interrelación permite delinear con claridad las tendencias actuales, los aspectos más destacados de la fiscalización en el entorno internacional.

Las agrupaciones fiscalizadoras en el mundo se denominan:

- **AFROSAI** (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África)

- **ARABOSAI**(Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores)

- **ASOSAI** (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia)

- **CAROSAI** (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe)

- **EUROSAI** (Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa)

- **OLACEFS** (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores)

- **SPASAI** (Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico del Sur).

La INTOSAI se organiza, a su vez, en Grupos Regionales de Trabajo. México se encuentra en la región del Caribe, en el grupo denominado Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), cuyos miembros actualmente son:

Antillas	<u>Contraloría General de la República de Antillas</u>
Neerlandesas	<u>Neerlandesas</u>
Argentina	<u>Auditoría General de la Nación de Argentina</u>
Bolivia	<u>Contraloría General de la República de Bolivia</u>
Brazil	<u>Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil</u>
Chile	<u>Contraloría General de la República de Chile</u>
Colombia	<u>Contraloría General de la República de Colombia</u>
Costa Rica	<u>Contraloría General de la República de Costa Rica</u>
Cuba	<u>Oficina Nacional de Auditoría de Cuba</u>
Ecuador	<u>Contraloría General del Estado de Ecuador</u>
El Salvador	<u>Corte de Cuentas de la República de El Salvador</u>
Guatemala	<u>Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala</u>
Honduras	<u>Contraloría General de la República de Honduras</u>
México	<u>Auditoría Superior de la Federación</u>
Nicaragua	<u>Contraloría General de la República de Nicaragua</u>
Panamá	<u>Contraloría General de la República de Panamá</u>
Paraguay	<u>Contraloría General de la República de Paraguay</u>
Perú	<u>Contraloría General de la República de Perú</u>
República Dominicana	<u>Contraloría General de la República Dominicana</u>
Uruguay	<u>Tribunal de Cuentas de la República del Uruguay</u>
Venezuela	<u>Contraloría General de la República de Venezuela</u>

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es uno de los ocho miembros afiliados (que fungen como invitados) a OLACEFS; los Tribunales de Cuentas de España y de Portugal (Court of Accounts of Spain and of Portugal) son miembros adheridos y el Secretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas de la República de Argentina y la Organización Colombiana de Contralorías Departamentales, son observadores permanentes. En la

Ciudad de Brasilia, organizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, se celebró la más reciente reunión de OLACEFS, con motivo de su X Asamblea General Ordinaria, entre los días 19 al 24 de Noviembre de 2000.

La EUROSAI es la agrupación que integra a un mayor número de países, actualmente con 45 organismos de fiscalización superior. Recientemente, el Tribunal de Cuentas Europeo se ha integrado a la INTOSAI.

La INTOSAI basa sus principios básicos en la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”, que fue aprobada por unanimidad en octubre de 1987, por el IX Congreso Internacional que se llevó a cabo en Lima, Perú.

Cuando los congresistas aprobaron esta declaración, lo hicieron con la esperanza de que se aplicaran en todo el mundo, desde entonces las experiencias en relación con la Declaración de Lima, han superado las expectativas, poniendo de manifiesto su influjo sobre el desarrollo de la auditoría pública. Esta declaración es importante para todas las Entidades de Fiscalización Superior de la INTOSAI, sea cual sea la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de Administración Pública o la forma en que estén organizadas.

1.1.2 Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización

En Viena Austria, en 1998, el Secretario General del INTOSAI, Dr. Franz Fiedler, manifestó que el propósito esencial de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, consiste en defender la independencia de la auditoría en la Administración Pública. Una Entidad Fiscalizadora Superior que no pueda cumplir esta exigencia no se ajusta a las normas. Por consiguiente, no llama la atención que el tema de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores continúe siendo una cuestión que se debate de forma reiterada en el ámbito de la INTOSAI. Señaló también que la Declaración no se aplica por el mero hecho de que se logre la independencia, sino que también se requiere que esta independencia esté sancionada por la legislación.

Esto, exige que las instituciones funcionen correctamente para que haya seguridad jurídica, lo cual sólo puede darse en una democracia que se rija por el imperio de la ley.

En consecuencia, insiste el Dr. Friedler, el imperio de la ley y la democracia constituyen las premisas esenciales para una auditoría realmente independiente de la Administración Pública, y al mismo tiempo, son los pilares en los que se basa la Declaración de Lima. Los conceptos que aparecen en la Declaración son valores esenciales e intemporales que continúan siendo del todo pertinentes a lo largo de los años, desde que fueron aprobados por primera vez.

El éxito de la Declaración se debe sobre todo al hecho de que, por una parte, abarca una amplia lista de todos los objetivos y temas relacionados con la auditoría de la administración pública, y que, al mismo tiempo, son notablemente significativos y concisos, lo cual facilita su utilización, mientras que la claridad de su lenguaje garantiza que la atención se centre en los elementos principales. Dada la importancia que para México como para todas las organizaciones fiscalizadoras en el mundo ha tenido y continúan teniendo los principios rectores de la Declaración de Lima, en este capítulo abordaré los puntos más sobresalientes.

El IX Congreso de INTOSAI reunido en la ciudad de Lima, Perú, consideró que:

-La utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente;

-Para lograr este objetivo, es indispensable que **cada Estado cuente** con una **Entidad Fiscalizadora Superior** eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley;

Los objetivos específicos de la fiscalización, son la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos. Estos objetivos son necesarios

para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas.

La **Finalidad del control**, no es que el control represente una finalidad en sí mismo, sino ser una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras. De tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano (o sujeto) culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro. En dicha declaración se describen los tipos de control. En cuanto al tiempo: Previo o a *Posteriori* y en cuanto a la forma: Interno y Externo, dando éste último el carácter a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, pudiendo éstas verificar la eficacia de los controles internos, que dependen del titular de la organización de que se trate.

Los objetivos de control a los que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), son la verificación de la legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, todos tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cual de estos aspectos debe darse prioridad. Se sugiere el control por el procedimiento de muestreo, en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.

Toda la actividad estatal debe estar sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control y deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes. El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de

legalidad y regularidad; sin embargo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma.

La independencia funcional y organizativa que las EFS deben tener con respecto a la institución controlada, es **fundamental** para poder cumplir eficazmente sus funciones. La declaración de Lima sostiene que esa independencia **debe regularse en la Constitución**, aunque los aspectos concretos pueden regularse por medio de las Leyes y que deben gozar de una protección legal garantizada por un Tribunal Supremo contra cualquier injerencia en cuanto a su independencia. De igual forma se **debe garantizar la independencia de sus miembros o titulares**.

Otro punto importante, sin duda alguna, lo constituye la Independencia Financiera de las EFS, en este punto, la Declaración en comento sugiere que deben poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios y administrados bajo su propia responsabilidad.

Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de una independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución (principio de inamovilidad) y que tienen que determinarse también en la Constitución. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias. Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.

Cuando las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene que tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades (aquí podría anotarse el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal).

En cuanto al personal que deben tener los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior se puntualiza que la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea, tienen especial importancia; una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada, seguida de un perfeccionamiento que tiene que exceder los conocimientos de contabilidad tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos. Para garantizar una alta calificación del personal controlador, la remuneración debe ser concorde con las especiales exigencias profesionales.

En materia de **Derecho a la Información**, la Declaración de Lima considera que la Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, el derecho y la obligación de rendir un informe, al menos, anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo; además debe de tener la posibilidad de dar a conocer hechos de especial importancia y trascendencia. Los hechos enumerados en los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible y reflejar en forma adecuada la opinión de los entes controlados.

Pero el derecho a ser informados sobre los resultados de las revisiones de las EFS, definitivamente corresponde a los contribuyentes, que son a quienes se les sustraen los recursos que se convierten en públicos y a quienes los gobernantes deben rendir cuentas.

1.2 LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

En nuestro país se tiene conocimiento del pago de tributos al menos desde el Preclásico Superior (1500 a.C.), perfeccionados en el periodo Clásico (200 a 900 d.C.) y con todo un sistema organizado en el Postclásico (900 a 1521 d.C.). Conforme evolucionaron los "tributos" o impuestos, creció también la incertidumbre del pueblo por conocer en qué estaban siendo utilizados los recursos con los que todos tenemos obligación de aportar. En la medida que el México Independiente avanzaba y empezaba a organizarse crecieron las exigencias ciudadanas porque los gobernantes rindieran cuentas claras y transparentes de su gestión.

1.2.1 Antecedentes Históricos

En la época prehispánica, el manejo de los recursos en la organización indígena, se encontraba bajo el control de funcionarios conocidos como el calpixque, hueycalpizque y cihuacóatl. Existían diversas formas de tributar, desde pagos con productos o mercancías, hasta ofrecerse como esclavos. Todos tenían obligación de contribuir con sus tributos.

Más adelante, ya bajo el dominio de los españoles, en el año de 1605, Felipe III fundó por primera vez los Tribunales de Cuentas en América (México, Los Reyes y Santa Fe de Bogotá). Aquí se encuentran los antecedentes de la obligación que tienen los servidores públicos de presentar su declaración de situación patrimonial y de las normas de control.

Para el año de 1824, con el nacimiento de la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, a quien se le atribuye la función de "fiscalizar" la forma y destino de los recursos públicos. Se establece en la Carta Magna, la facultad de revisión del Congreso.

Con la Constitución Política Mexicana de 1836, se mantuvo el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, y por Ley de 1838, se establece el Tribunal de Cuentas, del cual pasa a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. En la Constitución de 1857, se confirma

la facultad del Poder Legislativo para fiscalizar las cuentas públicas y se reestablece la Contaduría Mayor de Hacienda.

En el año de 1867, la Contaduría Mayor de Hacienda federal quedó a cargo de un Contador Mayor, y en 1896, se expidió la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, y se instituyó el puesto de Oficial Mayor. La nueva Ley Orgánica ampliaba las facultades del órgano técnico.

La Constitución Política de 1917, confirió al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (CMHCD) y estableció la obligación de revisión de la Cuenta Pública. Más adelante en la Ley Orgánica de 1936, entre las atribuciones del órgano técnico, se establecieron las de: a) de revisión y glosa, b) de fiscalización y c) de finiquitos. En 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la CMHCD que estuvo en vigor hasta el año 2000, y en 1988 se publicó su Reglamento Interno.

Uno de los cambios constitucionales más trascendentales, que transformó a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados en la hoy Auditoría Superior de la Federación (ASF), fue el que se dio con la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión en 1999, que aprobó las reformas que dieron origen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (EFSF). En esas reformas que iniciaron su vigencia el 1º. de enero del año 2000, se amplía la autonomía técnica de la ASF a partir de la revisión de la Cuenta Pública del año 2001 y sus facultades para fincar responsabilidades de manera directa.

Como he señalado, la fiscalización en México ha estado prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1824, año en que se fundó la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados con la función de revisar la Cuenta Pública de la Federación y ha prevalecido a lo largo de nuestra historia en las constituciones posteriores, hasta llegar a la de 1917 que actualmente nos rige; ésta reconoce como una **facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la revisión de la Cuenta Pública presentada por el Poder Ejecutivo.**

1.2.2 Organismos de Fiscalización en México

Conforme el nuevo Estado mexicano iba creciendo y sus instituciones se desarrollaban a pasos acelerados, la administración pública fue haciéndose cada vez más compleja; la inquietud del pueblo por conocer en qué estaban siendo utilizados los impuestos que el estado le fijaba, también crecía, pues si bien es cierto que necesariamente tenían que crecer los servicios públicos para satisfacer las necesidades inmediatas y que este crecimiento era palpable, la carga impositiva iba en aumento.

De esa forma, en cada uno de los estados de la República Mexicana y recientemente en el Distrito Federal (1995), se fueron estableciendo organismos fiscalizadores que tienen a su cargo la función de examinar las cuentas públicas que rinden los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, además del órgano fiscalizador federal conocido como Auditoría Superior de la Federación y encargado de fiscalizar las cuentas públicas federales. Estas son las denominaciones que actualmente tienen los órganos fiscalizadores en el territorio nacional:

ENTIDAD	DENOMINACIÓN DEL ORGANISMO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN
REPÚBLICA MEXICANA	AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
AGUASCALIENTES	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES
BAJA CAL. NORTE	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
BAJA CAL. SUR	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR
CAMPECHE	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE CAMPECHE
COAHUILA	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA
COLIMA	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA
CHIAPAS	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE CHIAPAS
CHIHUAHUA	CONTADURÍA GENERAL DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA
DISTRITO FEDERAL	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

DURANGO	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE DURANGO
GUANAJUATO	AUDITORÍA GENERAL DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE GUANAJUATO
GUERRERO	AUDITORÍA GENERAL DEL ESTADO DE GUERRERO
HIDALGO	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO
JALISCO	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE JALISCO
EDO. DE MEXICO	CONTADURÍA GENERAL DE GLOSA DEL ESTADO DE MÉXICO
MICHOACÁN	AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN
MORELOS	AUDITORÍA SUPERIOR GUBERNAMENTAL DEL ESTADODE MORELOS
NAYARIT	AUDITORÍA GENERAL DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE NAYARIT
NUEVO LEÓN	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
OAXACA	CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
PUEBLA	AUDITORÍA GENERAL DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE PUEBLA
QUERÉTARO	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO
QUINTANA ROO	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE QUINTANA ROO
SAN LUIS POTOSÍ	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
SINALOA	CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA
SONORA	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA
TABASCO	FISCALÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE TABASCO
TAMAULIPAS	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS
TLAXCALA	AUDITORÍA GENERAL DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE TLAXCALA
VERACRUZ	AUDITORÍA GENERAL DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE VERACRUZ
YUCATÁN	CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN
ZACATECAS	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS

Con el objeto de contar con criterios homogéneos en las reglas generales de aplicación de las normas de auditoría, así como para coordinarse en actividades y fines comunes, se crea la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS). Este organismo agrupa a todas las entidades

de fiscalización superior (EFS) de México, tanto a la federal (ASF), como a las de las entidades federativas. El objetivo de la ASOFIS se basa en que las EFS puedan mejorar el desempeño de sus funciones; está integrada por las 33 Contadurías Mayores de Hacienda existentes en nuestro país: 31 de los estados de la República Mexicana, la del Distrito Federal y la Auditoría Superior de la Federación; la ASOFIS tiene como política, el respeto absoluto a la independencia y soberanía de las entidades federativas y de los propios organismos de fiscalización superior.

Para precisar cómo se lleva a cabo la fiscalización en México, en el capítulo siguiente describiré brevemente los tipos de control que prevalecen en la actualidad en nuestro país, tanto a nivel federal, como estatal (o local, como en el caso del Distrito Federal).

1.3 TIPOS DE CONTROL

Ante el reclamo ciudadano de conocer con certeza que los recursos públicos están siendo utilizados correctamente, el gobierno ha tenido que instrumentar diversos tipos de control y fiscalización del gasto público. Actualmente en México se cuenta con diversas instancias complementarias de control, que atienden múltiples aspectos asociados al ejercicio del gasto público y a las actividades económicas y financieras, por lo que iniciaré definiendo los tipos de control que más se utilizan.

1.3.1 Los Controles Internos y Externos

El **control interno** se puede definir como aquél que debe realizar la propia administración, esto es, un órgano especializado encuadrado dentro del poder ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición diferente o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna Secretaría de Estado. En nuestro país, el control interno si se desarrolla a través de órganos de control situados físicamente en las instalaciones de los fiscalizados, sin embargo, si son dependientes jerárquicamente de una Secretaría de Estado, la Secretaría de la Función Pública (SFP), otrora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

El **control externo** tiene dos vertientes: la política y la técnica. Cuando el control se lleva a cabo por el **poder legislativo** en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le están asignadas, **se le conoce como control político**. Por su parte el control externo **técnico o jurisdiccional** lo ejerce un órgano que supervisa la actividad financiera del Estado, ya sea que ésta entidad se encuentre ubicada **dentro del poder Legislativo conservando**, no obstante, **plena independencia** en el desarrollo de su función, o se trate de una institución situada orgánica y funcionalmente dentro del poder judicial, o se trate de un **organismo autónomo** que auxilie a los poderes en el ejercicio de sus facultades. La cuestión del grado de autonomía de este órgano, es lo que le va a dar verdaderamente el carácter de técnico, pues no debe encontrarse sujeto de un control político.

En México, el denominado control **“Interno”** es el que realiza el Poder Ejecutivo, sustentado en diversas disposiciones bajo la responsabilidad, a nivel federal, como he mencionado, de la recientemente transformada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en la Secretaría de la Función Pública (SFP) y en el Distrito Federal, por la Contraloría General del Distrito Federal.

Se le denomina control **“externo”** al establecido por el órgano Legislativo, éste constituye la etapa final del proceso de ejecución y vigilancia del presupuesto anual; este tipo de control se lleva a cabo por el órgano técnico del Poder Legislativo, esto es, a nivel federal, por la Auditoría Superior de la Federación (otrota Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados) y a nivel local por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Este tipo de control se **realiza a posteriori, o ex post**.

El control **interno** que se realiza a cargo del poder Ejecutivo, en cualquiera de sus ámbitos municipal, estatal o federal; se lleva a cabo por dos vías: a) Mediante la supervisión y fiscalización que llevan a cabo los órganos de control interno que se encuentran ubicados físicamente en cada una de las Dependencias, Órganos Desconcentrados u Organismos Públicos Descentralizados (Contralorías Internas), y b) Directamente por el órgano de control dependiente del poder Ejecutivo (SFP o CGDF), según se trate. Este tipo de control conocido también como “autocontrol” y a diferencia del control externo, puede realizarse **concomitante, esto es, durante el ejercicio fiscal**.

El control de carácter externo que ejerce el Poder Legislativo, se encuentra constituido básicamente por los análisis y aprobaciones de las Leyes de Ingresos, los Presupuestos de Egresos y por el Decreto relativo a la Aprobación de la Revisión de la Cuenta Pública, que aprueba la Cámara de Diputados o el órgano legislativo local de que se trate, para el caso que nos ocupa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

La revisión de la Cuenta Pública es la materia base de la fiscalización que realiza el órgano técnico del poder Legislativo, según corresponda. Para la Federación, por la Auditoría Superior de la Federación, y para el Distrito Federal, con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

1.3.2 Los Controles en Cuanto al Tiempo

A) De carácter previo

Cuando el control se realiza antes de que se lleve a cabo la actividad de fiscalizar, parece no presentar problemas; básicamente se centraría en el establecimiento de criterios y en la creación de normas que sirvan de base para realizar después otro tipo de control, también puede consistir en una declaración sobre la oportunidad o conveniencia de realizar la actividad que se está juzgando. **Tiene un carácter preventivo**, para evitar una posible acción correctiva.

B) De Concomitante

Es el control que **se lleva a cabo durante la ejecución del acto** si merece ya ciertas delimitaciones de tiempo, o lo que es lo mismo, ¿cuándo comienza el acto y cuándo acaba? Si estamos hablando del gasto público se puede decir que comienza con la aprobación del presupuesto y termina con la presentación de la Cuenta Pública, pero porque no decir que termina en el momento que se ejerció aún antes de la elaboración de la cuenta pública. Así cada acto financiero tiene diferentes tiempos. Sin embargo, una solución que se ha utilizado es determinar como limitante el año fiscal, toda comprobación durante el mismo es concomitante.

C) De forma posterior o a posteriori.

Se encuentra en estrecha relación con el anterior, en tanto que dependiendo del momento en que señalamos que ha terminado el acto, comienza el control *ex post*. Esta discusión que parece no tener consecuencias prácticas sí las tiene, porque no se debe limitar el control exclusivamente a la Cuenta Pública. El órgano externo de carácter técnico puede investigar el ejercicio del gasto público antes de la presentación de la misma, tal como lo ha retomado la Auditoría Superior de Fiscalización, que puede realizar revisiones sin necesidad de esperar la presentación de la Cuenta Pública, con solo estar ejercido el gasto y haberse notificado en el Informe de Avance del Ejecutivo Federal.

Se trata pues, siempre de un control *ex post* o *a posteriori*, que por lo general se da una vez que se presenta la Cuenta Pública, pero ello no impide que pueda darse durante el mismo año fiscal una vez que ya se ejerció el gasto o que ya se obtuvieron los ingresos, como lo he mencionado en el párrafo anterior.

El control *ex post* o *a posteriori*, es el que básicamente llevan a cabo las instituciones de fiscalización superior al seno de la INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), y **consiste en realizarse en forma posterior al ejercicio del gasto**, toda vez que sostienen que el transformar el control a simultáneo o concomitante al ejercicio presupuestal, cuestionaría la eficacia de la gestión gubernamental, porque entorpecería las operaciones financieras y de ejercicio de gasto público, propiciando que el ente fiscalizador pudiera ser corresponsable de la administración pública.

1.3.3 Otro tipo de Controles

En cuanto a su contenido, los diferentes controles se pueden relacionar fácilmente con las ramas del conocimiento que intervienen, concretamente: La jurídica, la económica, la contable y la política. De esta manera se refiere la doctora María de la Luz Mijangos Borja a otro tipo de controles:

A) Control de Legalidad o Control Jurídico

Menciona la catedrática, que este control debe atender exclusivamente a criterios formales, es decir, determinar si la recepción, administración y erogación de recursos públicos se realizó de conformidad con las normas aplicables. Se trata siempre de un control a posteriori. Considero que en este caso más que un tipo de control es un principio de derecho, pues absolutamente cualquier revisión, ya sea contable, financiera, de sistemas o en cualquier tiempo, expost o de carácter previo, sin duda alguna en primer término, los órganos fiscalizadores deben abocarse a la revisión del cumplimiento puntual de las normas establecidas previamente y en un segundo momento en la repercusión eficiente y eficaz que para la ciudadanía tuvo el gasto ejercido, como lo veremos en la siguiente clasificación.

B) Control de gestión

El control funcional o de gestión se puede dividir en dos:

- I. **El control de eficiencia**, que tiene por objeto la comprobación de la eficiencia del funcionamiento en el ámbito económico-financiero de los entes públicos estatales, así como de los privados, en cuanto perceptores de algún género de recursos públicos. El control de eficiencia debe estar basado en el análisis coste/beneficio del funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los gastos públicos. El control de eficiencia se introduce en el campo económico y ya no compara la actividad con la norma, sino con conceptos de productividad, rendimiento y coste. El acento se pone más en el aspecto de evaluación que en el de control en su acepción de fiscalización; y
- II. **Control de eficacia** o de objetivos, en éste se supervisa el cumplimiento de los fines para los cuales se autorizó la utilización de los recursos públicos. En este punto, considero que los resultados no deben valorarse como hasta ahora se ha venido haciendo, ya que “cumplimiento” no significa gastar los recursos programados inicialmente, por supuesto, con apego a la ley, más bien, debería hacerse una real evaluación de los beneficios alcanzados o utilidad pública que se lograron con esas metas y objetivos.

C) Control de Auditoría

Se trata de un procedimiento que tiene por finalidad **verificar la exactitud de los datos presentados** con los que tienen a su cargo el ingreso y el gasto público, los resultados de la actuación de los órganos del Estado. En este punto hay que destacar que se trata básicamente de un control de tipo contable. Es importante destacar que se trata básicamente de un control a posteriori. Al parecer en este caso, la doctora Mijangos describe prácticamente un control de tipo contable, conocido anteriormente como revisión de glosa, esto es, revisar numéricamente las cantidades registradas, contra los comprobantes presentados.

D) Control de oportunidad

Existen en éste dos vertientes: una **de carácter político y otro económico**, esto significa que se puede determinar la conveniencia u oportunidad de realizar por ejemplo la venta de una empresa paraestatal desde un punto de vista político o aplicando criterios exclusivamente económicos. Es claro que un a órgano técnico no le corresponde el control de oportunidad de corte político, pero que este no debe perderse de vista por parte del Poder Legislativo. Es un control previo y excepcionalmente concomitante o a posteriori. Tradicionalmente se les atribuye a los órganos de fiscalización un control de legalidad y de auditoría, sin embargo para realizar una verdadera evaluación de la actividad económico-financiera, debe ponerse más énfasis en el control de gestión. Como hemos visto, existen diversos tipos de control, pero para efectos de este trabajo, es necesario enfocarnos en los dos en que se basa la fiscalización del gasto público: **EL INTERNO Y EL EXTERNO**.

En el ordenamiento constitucional de los Estados modernos, la actividad de fiscalización suele considerarse como uno de los elementos que garantiza la gestión democrática. Tradicionalmente dentro de la organización administrativa de la gestión de las finanzas públicas figuran el control interno y el control externo, en dos ámbitos distintos pero complementarios.

CONCLUSIONES

La **FISCALIZACIÓN** es la actividad por medio de la cual diversos órganos del Estado traen a juicio las acciones de aquellos (responsables del fisco, autoridades o cualquier persona que haga uso de recursos públicos) a quienes se les confiere la atribución de ejercer el gasto público, la correcta aplicación de los recursos y el buen uso que se les debe dar. Una vez que se han recaudado los recursos públicos sustrayéndolos de los gobernados, de realizar las erogaciones necesarias para el desarrollo de la función y servicios públicos, es indispensable **INFORMAR** a quienes aportaron esos recursos, del buen uso y destino de los mismos.

El imperio de la ley y la democracia son los pilares en los que se basa la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización. Los conceptos que aparecen en la Declaración, son valores esenciales e intemporales que continúan siendo del todo pertinentes a lo largo de los años, desde que fueron aprobados por primera vez en octubre de 1987, en Lima Perú. Los objetivos de la Declaración de Lima son:

- Que cada Estado en el mundo cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior, el control como un mecanismo regulador que señale las infracciones detectadas y las medidas correctivas correspondientes;
- La independencia funcional y organizativa de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), preferentemente consignadas en la Constitución, y
- El Derecho a la información de los gobernados que son a quienes se les sustraen los recursos que se convierten en públicos y a quienes los gobernantes deben rendir cuentas, y de los parlamentos.

Como puede observarse, en México, al menos de manera formal, se han adoptado en lo general los principios acordados en la Declaración de Lima, sin embargo, en la práctica nuestro país está muy lejos de alcanzar los resultados de transparencia en la rendición de cuentas que muchos países, principalmente de la Unión Europea, han alcanzado. Existen organismos que agrupan a las EFS, a nivel mundial la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

(INTOSAI) y a nivel nacional la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS).

La fiscalización superior en México ha estado prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1824 y ha prevalecido a lo largo de nuestra historia en las constituciones posteriores, hasta llegar a la que actualmente nos rige.

Existen dos tipos básicos de control: el INTERNO y el EXTERNO. El **control interno** es el que realiza la propia administración, encuadrado dentro del poder ejecutivo, situado físicamente en los entes fiscalizados, pero jerárquicamente dependientes orgánica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública (otrora SECODAM), para la Federación y por la Contraloría General del Distrito Federal, a nivel local.

El **control externo** se encuentra establecido en el Poder Legislativo del ámbito que corresponda, y se lleva a cabo por el órgano técnico dependiente de ese órgano legislativo. En México la fiscalización se realiza a nivel federal por la reciente creada Auditoría Superior de la Federación (antes, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados), en los Estados de la República por los órganos técnicos correspondientes a sus legislaturas y para el caso que nos ocupa, en el Distrito Federal, por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

TRIBUNALES DE CUENTAS Y ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EUROPA Y AMÉRICA

CAPÍTULO II

2.1 TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

El Tribunal de Cuentas Europeo fue creado por el Tratado de Bruselas el 22 de julio de 1975. El Tribunal comenzó a funcionar en 1977 y se convirtió en Institución de pleno derecho el 1 de noviembre de 1993, con la entrada en vigor del tratado de Maastricht. Su papel se vio confirmado y reforzado el 1 de mayo de 1999, con la entrada en vigor del tratado de Amsterdam. En términos de facultades de control, se otorgó a este organismo el derecho de organizar de **forma autónoma** sus controles y de ampliar explícitamente su ámbito a la buena gestión financiera (aunque fuera anticipándose a algunas instituciones nacionales de control o Instituciones Nacionales de Control (INC)).

El Tribunal de Cuentas Europeo es una de las cinco instituciones de la Unión Europea. Las demás instituciones son: el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión, la Comisión y el Tribunal de Justicia. Actualmente el Tribunal de Cuentas Europeo tiene su sede en Luxemburgo. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea confía a este Tribunal la tarea principal de controlar la buena ejecución del presupuesto de la Unión Europea con la doble perspectiva de mejorar sus resultados y de rendir cuentas al ciudadano europeo, de la utilización de los fondos públicos por las autoridades responsables de la gestión.

2.1.1 Antecedentes

A la par de la ampliación de los recursos propios y de la atribución al Parlamento Europeo que lo faculta para la aprobación de la gestión sobre la ejecución del presupuesto, se imponía un cambio cualitativo de control externo del mismo, que hasta entonces estaba a cargo de una Comisión de Control (para lo referente al presupuesto general) y de un Comisario de Cuentas (para el presupuesto de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CECA). En términos funcionales y estructurales era necesario crear un organismo dotado con medios

adecuados, por lo que el Presidente de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, Sr. H. Aigner, que desde 1973 venía reclamando un órgano de control externo comunitario, impulsó esta propuesta.

Todo ello debía constituir la garantía de que los crecientes recursos comunitarios estarían sujetos a un control como mínimo equivalente al efectuado sobre los presupuestos nacionales por las INC. Al mismo tiempo, con los controles efectuados, el órgano en cuestión podría llevar a cabo también una función activa en el sentido de poder solicitar a las instituciones encargadas de la gestión (la Comisión) y también al legislador (el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo) las mejoras necesarias.

En realidad, la creación del Tribunal de Cuentas Europeo encarnaba la exigencia de disponer de una **conciencia financiera**, como la definió en el momento de su entrada en funciones en octubre de 1977, el entonces presidente del Tribunal de Justicia, Sr. H. Kutscher.

2.1.2 Estructura

A) Los Miembros

El Tribunal de Cuentas está **compuesto de un colegio de 15 quince Miembros** procedentes de los 15 Estados de la Unión y **a los que se nombra para períodos de seis años** (renovables) por decisión unánime del Consejo de la Unión Europea, previa consulta al Parlamento Europeo. En cuanto a los principios que rigen este nombramiento, el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), señala tres tipos de criterios: **competencia, independencia y dedicación exclusiva**. Todos ellos deben ofrecer garantías de independencia y contar con calificaciones específicas en el ámbito del control externo de las finanzas públicas. **El colegio elige a su Presidente, para un mandato de tres años**. El Tribunal de Cuentas dispone de una plantilla de aproximadamente 550 agentes altamente calificados procedentes de los 15 países de la Unión, de los cuales unos 250 son auditores.

Los Miembros del Tribunal de Cuentas se eligen entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos países a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función. Deben ofrecer absolutas garantías de independencia en el cumplimiento de sus funciones, y no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno ni de ningún organismo. Deben abstenerse de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones. Mientras dure su mandato no pueden ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no.

B) El Presidente

El Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo es elegido por sus Miembros para un mandato (renovable) de tres años, asume el papel de *primus inter pares*, vela por el buen funcionamiento de los servicios y la correcta ejecución de las actividades de la Institución y se encarga de representarla en el exterior, en particular en todo lo que atañe a las relaciones con las demás instituciones europeas y con las Instituciones Nacionales de Control (INC).

C) La organización interna

Con la autonomía organizativa de que dispone, el Tribunal de Cuentas Europeo aprueba su propio Reglamento Interno. Para el ejercicio de las funciones de control se constituyen Grupos de Fiscalización cuyas competencias respectivas se reparten entre los Miembros que los componen. Su función fundamental es la de preparar las deliberaciones del Tribunal.

La plantilla total, incluidas todas las categorías profesionales (puestos permanentes y temporales) con que cuenta el Tribunal de Cuentas es de unas 500 personas. Al igual que otras instituciones europeas, el reparto funcional de personal tiene en cuenta el contexto de pluralidad lingüística en el que el Tribunal lleva a cabo su actividad.

2.1.3 Funciones y Objetivos

"...los objetivos específicos de fiscalización de las finanzas públicas, a saber, la apropiada y eficaz utilización de los

fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos..."

Así reza la Declaración de Lima, documento sobre las líneas básicas de la fiscalización internacional de las Instituciones Superiores de Control de las Finanzas Públicas (INTOSAI) con ocasión de su Congreso celebrado en Lima en octubre de 1977.

Esta definición sintetiza de forma adecuada la función de fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo, que es la de examinar la actividad del responsable de la gestión bajo una doble óptica de **mejorar los resultados** y de **rendir cuentas al contribuyente** de la utilización de los fondos públicos por parte de las autoridades responsables de la gestión.

El Tribunal de Cuentas puede controlar cualquier organismo o persona que gestione o reciba fondos comunitarios. Controla, especialmente, a las instituciones y organismos comunitarios, las administraciones nacionales, regionales, locales, así como a los beneficiarios finales de ayudas comunitarias.

El Tribunal de Cuentas Europeo **examina los ingresos y los gastos** de la Unión, así como los de cualquier organismo creado por ella en la medida en que el acto constitutivo de este organismo no excluya dicho examen (apartado 1 del artículo 248 del Tratado CE).

El control afecta, por lo tanto, no solamente al presupuesto general de la Unión, sino también a las actividades de préstamos y empréstitos, y a los ingresos y gastos del presupuesto, de los Fondos Europeos de Desarrollo. También son objeto de control del Tribunal los ingresos y gastos de los organismos creados por las Comunidades, así como los de otros organismos.

Dada la importancia del presupuesto, el Tribunal de Cuentas **no puede controlar en un ejercicio presupuestario la totalidad** de las

operaciones financieras comunitarias. Éste **verifica principalmente la fiabilidad de los sistemas de aplicación de las legislaciones europeas** a nivel comunitario y nacional mediante controles por muestreo.

Los auditores del Tribunal controlan los documentos justificativos de las operaciones financieras y pueden realizar fiscalizaciones en el lugar donde se encuentren los administradores directos y los beneficiarios de los fondos comunitarios. Los auditores deben realizar numerosas misiones de control, en la sede de las restantes instituciones, especialmente en Bruselas, en los 15 Estados de la Unión y también en todos los países del mundo que se beneficien de una ayuda comunitaria. El Tribunal de Cuentas tiene acceso a toda la información que necesite para cumplir su misión de control. El control en los Estados miembros se efectúa en colaboración con las instituciones nacionales de control o con los servicios nacionales competentes.

El Tribunal de Cuentas controla la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos del presupuesto de la Unión Europea. Comprueba también, y principalmente, la buena gestión financiera, es decir, **se asegura de que se hayan alcanzado los objetivos de gestión, evaluando en qué medida y a qué precio**. El Tribunal de Cuentas garantiza así al ciudadano europeo que el presupuesto de la Unión Europea ha sido gestionado y ejecutado de forma regular y con la mayor eficacia posible.

2.1.3.1 EL MÉTODO DEL CONTROL

El Tribunal de Cuentas Europeo considera que los medios limitados puestos a su disposición, no le permiten examinar la totalidad de las operaciones. Por ello, el Tribunal ha utilizado a menudo un **método de control basado en el análisis de los sistemas**. Además, la elaboración de la declaración de fiabilidad precisa pruebas de confirmación directas. La fiscalización mediante **análisis de sistemas se basa** en el principio de que todas las organizaciones deben estar dotadas de **un sistema de control interno**, es decir de una estructura y de procedimientos manuales o informatizados que puedan garantizar el buen funcionamiento del sistema, incluida la legalidad de las transacciones. Si los sistemas y procedimientos de control interno parecen válidos, el

auditor identifica las características fundamentales del control y los examina, con lo que puede limitar el número de pruebas necesarias para formular su opinión. Entre dichas pruebas se encuentran las pruebas de control (para asegurarse de que los procedimientos de control fundamentales del sistema son operativos), los procedimientos analíticos (cotejo de datos de carácter diferente) y los sondeos de confirmación (para verificar si en las cuentas existen omisiones o errores significativos).

El Tribunal ha escogido el mismo método para el control de la buena gestión financiera. No obstante, la fiscalización mediante el análisis de los sistemas en este ámbito no se limita a verificar cómo se han producido y controlado los datos de la gestión sino que evalúa los procedimientos en los que se basan las decisiones. Por tanto, **las fiscalizaciones abarcan los procesos de toma de decisión, de programación, de ejecución, de control y de evaluación posterior.**

Los controles del Tribunal de Cuentas Europeo pueden efectuarse antes del cierre de la contabilidad del ejercicio considerado. La **fiscalización se materializa por tanto durante el ejercicio** y puede **iniciarse una vez producido el hecho** generador del ingreso o el gasto. Debe señalarse que en cualquier momento el Tribunal puede presentar observaciones sobre cuestiones particulares basándose en estos controles lográndose un control más cercano en el tiempo a la gestión.

El control del Tribunal de Cuentas Europeo tiene un carácter continuo y va más allá de la ejecución de cada uno de los ejercicios financieros. Esto se produce, en particular cuando, al igual que ocurre con las inversiones en infraestructuras, la financiación y la ejecución de las operaciones comunitarias duran varios años. La consecuencia es que el control del Tribunal de Cuentas Europeo se efectúa teniendo en cuenta el estado de realización de las operaciones mencionadas y **debe abarcar varios ejercicios financieros.**

En términos más generales, las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas Europeo constituyen a menudo más un punto de partida que uno de llegada: los controles precedentes constituyen la base de los siguientes, de análisis más profundos y de los controles horizontales de varios sectores y administraciones nacionales.

En realidad, al someter a control el hecho generador del ingreso y el gasto comunitario, el Tribunal de Cuentas Europeo lleva a cabo sus controles en el mundo entero, aunque la mayor parte de sus actividades se llevan a cabo naturalmente en el interior de la Unión Europea.

2.1.4 Independencia y Transparencia

La independencia del Tribunal de Cuentas respecto a las demás instituciones comunitarias y a los Estados miembros garantiza la objetividad de sus funciones de control. El Tribunal de Cuentas decide libremente sobre la organización y programación de sus actividades de control, así como sobre la publicación de sus informes.

El Tribunal de Cuentas Europeo **desempeña sus funciones fiscalizadoras** y consultivas de forma **independiente y autónoma**, decidiendo libremente sobre la organización de su propio trabajo y en particular sobre la programación de sus actividades de control, el momento y la forma en que presentará las observaciones que desea formular, así como sobre la publicidad que desea dar a sus informes especiales y dictámenes.

El Tratado de la Unión Europea, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, ha reforzado la autoridad y el carácter independiente del Tribunal de Cuentas Europeo al elevarlo al rango de institución (art. 7, del Tratado CE). El nuevo régimen jurídico del Tribunal le permite acceder a las vías de recurso con que cuentan todas las instituciones para garantizar mejor el cumplimiento de su misión. El Tratado de Amsterdam, en vigor desde el 1 de mayo de 1999, ha reforzado posteriormente el papel del Tribunal de Cuentas, que pasa a ser reconocido no sólo como una institución de las Comunidades, sino también como una institución de la Unión Europea (art. 5 del Tratado de la Unión Europea).

Para salvaguardar la máxima transparencia de **la ejecución de su sección del presupuesto**, anualmente una empresa privada de auditoría lleva a cabo una auditoría independiente. **Los resultados de esta auditoría** se comunican al Parlamento Europeo y se publican en el **Diario Oficial de las Comunidades Europeas**.

La salvaguarda del **carácter colegiado** del Tribunal de Cuentas Europeo impone que los Miembros respondan ante el Tribunal de todo lo que respecta a la responsabilidad de los sectores que tienen asignados y que, en particular, sea **el propio Tribunal el que decida sobre el seguimiento que se debe dar a las observaciones** derivadas de los controles y con ello quien debe aprobar los informes anuales, los informes especiales y los dictámenes.

El Tribunal de Cuentas **informa al ciudadano europeo** sobre su actividad y los resultados obtenidos de forma objetiva y con total transparencia, especialmente a través de los informes que publica: 1) un informe anual relativo a la ejecución del presupuesto de la Unión del año anterior, 2) una declaración de fiabilidad relativa a la fiabilidad de las cuentas, así como a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes del ejercicio presupuestario anterior, 3) varios informes anuales específicos relativos a determinados organismos comunitarios y 4) diversos informes especiales sobre temas de particular interés.

Los informes del Tribunal de Cuentas Europeo dirigen la atención de las instituciones comunitarias y del ciudadano europeo hacia los problemas que la Comisión y las autoridades concernidas de los Estados miembros, deberían esforzarse por resolver. Permiten pues, una mejora de los sistemas de gestión y de control, así como la consiguiente utilización más racional de los recursos financieros comunitarios.

2.1.5 Los Ingresos

Los ingresos del presupuesto de la Unión Europea (artículos 246 Al 248 del Tratado), proceden esencialmente de los derechos de aduana de las mercancías importadas en Europa, de parte del IVA correspondiente a todas las compras o servicios efectuados y de una cantidad abonada por los Estados miembros en función de su Producto Nacional Bruto. Este presupuesto se destina a las políticas comunitarias y al funcionamiento de las instituciones.

La creación de un Tribunal de Cuentas Europeo coincidió con dos factores de especial importancia: la ampliación de los poderes del Parlamento Europeo en materia de control presupuestario y la financiación íntegra del presupuesto de la Unión Europea mediante

recursos propios. Sobre el primero de estos puntos debe mencionarse que con el mismo tratado que creaba el Tribunal de Cuentas Europeo, el Parlamento Europeo se convertía en la autoridad competente para aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto de la que ésta es responsable.

En el ámbito de los recursos propios, a los ingresos ya existentes (derechos de aduana y exacciones reguladoras agrícolas) venía a añadirse el recurso propio del IVA, basado en la fijación de un porcentaje uniforme aplicado a la base impositiva de los Estados miembros. Este último recurso, previsto entonces para 1975, no salió realmente a la luz hasta algunos años más tarde.

La existencia de un presupuesto propio de la Unión Europea, diferente del de los Estados miembros, y la autonomía de gestión concedida a las instituciones europeas constituyen dos elementos esenciales en favor de la creación de un órgano específico de control externo de los ingresos y de los gastos comunitarios.

2.1.6 Cooperación con las Instituciones Nacionales de Control (INC)

El Tratado establece que los controles del Tribunal de Cuentas Europeo en los Estados miembros se efectúen en colaboración con las instituciones nacionales de control o, si éstas no tuviesen las competencias necesarias, con los servicios nacionales competentes. El objetivo de esta disposición es crear una vinculación funcional entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las instituciones nacionales de control. Estas últimas, están facultadas para participar en los controles del Tribunal de Cuentas Europeo, constituyen un punto de referencia esencial cuando se tiene en cuenta el potencial de recursos humanos de que disponen (en su conjunto, las INC de los Estados miembros disponen de un número de auditores más de veinte veces superior al del Tribunal de Cuentas Europeo), las informaciones obtenidas en las verificaciones que llevan a cabo de forma autónoma, el conocimiento de la legislación nacional y el funcionamiento de las administraciones nacionales, constituyen elementos imprescindibles para el auditor.

Dado que la creciente transferencia de la gestión comunitaria hacia las administraciones nacionales está desplazando progresivamente los controles hacia los Estados miembros, se hace imprescindible la colaboración entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las instituciones nacionales de control, no solamente en virtud de una mera obligación jurídica sino, con mayor fundamento, debido a la conjunción de las competencias de gestión de las administraciones comunitaria y nacionales. Esta forma de gestión hace deseable un enfoque horizontal, de manera que se integren los recursos disponibles de las instituciones nacionales de control y de la comunidad. En este contexto, algunas instituciones nacionales ya efectúan fiscalizaciones conjuntas con el Tribunal de Cuentas Europeo. Naturalmente, el Tribunal de Cuentas Europeo mantiene también contactos con numerosas instituciones de control y organizaciones más allá del ámbito de la Unión Europea.

El Tribunal participa en particular en los trabajos de INTOSAI, la Organización Internacional de las Instituciones Superiores de Fiscalización, y de EUROSAI, la Organización Europea, de la que el Tribunal es uno de los miembros. Las demás instituciones de la Comunidad pueden igualmente pedir al Tribunal su dictamen sobre asuntos específicos (apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE). El Tribunal emite su dictamen únicamente a la institución que lo solicita. El Tribunal no publica estos dictámenes. El **dictamen** del Tribunal de Cuentas Europeo constituye también un **requisito obligatorio para la aprobación de toda legislación de naturaleza financiera**, especialmente relacionada con los reglamentos financieros y la disponibilidad de recursos propios (artículo 279 del Tratado CE), así como con las medidas en el ámbito de la prevención y de la lucha contra el fraude (artículo 280 del Tratado CE).

2.1.7 El Papel del Tribunal de Cuentas Europeo en la Prevención de Fraudes

Naturalmente los fraudes suponen perjuicios para el presupuesto de la Unión Europea y constituyen para el auditor una categoría de fenómenos particulares que, al igual que la utilización improductiva del erario público y la insuficiencia de los sistemas de control interno, contribuyen al derroche de recursos financieros. Así, **los sistemas de gestión defectuosos** y pasivos constituyen por sí mismos un terreno

ideal para la proliferación de actos fraudulentos. Con esto se explica que la actuación del Tribunal de Cuentas Europeo, que está dirigida fundamentalmente a la protección de los intereses financieros comunitarios, tenderá por tanto a sacar a la luz los elementos de los sistemas examinados y de **la legislación** en vigor o propuesta que puedan dar lugar a **ineficiencias, irregularidades y fraudes**.

El papel del Tribunal de Cuentas en la prevención de los fraudes se ha visto confirmado por el Tratado de Amsterdam, que confía al Tribunal la función de señalar cualquier irregularidad detectada durante estos controles, noción que cubre la del fraude, y **que prevé la consulta obligatoria del Tribunal** antes de que se apruebe la legislación en el ámbito de la lucha contra el fraude y de la prevención de éste.

La responsabilidad primera de la prevención, de la detección y de la investigación del fraude incumbe a **los encargados de gestionar y supervisar la aplicación de las políticas**, tanto en los servicios de la Comisión como en los Estados miembros. Deben garantizar la existencia de sistemas adecuados de control interno, que comporten la separación de las funciones, de los procedimientos de ordenación apropiados y una función de auditoría interna eficaz; también deben conseguir que las irregularidades intencionadas (ya se trate de fraudes o de negligencias graves) se detecten y sancionen tras la investigación.

El Tribunal de Cuentas **no dispone de un poder jurisdiccional propio**. Cuando los auditores del Tribunal descubren fraudes o irregularidades, o bien indicios de fraudes, **se transmite la información obtenida con la mayor rapidez posible a los órganos comunitarios competentes** para que procedan de la forma más oportuna. La Comunidad y los Estados miembros son los responsables de combatir el fraude y cualquier otra actividad ilegal que perjudique los intereses financieros comunitarios. En este contexto, el Tribunal de Cuentas, contribuye mediante la prevención y la detección a luchar contra el fraude y las irregularidades.

Sin embargo, **el control externo no está dirigido a emitir un juicio de carácter político** sobre las orientaciones adoptadas por la autoridad responsable de la gestión, **sino** que al pronunciarse sobre su ejecución y su traducción **en medidas concretas tiene por objeto solicitar la aplicación de los cambios que considera necesarios**

indicando dónde y por qué se debe intervenir. El respeto del principio de la separación de funciones impone al auditor externo la necesidad de dejar a los responsables de la gestión de los fondos públicos la definición de cómo proceder.

2.1.8 Resultados de la actividad del Tribunal de Cuentas Europeo

El Tribunal de Cuentas Europeo examina las cuentas de los ingresos y los gastos comunitarios, controla la legalidad y la regularidad de éstos últimos y comprueba la buena gestión financiera. El examen de las cuentas tiene por objeto asegurarse de que los importes adeudados a la Unión, así como los adeudados por ésta, se hayan constatado, registrado, contabilizado, recaudado o pagado adecuadamente, debiéndose también comprobar que el conjunto de las operaciones efectuadas están documentadas por medio de justificantes y que las informaciones disponibles permiten a la autoridad responsable de la gestión y del control cumplir su misión.

Las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo publicadas en los informes anuales y especiales van acompañadas de las respuestas de la Comisión y de las instituciones en cuestión. Desde las primeras conclusiones redactadas por los auditores tras sus verificaciones se da oportunidad a las autoridades fiscalizadas de justificar su gestión y de facilitar los argumentos que consideren que deben presentar y que el Tribunal de Cuentas toma debidamente en cuenta antes de aprobar definitivamente sus observaciones. El Tratado de la CE prevé que el Tribunal de Cuentas Europeo asista al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones de control de la ejecución del presupuesto y, de forma más general, establece que pueda **presentar, en cualquier momento, sus observaciones** sobre cuestiones particulares así como que pueda emitir dictámenes a petición de cualquiera de las instituciones europeas.

La actividad de asistencia al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea se ejerce principalmente en el ámbito del procedimiento de aprobación de la gestión del presupuesto, procedimiento que constituye una ocasión preciosa para presentar a los órganos competentes las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo referentes al ejercicio anterior contenidas en su Informe Anual (que se

publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas). Inmediatamente después de su aprobación, en noviembre de cada año, el Presidente del Tribunal lo presenta al Parlamento Europeo. Dicho informe constituye un factor fundamental en la decisión del Parlamento Europeo de conceder la aprobación de la gestión de la Comisión.

Normalmente, el Tribunal ejerce su derecho de presentar observaciones sobre cuestiones específicas a través de informes especiales (se publican también en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas) que recogen los resultados de control obtenidos, por lo general durante varios ejercicios, en ámbitos de gestión concretos. Estos informes se tienen también en cuenta en el contexto del procedimiento de aprobación de la gestión.

El Tribunal de Cuentas Europeo **no es un órgano jurisdiccional** y en consecuencia sus decisiones carecen de la autoridad de las sentencias. No se debe dejar de lado el hecho de que la construcción institucional de la Unión Europea no ha llegado todavía a la fase de liberarle del recurso a los órganos jurisdiccionales nacionales, especialmente en lo que concierne a las sanciones (en particular las penales) aplicables a las personas culpables de incumplir la legislación comunitaria. Sin embargo sería erróneo pensar que la falta de una facultad sancionadora concedida directamente a la institución de control de la Unión significa que las observaciones que ésta formula no son asumidas por los responsables de la gestión. Debe además señalarse que con mucha frecuencia la autoridad responsable de la gestión, y de forma más general, las administraciones, tanto nacionales como europeas, que intervienen de diversas maneras en la ejecución del presupuesto de la Unión Europea, proceden unilateralmente a aplicar las medidas correctivas adecuadas, incluyendo la recuperación de los importes pagados indebidamente, desde el momento en que se formulan las primeras observaciones, inmediatamente después de la fiscalización.

Los resultados de los análisis sobre la calidad y el grado de fiabilidad de los sistemas de gestión y control interno que aparecen en los informes del Tribunal de Cuentas Europeo se comunican a las autoridades presupuestarias (Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo) para que extraigan las consecuencias oportunas, tanto en el ámbito legislativo como en lo que respecta a la identificación de los sectores donde se hace necesario mejorar la gestión. A este respecto, el

Tribunal de Cuentas insiste especialmente en los sectores de intervención en los que sus observaciones anteriores no han conseguido -o lo han hecho de forma insuficiente- los cambios requeridos para garantizar una buena gestión de los fondos.

La Responsabilidad de las Autoridades Presupuestarias se da especialmente en el ámbito del procedimiento anual de aprobación de la gestión del ejercicio anterior donde las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo, contenidas en los informes anuales y en los informes especiales, constituyen la base de la decisión y, particularmente, de la resolución sobre la aprobación de la gestión que aprueba el Parlamento Europeo.

CONCLUSIONES

El Tribunal de Cuentas Europeo constituye una de las cinco instituciones que conforman la Unión Europea, es un organismo que cuenta con el derecho de organizar de **forma autónoma** sus controles y de ampliar explícitamente su ámbito a la buena gestión financiera. Surge a partir de que la Unión Europea financia su presupuesto, cobrando derechos de aduanas, impuestos reguladores agrícolas e IVA (porcentaje que se aplica a la base impositiva de los Estados miembros). Su tarea principal es la de controlar la buena ejecución del presupuesto de la Unión Europea para mejorar sus resultados y rendir cuentas al ciudadano europeo. Realiza varios informes anuales, fundamentalmente, para informar al ciudadano europeo, que publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Se integra por 15 miembros, uno por cada uno de los 15 Estados de la Unión, para un periodo de 6 años. El Presidente se elige de entre sus miembros para un mandato renovable de 3 años y es quien representa al órgano colegiado al exterior; los demás miembros se constituyen en grupos de fiscalización. Los integrantes deben cubrir los requisitos de competencia, independencia y dedicación exclusiva, por lo que no pueden realizar otras funciones que no sean compatibles con el carácter para el que fueron nombrados, sean retribuidas o no. El Tribunal de Cuentas aprueba su propio Reglamento Interno, es miembro de la INTOSAI y de la EUROSAI.

La actividad de control no tiene como único objetivo la pormenorización de las carencias o la imposición de sanciones, sino que constituye primordialmente un modo eficaz de mejora de la gestión y con ello de los resultados deseados. La fiscalización abarca los procesos de toma de decisión, de programación, de ejecución, de control y de evaluación posterior. Realiza todas sus funciones de manera independiente y autónoma. El Tribunal de Cuentas Europeo no es un órgano jurisdiccional, ni dispone de uno propio, por lo que, cuando se descubren fraudes o irregularidades, transmite la información a los órganos comunitarios competentes, a la brevedad posible. El control puede ser concomitante y puede presentar sus observaciones en cualquier momento.

Examina los gastos e ingresos de la Unión, puede fiscalizar más de un ejercicio presupuestal, de hecho, debe abarcar varios ejercicios financieros, verificando principalmente, la fiabilidad de los sistemas de aplicación de las legislaciones europeas, se asegura que se hayan alcanzado los objetivos de gestión, evaluando en qué medida y a qué precio.

Uno de los objetivos principales con los que cumple objetivamente, es el de INFORMAR al ciudadano europeo sobre su actividad y los resultados obtenidos, mismos que una vez conocidos por las autoridades de los Estados miembros, deben esforzarse por resolver mejorando los sistemas de gestión, de control y de utilización mas racional de los recursos financieros. El dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo constituye un requisito obligatorio para la aprobación de toda la legislación de naturaleza financiera, especialmente con los reglamentos financieros de la CE.

El control externo que lleva a cabo no está dirigido a emitir ningún juicio de carácter político, sino se pronuncia por medidas concretas solicitando cambios que considere necesarios, principalmente en los sistemas de control de los miembros. Puede presentar en cualquier momento sus observaciones y puede emitir dictámenes a petición de cualquiera de las instituciones europeas. Las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo, constituyen la base de la resolución sobre la aprobación de la gestión que aprueba el Parlamento Europeo.

2.2 TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑOL

2.2.1 Antecedentes

Los antecedentes más remotos del Tribunal de Cuentas Español, se sitúan en la Edad Media. Hay que comenzar mencionando la existencia, ya en 1388, de Contadores Mayores en la Corte castellana, la creación de la “Casa de Cuentas” de Valladolid por las Cortes de Toledo en 1436, y las Ordenanzas dadas por Juan II en los años 1437 y 1442, a la Contaduría Mayor de Cuentas, consideradas pieza clave en el origen del Tribunal de Cuentas. Mención especial merecen las Ordenanzas de los Reyes Católicos, que dan lugar a la separación de las Contadurías Mayores de Hacienda y de Cuentas.

En el reinado de los Reyes Católicos se aprueban varios ordenamientos de Cortes para perfeccionar la regulación de la Contaduría Mayor de Cuentas. Felipe II, en el siglo XVI, creó un Tribunal de Contaduría para solventar los contenciosos que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera y su reflejo contable. Durante el resto del período de los Austrias se fueron aprobando diversas Ordenanzas relativas a la institución, llegándose así hasta el siglo XVIII y la instauración de la dinastía borbónica con Felipe V, que prosigue el desarrollo normativo tanto de la gestión, como del control de la Hacienda Pública. A él se debe la creación de la Secretaría de Estado de Hacienda, origen del Ministerio de Hacienda, y la creación de las Contadurías Generales de Millones.

En 1828 se aprobó la Ordenanza que creó el Tribunal Mayor de Cuentas, que estuvo vigente hasta 1851. Durante el régimen establecido por la Constitución de 1845, se abordaron una serie de importantes reformas en la Administración financiera del Estado, aprobándose la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1851, que inaugura una nueva perspectiva funcional y estructural de la institución, consagrándose con ella la fiscalización financiera de la Administración Pública.

En 1870 se aprobó una nueva Ley sobre Organización del Tribunal de Cuentas del Reino, que estuvo en vigor hasta que, en 1924 fue creado el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, en el que quedaban integradas tanto las funciones de control externo como las de control interno del sector público.

La Constitución Española de 1931, estableció el Tribunal de Cuentas de la República como órgano fiscalizador de la gestión económica, aprobándose su Ley en 1934. Posteriormente se fueron estableciendo normas de adaptación del Tribunal de Cuentas a las nuevas coordenadas políticas, aprobándose una Ley de organización, funciones y procedimientos del Tribunal de Cuentas del Reino en 1953, modificada en 1961, que definía al Tribunal de Cuentas como Órgano de Control Externo con la función de informar al Jefe de Estado y a las Cortes. La Constitución Española de 1978, contempla al Tribunal de Cuentas como un importante elemento del sistema político de la monarquía parlamentaria.

2.2.2 Marco Jurídico

El artículo 136 de la Constitución Española ubicado en el Título VII «Economía y Hacienda», ha instituido al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción. Es único en su orden, extiende sus competencias a todo el territorio nacional a pesar de la existencia de órganos de control externo en las Comunidades Autónomas, **depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación** de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Por otra parte, el Tribunal de **Cuentas Español tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente a su gobierno, régimen interior** y personal a su servicio, ejerce sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico, elabora su propio presupuesto que se integra en los generales 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.

El artículo 136 de la Constitución Española establece lo siguiente:

“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.”

También hay otra referencia al Tribunal de Cuentas en el Texto Constitucional. Concretamente el artículo 153, dispone en su apartado d):

“El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

.....
.....

d) Por el Tribunal de cuentas, el económico y presupuestario.”

2.2.3 Estructura y Organización

Son Órganos del Tribunal de Cuentas:

- A) El Presidente.
- B) El Pleno
- C) La Comisión del Gobierno
- D) La Sección de Fiscalización
- E) La Sección de Enjuiciamiento

- F) Los Consejeros de Cuentas
- G) La Fiscalía
- H) La Secretaría General

Además de los relacionados, existen órganos de apoyo al Tribunal y otros que actúan en el mismo.

A) El Presidente

El Presidente del Tribunal de Cuentas es nombrado por el Rey de entre sus miembros, a propuesta del Pleno, por un período de tres años. La elección se efectúa por los Consejeros de Cuentas en votación secreta. En los casos de vacante, ausencia, enfermedad o cualquier otro impedimento legal del Presidente, le sustituirán en sus funciones los Presidentes de la Sección de Fiscalización y Enjuiciamiento, en ese orden, y en defecto de los mismos, el Consejero de más edad.

Son atribuciones del Presidente representar al Tribunal, convocar y presidir el Pleno y la Comisión de Gobierno decidiendo con voto de calidad en caso de empate, fijar los órdenes del día y disponer la ejecución de los acuerdos, ejercer la jefatura superior del personal y disponer los gastos y contrataciones. Además ostenta 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.

B) El Pleno

El Tribunal de Cuentas está integrado por doce miembros, que tienen la denominación de Consejeros de Cuentas, designados por las Cámaras legislativas. Son estos doce miembros los que eligen, de entre ellos, al Presidente del Tribunal, sin perjuicio de las fases posteriores de propuesta y nombramiento. El Pleno del Tribunal es un órgano colegiado compuesto por los Consejeros de Cuentas, y por el Fiscal, que pertenece a la Carrera y es nombrado por el Gobierno.

El quórum para la válida constitución del Pleno es de 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 deliberaciones 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. Los Consejeros y el Fiscal pueden, en su caso, hacer constar en acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifique. Cuando votan en contra y hacen constar por escrito su motivada 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, al Gobierno o a las distintas Entidades y Organismos del sector público. El Secretario General ejerce las funciones de Secretario del Pleno, con voz pero sin voto.

Corresponde al Pleno ejercer la función fiscalizadora, plantear los conflictos que afecten a las 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 la Ley Orgánica y la de Funcionamiento.

C) La Comisión de Gobierno

La Comisión de Gobierno está **constituida por el Presidente** del Tribunal y los **Consejeros de Cuentas Presidentes de Sección**, que son elegidos por un período de tres años, en la misma sesión en que se haya elegido al Presidente, por el mismo procedimiento y a continuación de este, correspondiendo el nombramiento al Pleno. Son aplicables al funcionamiento de la Comisión de Gobierno los preceptos relativos al Pleno en cuanto se refieren a la convocatoria, constitución, deliberaciones y levantamiento de actas, actuando, por tanto, como Secretario de ella el Secretario General.

Corresponde a la **Comisión de Gobierno mantener relaciones** permanentes con las **Cortes Generales a través de la Comisión Mixta**, ejercer, en materia de personal y régimen de trabajo, las facultades no reservadas específicamente al Pleno o al Presidente del Tribunal, 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.

D) 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. La organización de la Sección de Fiscalización en Departamentos sectoriales se ajusta a 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 corresponde la verificación de 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 y proponer al Pleno las Memorias o Informes, Mociones, Notas o medidas que corresponda elevar a las Cortes Generales.

E) La Sección de Enjuiciamiento

La Sección de Enjuiciamiento está integrada 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 de los procedimientos jurisdiccionales. Cada Sala estará 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 las funciones jurisdiccionales, corresponde a la Sección de Enjuiciamiento **preparar la Memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal** durante el ejercicio económico correspondiente y formular la oportuna propuesta al Pleno, someter al Pleno las modificaciones que deban introducirse en la estructura de la Sección, así como la creación de nuevas Salas cuando el número de los asuntos lo aconseje, y sentar 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.

F) Los Consejeros De Cuentas

Los Consejeros de Cuentas son **designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado**, mediante **votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras**, por un período de nueve años, entre **Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos** para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, **Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles**, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.

Los Consejeros son 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 establece la Ley de Funcionamiento.

El Presidente y los Consejeros de Cuentas del Tribunal cesan en sus cargos 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 producirá por incumplimiento grave de los deberes del cargo o por haber sido declarados, en virtud de Sentencia firme, responsables civilmente por dolo o condenados por delito doloso.

Corresponde a los Consejeros de Cuentas titulares de los Departamentos sectoriales y territoriales de la Sección de Fiscalización, representar al Departamento antes 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.

G) La Fiscalía

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas **depende funcionalmente del Fiscal General del Estado** y está integrada por el Fiscal y los Abogados Fiscales. El Fiscal, que pertenece a la carrera Fiscal, es nombrado por el Gobierno en la forma determinada en el Estatuto del Ministerio Fiscal.

En especial, 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 oída 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, tomar conocimiento de todos los procedimientos fiscalizadores y jurisdiccionales que se siguen en el Tribunal a efectos de esclarecer las posibles responsabilidades contables que de ellos pudieran derivarse **y ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza.**

En México no se cuenta con una figura parecida, toda vez que las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y similares que operan en las entidades de fiscalización mexicanas, no tienen la facultad directa de ejercitar la acción de responsabilidad.

H) La Secretaría General

La Secretaría General desempeña las funciones conducentes al adecuado ejercicio de las competencias gubernativas del Presidente, del Pleno y de la Comisión de Gobierno, en todo lo relativo al régimen interior del Tribunal de Cuentas. **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, gubernativos y de personal al servicio del Tribunal, asuntos económicos y presupuestarios, inspección y funcionamiento de los servicios propios, compras y adquisiciones, informatización y procesamiento de datos, Registro General, Archivo y Biblioteca.

El Secretario General es elegido y removido libremente por el Pleno, a propuesta de la Comisión de Gobierno. Corresponde a la

Secretaría General, además de las funciones antes señaladas, **las de gestión, tramitación, documentación y registro de los asuntos de la competencia del Presidente, Pleno y Comisión de Gobierno.**

En analogía con la estructura de los entes fiscalizadores en México, la Secretaría General del Tribunal de Cuentas español, hace las veces de una Dirección General de Administración.

I) Órganos de Apoyo y Otros Órganos

La función interventora se ejerce por el Interventor del Tribunal, elegido y removido libremente por el Pleno de este organismo. Además, existe un Servicio Jurídico del Estado en el Tribunal de Cuentas, y, como 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.

J) Personal

El personal al servicio del Tribunal de Cuentas está integrado por personal funcionario, laboral y eventual.

2.2.4. Atribuciones y Funciones

Son funciones del Tribunal de Cuentas, **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. Tiene atribuidas, por lo tanto, **dos funciones: fiscalizadora y jurisdiccional.**

2.2.4.1 FISCALIZADORA

I. Concepto

Esta función viene caracterizada 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.

II. Ámbito

Desde un punto de vista subjetivo recae sobre todo el sector público, el cual, para estos efectos 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 al Tribunal de Cuentas le corresponde fiscalizar la subvenciones, créditos, avales y otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas. Desde un punto de vista objetivo afecta toda la actividad económico-financiera del sector público.

III. Procedimientos: Iniciativa, Tramitación y Terminación

Ostentan la iniciativa de la función fiscalizadora, el propio Tribunal, las Cortes Generales 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 ajusta a 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:

1. El examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
2. El examen y comprobación de las Cuentas Generales y parciales de todas las entidades y organismos integrantes del sector público y de las que daban rendir los perceptores o beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos o avales.
3. El examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y de las demás entidades del sector público.
4. El examen de la situación y variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades del sector público.

5. El examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.
6. Y cualquiera otros que resulten adecuados al cumplimiento de su función.

Para desarrollar su función fiscalizadora el Tribunal puede recabar y utilizar los resultados de cualquier función interventora o de control interno que previamente se haya efectuado (también los de la fiscalización externa de los órganos creados por las Comunidades Autónomas); también puede utilizar las técnicas de auditoría que resulten idóneas a la fiscalización pretendida y comisionar a expertos con titulación adecuada.

La Ley de Funcionamiento del Tribunal, se ocupa de la regulación de los procedimientos mediante 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 un trámite de audiencia para que aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Finalizado este trámite (si no se han acordado otras comprobaciones con nuevas audiencias) se formula un proyecto de resultado de la fiscalización que es trasladado 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 somete a la aprobación del Pleno del Tribunal.

IV. Remisión y Publicación

El resultado de la función fiscalizadora se plasma en la Declaración Definitiva de la Cuenta General del Estado a que hace referencia el párrafo segundo del artículo 136.1 de la Constitución, en el Informe Anual previsto en el segundo párrafo del artículo 136.2 de la Constitución, 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, oído el Fiscal, dicta la Declaración Definitiva que le merece para

elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando 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. Contiene, asimismo, 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 afecte, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a los Plenos de las Corporaciones Locales. También se da traslado de él, al Gobierno de la Nación, a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a las Presidencias de las Corporaciones Locales. Los demás Informes y las Mociones o Notas, por regla general, se elevan, junto con las alegaciones 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 superado el trámite parlamentario correspondiente, **son objeto de publicación 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.

V. Coordinación con los Órganos de Control Externos Autónomos

En las Comunidades Autónomas en las cuales 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.**

2.2.4.2 JURISDICCIONAL

I. Aspectos Generales de la Jurisdicción Contable

El contenido de la función jurisdicción contable se limita 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, caudales o efectos públicos. La jurisdicción contable se caracteriza por ser necesaria, improrrogable, exclusiva y plena, y se extiende, a los solos 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 están relacionadas directamente con ella.

Es **compatible**, respecto de los mismos hechos, con **el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal**. Además, **cuando los hechos son constitutivos de 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, **dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los bienes o fondos públicos**.

No corresponde, en cambio, a la jurisdicción contable 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.

Los órganos de la jurisdicción contable pueden recabar 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 Procesales para la cooperación jurisdiccional.

II. Responsabilidad Contable: Concepto, Clases y Supuestos

La responsabilidad contable deriva de las cuentas (entendidas en sentido amplio) y surge cuando quienes recaudan, intervienen, administran, custodian, manejan o utilizan bienes, caudales o efectos públicos producen un menoscabo en los mismos que es consecuencia de una acción u omisión culpable, es decir llevada a cabo con dolo o culpa, que infringe 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 supuesto más típico de responsabilidad contable es el alcance. Tanto el alcance como la malversación se encuentran definidos en la Ley de Funcionamiento. **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 caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas. **Se considera malversación de caudales 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.** Aparte estos dos supuestos, **hay también responsabilidad contable por hechos distintos al alcance o a la malversación.** La distinción entre alcance/malversación y hechos distintos tiene singular importancia porque **condiciona el camino procesal a seguir para la exigencia de responsabilidad contable.**

III. Órganos

Los **órganos de la jurisdicción contable** son 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 los Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conoce de los recursos de casación 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.

IV. Legitimación y Postulación

Están legitimados para actuar ante la jurisdicción contable 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 requiere que las mismas declaren previamente lesivos 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 la prestación de fianza o caución**, sin perjuicio de la responsabilidad criminal o civil en que pudiera incurrir el que ejercita la acción indebidamente. Sobre la postulación se establece que los funcionarios y el personal al servicio de las entidades del sector público legitimado para comparecer ante el Tribunal de Cuentas pueden hacerlo por sí mismos y asumir su propia defensa. A los Abogados del Estado corresponde la representación y defensa del Estado y de sus Organismos Autónomos, y a los propios Letrados o Abogados que designen -o, en su caso, a los propios Abogados del Estado- la representación y defensa de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

V. Procedimientos: Clases, Tramitación y Terminación

Las normas reguladoras de las clases de procedimientos jurisdiccionales se contienen en la Ley de Funcionamiento, siendo supletorias las Leyes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de Enjuiciamiento Civil y Criminal (por este orden de prelación). Las clases de procedimientos son juicios 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 a la del procedimiento de reintegro por alcance.

En este apartado conviene indicar que la Ley Orgánica permite la declaración de determinadas responsabilidades contables, únicamente 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 podrá en cualquier momento avocar el conocimiento del asunto. Y las resoluciones que dicte la Administración serán recurribles ante el Tribunal y resueltas por la Sala correspondiente.

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, según la Ley de Enjuiciamiento Civil. El objeto de los expedientes de cancelación de fianzas es determinar si existen responsabilidades que hayan de ser hechas 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 para, en su caso, 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. El Tribunal de Cuentas ejecuta por sí mismo las resoluciones que dicta.

VI. Recursos

Contra las sentencias pronunciadas por los Consejeros de Cuentas en primera instancia cabe **recurso de apelación**, que se sustancia y decide en la forma prevenida para el recurso de la misma naturaleza en

la **Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**. Por otro lado, determinadas resoluciones de la Sala son susceptibles del recurso de casación 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. El conocimiento de ambos recursos corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y se preparan, interponen, sustancian y deciden de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

2.2.5 La Participación Internacional del Tribunal de Cuentas Español

I. INTOSAI Y EUROSAI

El Tribunal de Cuentas español es miembro de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que agrupa a los órganos supremos de control de 184 países. INTOSAI es una entidad con rango de organización colaboradora de Naciones Unidas, que se organiza en Grupos Regionales de Trabajo. Uno de estos grupos es la EUROSAI, que reúne a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa. Desde su constitución, en 1990, el Tribunal de Cuentas de España desempeña, con carácter permanente, las funciones de la Secretaría General en la EUROSAI.

Como Secretaría General permanente, el Tribunal de Cuentas Español coordina 45 Entidades Fiscalizadoras Superiores, edita en inglés una revista con periodicidad anual, disponible en formato electrónico en los cinco idiomas oficiales de la organización y a la que se accede a través de su página web, y un boletín de noticias de carácter trimestral, editado en los cinco idiomas y también disponible en formato electrónico. Finalmente, dispone de una base de datos documental, actualmente en proceso de modernización y puesta al día, que recoge la diversa normativa, publicaciones y además documentación enviada a la Secretaría por las EFS miembros de la EUROSAI. En el marco de relaciones internacionales, y de forma bilateral, el Tribunal de Cuentas Español ha suscrito convenios de colaboración interinstitucional con distintas Entidades Fiscalizadoras superiores: Portugal, Paraná (Brasil), Brasil, Perú, Honduras, Mercosur-Asur (Argentina), Venezuela, Colombia, Uruguay y Panamá.

II. Miembros de la Unión Europea

El Tribunal de Cuentas Español mantiene una relación continua de coordinación con todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países miembros de la Unión Europea y con el Tribunal de Cuentas Europeo. Fruto de esta coordinación ha surgido una eficaz relación para la homogeneización de los métodos y criterios de control de los fondos comunitarios.

III. Auditoría de Organizaciones Internacionales

La experiencia en fiscalización del Tribunal de Cuentas ha propiciado su participación en las fiscalizaciones de proyectos y organismos internacionales -Avión de Combate Europeo, Centro Europeo de Investigación Nuclear (CERN), Laboratorio

2.2.6 Relaciones del Tribunal de Cuentas con el Poder Legislativo

La Constitución española establece, en su artículo 136, una vinculación institucional entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales, actuando por delegación de éstas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. La Constitución encomienda al Tribunal informar a las Cámaras sobre las infracciones o responsabilidades detectadas al examinar las cuentas públicas.

El órgano de relación de las Cortes Generales con el Tribunal de Cuentas es la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, creada por la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, y cuyo funcionamiento se ajusta a las normas aprobadas por la Mesas de ambas Cámaras parlamentarias. A la Comisión Mixta se le traslada el programa de fiscalizaciones que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprueba para cada año. Una vez aprobadas por el Pleno las fiscalizaciones realizadas, los Informes son remitidos a esta Comisión para su estudio. La Comisión Mixta habitualmente solicita la comparecencia del Presidente del Tribunal para aclarar las cuestiones que se susciten en relación con los Informes.

Los Informes aprobados por el Tribunal de Cuentas se someten a dos trámites distintos, mientras que sobre la Declaración definitiva de la Cuenta General del Estado la Comisión Mixta emite un dictamen, aprobando, en su caso, propuestas de resolución que eleva a los Plenos del Congreso y del Senado para su debate y eventual aprobación, por el Informe Anual e informes extraordinarios aprobados por el Tribunal la propia Comisión Mixta adopta las resoluciones que estime pertinentes.

CONCLUSIONES

Luego de diversas figuras relacionadas con la gestión económica, financiera y contable, en 1828, se creó el Tribunal Mayor de Cuentas en España, que estuvo vigente hasta 1851. En 1924 se creó el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, en el que se integraron las funciones de control externo e interno del sector público. Se configuró la figura constitucional en 1931, como órgano fiscalizador. En 1961 se definía al Tribunal como órgano de control externo con la función de informar al Jefe de Estado y a las Cortes. Actualmente, la constitución vigente de 1978, contempla al Tribunal de Cuentas como figura importante de la monarquía parlamentaria.

El Tribunal de Cuentas Español, es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público del Estado, depende directamente de las Cortes Generales, a quienes les rinde un informe anual y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuentas General del Estado. Sus miembros, gozan de la misma independencia e inamovilidad que tienen los jueces. Controla además, la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal de Cuentas está integrado por 12 miembros, denominados Consejeros de Cuentas, que son designados por las Cámaras Legislativas. Los órganos del Tribunal de Cuentas son: El Presidente, que tiene la representación jurídica; el Pleno, que realiza la función fiscalizadora; la Comisión de Gobierno, a quien corresponde mantener relaciones permanentes con las Cortes Generales; la Sección de Fiscalización, la Sección de Enjuiciamiento; los Consejeros de Cuentas, que son designados por las Cortes Generales: 6 por los diputados y 6 por los senadores, por un periodo de 9 años; la Fiscalía,

que depende del Fiscal General del Estado, a quien le corresponde ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esa naturaleza y la Secretaría General. El Presidente, es nombrado por el Rey, de entre sus miembros, a propuesta del Pleno por un periodo de 3 años.

Este órgano colegiado cuenta con dos funciones fundamentales: la Fiscalizadora y la Jurisdiccional. Los Consejeros de Cuentas se dividen para conformar la Sección de Fiscalización y la Sección de Enjuiciamiento. A la primera le corresponde el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y de cualquier ente que ejerza recursos públicos y la segunda se encarga de los supuestos de la responsabilidad contable (juicio de cuentas). Esta última cuenta con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. El Tribunal puede concretar el importe de los daños y perjuicios causados en los bienes o fondos públicos.

La Sección de Fiscalización (órganos de la jurisdicción contable) pueden pedir el auxilio de los Jueces y Tribunales de todo orden para el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Existen dos formas típicas de responsabilidad contable: el alcance, que comprende el saldo deudor injustificado de una cuenta y la malversación, que es la sustracción de efectos públicos o el consentimiento para que ésta se verifique, su aplicación a usos propios o ajenos. La tramitación del juicio de cuentas es similar al proceso contencioso-administrativo ordinario español, el procedimiento de reintegro por alcance, sigue los trámites del juicio declarativo, que rige la Ley de Enjuiciamiento Civil. Ciertos funcionarios deben prestar fianza, antes de iniciar el desempeño de su cargo, para que, una vez constatado la inexistencia de responsabilidad contable, se cancelen y se devuelvan. Es importante destacar que el Tribunal de Cuentas Español, ejecuta por sí mismo las resoluciones que dicta.

Actualmente El Tribunal de Cuentas Español, como miembros de la Unión Europea, desempeña el cargo de la Secretaría General permanente en la EUROSAI, coordina a 45 EFS y ha suscrito convenios con 9 países latinoamericanos y con el MERCOSUR. Se puede concluir que la independencia y autonomía con que cuenta el Tribunal de Cuentas español, es una de las características que le ha permitido trascender internacionalmente, en virtud de que no requiere de otros órganos que ejecuten la resoluciones que ellos emiten.

2.3 AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN ARGENTINA

2.3.1 Antecedentes

Para el control de la hacienda real en los territorios coloniales, la corona de España se valió de instituciones como el juicio de residencia, las visitas y la rendición de cuentas. El juicio de residencia consistía en examinar las cuentas de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo. Se intentaba conocer tanto lo malo como lo bueno de la gestión, ya que no sólo se buscaba hacer efectiva la responsabilidad del agente sino también premiar al buen gobernante. Mientras se realizaba el juicio, el funcionario saliente no podía cambiar su lugar de residencia, de allí el nombre de esta institución. En cuanto a la visita, el juez podía iniciar sus actuaciones antes de publicar los edictos y en cualquier momento de una gestión. Los funcionarios visitados permanecían en sus puestos, a diferencia de los residenciados, que debían hacer abandono de ellos durante el juicio. La rendición de cuentas de las cajas reales se vinculaba a la gestión del Oficial Real, por cuyas manos pasaban crecidas sumas. Estos funcionarios tenían a su cargo la recaudación de los recursos de la corona y eran designados directamente por el Rey.

Debido a que muchos oficiales no respondieron a la confianza que la naturaleza de su función implicaba, promoviendo y originando grandes desfalcos y escándalos administrativos que afectaron pecuniariamente al tesoro real y desacreditaron al sistema, como respuesta institucional, en 1605, durante el reinado de Felipe III, se promulgaron las ordenanzas de Burgos en virtud de las cuales se creaban los **tres primeros Tribunales de Cuentas (constituidos por tres contadores cada uno) en las ciudades de México de la Nueva España, Ciudad de los Reyes del Perú y Santa Fe del Nuevo Reino de Granada.**

En el Río de la Plata, mientras las Cajas provinciales fueron de escasa significación económica, no hubo Tribunal de Cuentas. Pero a mediados del siglo XVIII, Buenos Aires comenzó a experimentar un período comercial sin precedentes y, en 1767, Carlos III tomó debida nota de la nueva realidad. Tras consultar al Consejo de Indias, **creó la**

Contaduría y Tribunal Mayor de Cuentas de Buenos Aires, que, abarcando las provincias del Río de la Plata, Paraguay y Tucumán, reorganizó el funcionamiento de todas las subtesorerías existentes en las provincias, hasta ese entonces deficientemente controladas por el tribunal de Lima, Perú.

Después de la **Independencia argentina**, el pueblo reemplazó a la corona como accionista único. En 1810, mediante un Acta del Cabildo se regularon las facultades financieras acordadas a la Junta, como organismo colegiado a cargo de las funciones de poder administrador. Se estableció el **principio de la publicidad** de las operaciones de la hacienda y la aprobación de los impuestos por el órgano que se atribuía **la voluntad legislativa del Estado**. **La Constitución de 1819** otorgaba al Congreso la facultad de establecer derechos e imponer contribuciones para las urgencias del Estado por un plazo máximo de dos años. **A partir de 1820**, durante el gobierno de Martín Rodríguez, funcionaron dos organismos con atribuciones propias de un Tribunal de Cuentas. Uno era administrativo, debía controlar a toda persona que manejara fondos del Estado y enjuiciarla si no rendía cuenta satisfactoria de su inversión. El otro organismo, compuesto por tres miembros de la legislatura, debía estudiar y apreciar las cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo antes de clausurarse las sesiones del año.

El 28 de agosto de 1821 se dispuso la creación de la Tesorería General y de la Contaduría General de la Provincia. El primer intento serio de ordenar la gestión de la hacienda se debió a Manuel García, el ministro del área, quien impulsó la confección de un presupuesto de gastos, importante instrumento de contabilidad preventiva que se sometió a la acción de la Legislatura. **La Constitución de 1826** incluyó disposiciones muy completas sobre finanzas públicas. **La Constitución de 1853**, establece disposiciones de hacienda pública que fueron tomadas del proyecto de Alberdi y comprendían:

- Institución del Tesoro Nacional, como caja única y descentralizada.
- Organización del Poder Legislativo como órgano máximo de la hacienda.
- Institución del Poder Legislativo como órgano de Control Externo de la hacienda en los aspectos preventivo, concomitante y crítico o ulterior.

-Institución del Poder Ejecutivo Nacional como órgano directivo y ejecutor de la hacienda.

Después se agregaron sucesivas normas que constituyeron pilares en lo relativo al control económico financiero del Estado Nacional:

Luego de un siglo y medio de independencia política y habiendo producido numerosas normativas e instituciones vinculadas al manejo de la hacienda pública, la República Argentina **regresó a la tradición de los Tribunales de Cuentas**. El 31 de diciembre de 1956 se aprobó el Decreto Ley N° 23.354 de Contabilidad. En lo referente al Control, establecía la institución **del Órgano Jurisdiccional y de Control Externo delegado, con garantía de independencia y estabilidad**, separado del órgano eje del Control Interno y de la contabilidad del Estado, el Tribunal de Cuentas, ejercía las funciones de **control legal y técnico, y de control jurisdiccional**. Dentro del control legal se encontraban comprendidos los controles de legitimidad de los actos administrativos y de la aplicación de las disposiciones y normativa correspondientes. El control técnico estaba referido a evaluaciones y verificaciones de índole contable y económica. El control jurisdiccional comprendía concretamente, la determinación de juicios de cuentas y de responsabilidad.

A partir del año 1983, la República Argentina, inició un proceso de consolidación del sistema democrático. La década de los 90', signada por profundas reformas estructurales, reveló la necesidad de modernizar de Estado. El desarrollo y fortalecimiento de las Instituciones de la República y su afianzamiento, tuvo, entre otros institutos, los creados por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (N° 24.156), que además de iniciar una reforma en el sistema administrativo y financiero del gobierno, adopta nuevos métodos de control y fiscalización y crea nuevas instituciones de control gubernamental sobre la gestión financiera y presupuestaria de los organismos públicos.

Al comenzar la década de los '90, el sistema de control quedó conformado por dos organismos: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), que son los órganos rectores de los sistemas de Control Interno y de Control Externo respectivamente. La Ley de Administración Financiera introdujo un nuevo enfoque del control, al establecer como objetivos generales, entre otros,

los criterios de economía, eficiencia y eficacia, que utilizados de manera precisa y oportuna, permitieron ingresar en el campo de la auditoría integral, de naturaleza más abarcativa que las auditorías tradicionales. Con la reforma constitucional de 1994 a través del artículo 85 se confiere reconocimiento constitucional a la Auditoría General de la Nación.

Nacen así la Auditoría General de la Nación (AGN), órgano de control externo del sector público nacional, en jurisdicción del Congreso Nacional y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), en jurisdicción del Poder Ejecutivo, la que tiene a su cargo ejercer el control interno.

2.3.2 Marco Jurídico

Como puede observarse en los antecedentes, la República Argentina cuenta básicamente con dos órganos de control: la Auditoría General de la Nación (AGN), anteriormente denominado Tribunal de Cuentas Argentino, que lleva a cabo el Control Externo y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), encargado del control Interno, que se denominaba Contaduría Mayor de Hacienda, por la función de comprobación contable que realiza. A continuación, transcribiré el texto constitucional argentino que fundamenta al órgano de control externo:

“CAPITULO SEXTO

De la Auditoría General de la Nación

ARTÍCULO 85.- El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

Por su parte, la Ley 24.156, del país en comento, señala la competencia que la AGN, tiene:

“LEY 24.156

Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (*), y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

(*) Actualmente existe un Gobierno Autónomo en la Ciudad de Buenos Aires y sus correspondientes órganos de control interno y externo”.

Continúa dicha ley señalando que la Auditoría General de la Nación, se crea como un ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional, con personalidad jurídica propia, e **independencia funcional**. Para asegurar los fines que tiene, **cuenta con independencia financiera**. Su estructura orgánica, normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento se establecieron, por vez primera, por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación. **Las modificaciones posteriores son propuestas por la Auditoría a ambas Comisiones y aprobadas por éstas**. Su patrimonio está compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado Nacional, **por aquellos que hayan pertenecido o correspondido por todo concepto al Tribunal de Cuentas de la Nación** y por aquellos que le sean transferidos por cualquier causa jurídica.

Su competencia se aboca al **control externo posterior** de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. También ejerce el control externo posterior del Congreso de la Nación y presta colaboración a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dispone y acuerda sobre la modalidad y alcances de la puesta en práctica del sistema instituido en esa ley, con relación al Poder Judicial de la Nación.

2.3.3. Estructura y Organización

La Auditoría General de la Nación (AGN) está **integrada por siete miembros** designados cada uno como **Auditor General**, quienes deben ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho, con probada especialización en administración financiera y control. Duran **ocho años** en su función y **pueden ser reelegidos**. El control de las actividades de la Auditoría General de la Nación, está a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, en la forma en que ésta lo establezca. También corresponde a esta Comisión proponer el presupuesto anual para la AGN.

Seis de dichos Auditores Generales son designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, tres por la Cámara de Senadores y tres por la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara. Al nombrarse los primeros Auditores Generales se determina por sorteo, los tres que permanecerán en sus cargos durante cuatro años, correspondiéndoles ocho años a los cuatro restantes. El séptimo Auditor General, quien funge como presidente del órgano, es designado por resolución conjunta de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados, éste constituye el órgano de representación y de ejecución de las decisiones de los auditores.

Los Auditores Generales pueden ser removidos, en caso de conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes, por los

procedimientos establecidos para su designación. Los auditores sesionan colegiadamente y las decisiones se toman por mayoría. No pueden ser designados Auditores Generales, personas que se encuentren inhabilitadas, en estado de quiebra o concursados civilmente, con procesos judiciales pendientes o que hayan sido condenados en sede penal.

El **Auditor Presidente** tiene la representación jurídica de la institución hacia el exterior, los **6 Auditores más**, trabajan colegiadamente **divididos en Comisiones de Supervisión**. El área jerárquica inmediata es la AUDITORÍA INTERNA, de la cual dependen todas las áreas dedicadas a las revisiones que por ley le compete a la AGN, principalmente divididas en dos grupos: el Departamento de Control Administrativo y el Departamento de Aseguramiento de Calidad de Gestión. Estos dos grandes Departamentos, se subdividen en las siguientes Gerencias:

- De Control del Sector no Financiero
- De Control del Sector Financiero y Recursos
- De Control de Entes Reguladores y Privatizaciones
- De la Deuda Pública
- De Control de la Cuenta de Inversión
- De Planificación y Proyectos Especiales y la de
- De Administración y Finanzas

Todas estas Gerencias, a su vez se dividen en tres o cuatro áreas más que abarcan a todos los sectores por auditar. De la Presidencia, del Colegio de Auditores Generales, depende la Secretaría Legal e Institucional, conformada por el Departamento Legal, el de Relaciones Institucionales y Convenio y el de Normas y Procedimientos.

2.3.4 Atribuciones y Funciones

Las Comisiones Parlamentarias Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, fijan el Programa de Acción Anual de Control Externo, que debe realizar la AGN; de conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la Ley que la crea, tiene las siguientes funciones:

- 1) Fiscaliza el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, **una vez dictados los actos correspondientes**;
- 2) Realiza auditorías financieras, de legalidad, **de gestión**, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones;
- 3) Audita, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;
- 4) Examina y emite dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;
- 5) Controla la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectúa los exámenes que sean necesarios para formarse **opinión sobre la situación de este endeudamiento**;
- 6) Audita y emite dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República;
- 7) Realiza exámenes especiales de actos y contratos de significación económica;
- 8) Audita y emite opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como **del grado de cumplimiento** de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;
- 9) Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de éstos;
- 10) Verifica que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos.

Para el desempeño de sus funciones, la Auditoría General de la Nación puede exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, promover investigaciones y todo acto que se relacione con su competencia. Es importante señalar que tiene la obligación de dar publicidad a la memoria de su actuación (informe anual), con excepción del que la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, decida que debe permanecer reservado.

Toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.

La acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de todas las personas físicas que se desempeñan en el ámbito de los organismos y demás entes sujetos a la ley, prescribe en los plazos fijados por el Código Civil contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido éste si es posterior, cualquiera sea el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial aplicable con estas personas.

2.3.5. Autonomía funcional

En el año 1994, la Auditoría General de la Nación **adquiere jerarquía constitucional**. La reforma de la Carta Magna realizada ese año, incluye en su artículo 85 a este superior órgano de control y reafirma los modernos criterios de control de gestión establecidos anteriormente. Además, la reforma constitucional de 1994 confirma la **autarquía del ente y su función de asistencia técnica del Congreso de la Nación**, poder en el que reside **la facultad de control**, según el sistema republicano de gobierno argentino. Paralelamente con el **reconocimiento de autonomía funcional** se ha pretendido afirmar el concepto de independencia de criterio, un valor indispensable, para el desempeño de los entes de fiscalización.

Con la dirección colegiada de la AGN y el sistema de designación de los Auditores Generales, por resolución conjunta de ambas Cámaras legislativas, se intenta otorgar mayor Independencia de poder y pluralidad política. El Colegio de Auditores Generales, en su sesión del 8/5/02, propuso que la mejor manera de alcanzar una traducción más precisa del espíritu de la Ley de Ética Pública es que los nombres de los funcionarios que han presentado las Declaraciones Juradas Patrimoniales en la Auditoría Interna de la AGN, figuren en la página Web de la Institución.

2.3.6 Participación Internacional

La AGN, como Entidad Fiscalizadora Superior, forma parte de las siguientes organizaciones internacionales: INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) y OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

En el año 1996 se realizó en Buenos Aires el "Simposio Internacional sobre Control de las Privatizaciones" y la reunión anual del Grupo de Trabajo de Auditoría de Privatizaciones. En Septiembre de 2000 el Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Privatizaciones vuelve a reunirse en la República Argentina, manteniendo la AGN su continuo aporte, basado en la experiencia adquirida en la materia. La AGN ha participado activamente en la formulación y desarrollo de metodologías de control en el ámbito del Comité de Deuda Pública y del de Normas de Auditoría.

En el marco de la INTOSAI, la AGN forma parte del Grupo de Trabajo de Auditoría de Privatizaciones, del Comité de Deuda Pública y del Comité de Normas de Auditoría. Se destaca la participación de los Auditores Generales en los Congresos de la INTOSAI-INCOSAI realizados en El Cairo (1995) y en Montevideo (1998). En la actualidad se está trabajando con vistas al próximo INCOSAI en Seúl (2001). Además la AGN ha participado de todos los cursos de capacitación dictados por el IDI (Iniciativa de Desarrollo INTOSAI), los que están orientados a formar a formadores en los distintos aspectos que hacen a la tarea del control.

Como miembro de OLACEFS, es subsede en el tema Privatizaciones, siendo responsable de organizar un seminario anual de capacitación y difundir los temas relacionados con la actividad. A fin de dar cumplimiento a tales compromisos se han organizado los Seminarios Internacionales "Control sobre las Privatizaciones en la Argentina" (1996), "Control sobre los Entes Reguladores" (1997), "Experiencias sobre el Contro de las Privatizaciones" (1998), y "Control de las Privatizaciones y Entes Reguladores en la Argentina" (1999).

A los mismos han asistido anualmente los representantes de las EFS miembros de OLACEFS. Con el objeto de difundir la actividad

desarrollada se editó la revista "Control de las Privatizaciones" entre 1996 a 1998. En 1998 continuando con las actividades de capacitación en el marco de OLACEFS, bajo la modalidad "in situ", se organizó el Seminario Internacional "Control de Gasto Social y Auditoría de Gestión de los Programas Sociales" y el Seminario Internacional sobre "Cuenta de Inversión y Administración Financiera". Los funcionarios de la AGN participan activamente en todos los cursos y seminarios desarrollados en el marco del plan anual de capacitación de la OLACEFS. La AGN es miembro activo de la Comisión OLACEFS-INTOSAI sobre Auditoría de Medio Ambiente.

En el marco del Memorándum de Entendimientos entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la AGN junto a los órganos de control de Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile participa en la formulación y ejecución de proyectos conjuntos de auditoría, en el intercambio de informaciones como así también la definición de medios adecuados para su difusión y en la formulación y desarrollo de proyectos conjuntos de investigación en áreas científico-técnicas de interés común.

Asimismo, estas Entidades Fiscalizadoras Superiores han suscrito con el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, la "Declaración Conjunta sobre la Cooperación" con fines de progresar hacia el establecimiento de una integración interregional de los Órganos de Control. La AGN es reconocida como Auditor Externo y elegible por los Organismos Multilaterales de Crédito, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros y por los prestatarios acreedores de préstamos. Ello deviene del cumplimiento de las Normas de Auditoría establecidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores y por la Junta de Auditores Externos de las Naciones Unidas.

El sustituido Tribunal de Cuentas Argentino, contaba con atribuciones de ejecución aplicando el **Juicio de Cuentas** y aplicación de sanciones administrativas, mismas que fueron asumidas por los Tribunales de Cuentas que existen en cada Provincia de la República Argentina. Los Tribunales de Cuentas pertenecen a la Sindicatura General de la Nación, que dependen del Poder Ejecutivo respectivo y corresponde a éstos como autoridad administrativa, imponer sanciones a los posibles infractores que determine la Auditoría General de la Nación.

Podemos destacar algunas de las principales funciones que de conformidad con el artículo 19, de la Ley Orgánica (LOTCA) del extinto Tribunal de Cuentas Argentino, se tenían para ejecutar los posibles resultados:

“a) Ejercer el control externo de la gestión financiero patrimonial de la administración pública provincial, comunal y hacienda para-estatales, debiendo para tal efecto mantener permanentemente en las respectivas contadurías jurisdiccionales, una delegación compuesta por uno o más auditores delegados. Constituirán para ello obligaciones mínimas:

1º Seguir el desarrollo y registros de las operaciones financiero-patrimoniales, analizando todos los actos administrativos referentes a la hacienda pública de la jurisdicción y elevando al Tribunal de Cuentas los que consideren violatorios de disposiciones legales o reglamentarias dentro de los dos (2) días de haber tomado conocimiento del acto administrativo correspondiente, a cuyos efectos los organismos respectivos darán intervención a la Delegación, una vez dictado el acto administrativo, pero previo a su ejecución. El Tribunal deberá efectuar la observación dentro de los quince (15) días de haber tomado conocimiento de los mismos.

b) El examen y juicio de las cuentas rendidas por responsables de la administración provincial, comunal y empresas para-estatales; constituyendo atribuciones y deberes mínimos:

1º Requerir con carácter conminatorio la rendición de cuentas y fijar plazo perentorio de presentación a los que, teniendo obligación de hacerlo, no lo hiciesen en el plazo legal. Vencido el emplazamiento, imponer al responsable de oficio **el juicio de cuentas**, sin perjuicio de solicitar de la autoridad competente las medidas disciplinarias del caso.

2º Constituirse en organismo del Estado centralizados, descentralizados, empresas para-estatales, entidades municipales y comisiones especiales o administradoras.

c) La declaración de la responsabilidad y formulación del pertinente cargo cuando corresponda, pudiendo: Traer a juicio

de responsabilidad a cualquier funcionario del Estado provincial o municipal. Cuando la responsabilidad pudiera alcanzar a miembros de los poderes legislativo y judicial, se le comunicará a la Legislatura y reservará las actuaciones.

- I) Aplicar, cuando lo considere procedente multas de hasta el 50% del sueldo mensual nominal a los responsables, en caso de transgresiones a disposiciones legales o reglamentarias, sin perjuicio del cargo que corresponda formular a los mismos por daños materiales que puedan derivarse para la Hacienda del Estado.
- J) Apercibir o aplicar multas de hasta el 10% del sueldo mensual nominal en los casos de falta de respeto o desobediencia a sus resoluciones.
- K) Presentar anualmente al Ministerio de Economía y Obras Públicas, para su posterior elevación a la Honorable Cámara de Diputados, el proyecto de presupuesto de gastos e inversiones del Tribunal.
- L) Autorizar y aprobar sus gastos con arreglo a lo que establezca su propio reglamento.
- M) Aprobar su reglamento interno y todos aquellos necesarios para la ejecución de la presente ley.
- N) Designar, promover y remover al personal de su dependencia.
- O) Dirigirse directamente a los poderes públicos nacionales, provinciales y municipales.
- P) Solicitar directamente el dictamen de los asesores legales del gobierno de la Provincia.
- Q) Interpretar las normas establecidas por la presente ley.
- R) Presentar directamente a la Legislatura la memoria anual correspondiente a su gestión".

La AGN es la **única autoridad** que puede **aprobar o desaprob**ar de modo definitivo las cuentas rendidas por los organismos sometidos a su jurisdicción. Declarar su competencia o incompetencia para intervenir en los juicios de cuentas y de responsabilidad sin recurso alguno. El pronunciamiento de ésta será previo a toda acción judicial tendiente a hacer efectiva la responsabilidad civil de los agentes de la administración sometidos a la jurisdicción de aquél conforme a esta ley. Para el cumplimiento de sus resoluciones definitivas, puede incluso, hacer uso de la fuerza pública.

2.3.7 De las observaciones

Las observaciones formuladas por los Auditores, conforme a los términos y condiciones de su Ley Orgánica (15 días después de haber tenido conocimiento del acto), suspenderán el cumplimiento del acto en todo o en la parte observada. El administrador bajo su exclusiva responsabilidad, podrá insistir en el cumplimiento de los actos observados por la AGN. En ese caso, ésta comunicará de inmediato a la Honorable Legislatura, tanto su observación como el acto de insistencia, acompañando copia de los antecedentes que fundamentaron la misma.

El agente que cese en sus funciones, por cualquier causa queda eximido de responsabilidad, una vez aprobada la rendición de cuentas de su gestión. Sus reemplazantes deben incluir en sus rendiciones las que correspondiera a dicho agente. Los servicios administrativos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Organismos Descentralizados, deben presentar sus rendiciones de cuentas ante el Tribunal de Cuentas de la Provincia en la forma y tiempo que determine el Poder Ejecutivo, de acuerdo a los modelos e instrucciones que proponga la AGN.

La AGN, **debe remitir a la Contaduría General de la Provincia** dentro de los plazos que establezca la reglamentación, la información necesaria para que ésta efectúe las respectivas anotaciones contables. La AGN verificará las rendiciones de cuentas en sus aspectos legal, formal, contable, numérico y documentado de acuerdo a las normas que el mismo establezca.

Cada Intendente Municipal presentará, antes de los sesenta días de cerrado el ejercicio de cada año, la rendición de cuentas de la

percepción e inversión de fondos municipales. Este tomará conocimiento y realizará las observaciones pertinentes, debiendo remitirla a la AGN antes de los sesenta días. Sin **perjuicio de la fiscalización que compete a los órganos de control interno del poder administrador**, los entes, instituciones o comisiones aludidas, están sujetos a la fiscalización y vigilancia de la AGN, y sus dirigentes y administradores están sometidos a su jurisdicción como responsables directos y personales de la gestión.

2.3.8 Procedimiento en el Juicio de Cuentas en la Provincia de Santa Cruz

En Argentina, los entes fiscalizados envían anualmente su rendición de cuentas; una vez recibida, el Presidente del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz la pasa a la división que corresponda, de acuerdo a la distribución del trabajo que se haya previsto en su organización interna. El Vocal designará al auditor que tendrá a su cargo el estudio, quien se pronunciará previamente acerca de si la documentación es completa o si requiere nuevos elementos de juicio. En su caso, el Vocal solicita del Presidente, se requiera la documentación omitida, en el plazo que se fije a tal efecto, el auditor encargado de su estudio las verifica en su aspecto formal, legal, contable, numérico y documental y da a conocer sus conclusiones mediante un informe que envía al vocal correspondiente, sin abrir juicio respecto a la actuación o posibles responsabilidades del administrador responsable.

Si el Tribunal considera que la cuenta examinada debe ser aprobada, dicta resolución al efecto, en la que dispone las registraciones que deben practicarse, la comunica al obligado declarándolo libre de responsabilidad, la notifica al auditor actuante y el archivo de las actuaciones. Si la cuenta fuese objeto de observaciones por parte del auditor, se emplaza al obligado u obligados del informe respectivo, quienes deben contestar acompañando las pruebas que consideren para su descargo en el término que fije el Tribunal, que no excederá de treinta días. Este plazo corre desde la notificación y puede ser ampliado por el Tribunal cuando la naturaleza del asunto o razones de distancia lo justifiquen.

Si vencido el término acordado no compareciera el funcionario a levantar los cargos que se le atribuyen, se declara su rebeldía, pasándose el expediente al vocal que corresponda para que proyecte el fallo. Cumplimentados los trámites exigidos, el Tribunal puede dictar resolución interlocutoria, cuando para mejor proveer tenga que ordenar alguna diligencia; determinando las partidas ilegítimas, no aceptadas o no comprobadas, ordena se proceda a la cobranza, con los alcances que en tal virtud se declaren a favor del fisco.

Producido el descargo por el obligado y la agregación de la prueba o perdido el derecho a substanciarla por vencimiento del plazo respectivo, se pasan las actuaciones al auditor que formulará las observaciones para que se pronuncie concretamente sobre los descargos formulados y las pruebas aportadas. Con el informe que produzca, queda el expediente en condiciones de dictar sentencia. Con la opinión de los miembros de la AGN, este dicta su fallo en el primer acuerdo ordinario que se realice.

Si los reparos o cargos consistieran únicamente en el incumplimiento de las instrucciones relativas a la forma en que deba ser presentado, se impone al responsable la multa del 10% sobre su salario nominal, sin perjuicio del descargo correspondiente. Si los reparos o cargos fueran transgresiones a las disposiciones legales o reglamentarias, se impondrá al responsable una multa de hasta el 50% del sueldo mensual nominal sin perjuicio del cargo que corresponda formular a los mismos por daños materiales que puedan derivarse para la Hacienda del Estado.

En el caso del Juicio Administrativo de Responsabilidad, se trata de un juicio que manda iniciar la AGN, cuando se le denuncian actos, hechos u omisiones susceptibles de producir un perjuicio a la hacienda pública, o adquiera por sí la convicción de su existencia. No obstante, los obligados a rendir cuentas pueden ser traídos a juicio de responsabilidad en los siguientes casos:

- a) Antes de rendirla, cuando se concreten daños para la hacienda pública o para los intereses puestos bajo la responsabilidad del Estado.
- b) En todo momento, cuando se trate de actos, hechos u omisiones extraños a la rendición de cuentas.

- c) Después de aprobadas las cuentas y por las materias en ellas comprendidas, cuando surja posteriormente un daño imputado a la culpa o negligencia del responsable.

Cuando en el juicio administrativo de responsabilidad no se establezcan daños para la hacienda pública, pero sí procedimientos administrativos irregulares, el Tribunal de Cuentas impondrá al responsable la multa indicada de hasta el 50% de su sueldo mensual nominal. Esta disposición no excluye las medidas de carácter disciplinario que adopten los superiores jerárquicos. Si en la substanciación del juicio de responsabilidad se presumiera fundadamente que se ha cometido algún delito de acción pública, el Tribunal de Cuentas formula la denuncia correspondiente ante la justicia sin perjuicio de continuar su trámite.

La renuncia, separación del cargo, incapacidad legalmente declarada o muerte del obligado, no impide ni paraliza el juicio de responsabilidad. En caso de incapacidad o muerte se substancia con los curadores o herederos del causante respectivamente. Como puede observarse la finalidad preponderante de la función del Tribunal de Cuentas Argentino, es la de retribuir a la Hacienda del Estado cualquier daño que ya sea por omisión o por dolo se le hubiere causado, estableciendo para ello mecanismos de recuperación (art. 69 de su Ley Orgánica), otorgando un plazo de diez días para que el alcanzado por el fallo haga el Depósito correspondiente. Si no lo hace, se remite la sentencia con todos los antecedentes del caso al Fiscal del Estado para que entable la acción de cobro pertinente, dentro de los treinta (30) días de recibida la sentencia y antecedentes.

Las sentencias de la AGN tienen fuerza ejecutiva y la acción que se deduce exigiendo su cumplimiento se rige por los procedimientos del juicio ejecutivo. El monto determinado genera intereses desde el día siguiente al del vencimiento del término del emplazamiento a cargo de los deudores, al tipo aplicado por el Banco de la Provincia de Santa Cruz.

CONCLUSIONES

En 1767, Carlos III creó la Contaduría y Tribunal Mayor de Cuentas de Buenos Aires. Con la independencia Argentina, se crearon dos organismos con atribuciones del Tribunal de Cuentas, uno administrativo y otro compuesto por miembros de la Legislatura. Luego de siglo y medio, la República Argentina regresó a los Tribunales de Cuentas que ejercía funciones de control legal, técnico y jurisdiccional, éste último comprendía la determinación de juicios de cuentas y de responsabilidad. Más adelante con la reforma constitucional de 1994, nace la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) para realizar el control interno y la Auditoría General de la Nación (AGN) órgano de control externo.

La Auditoría General de la Nación está integrada por siete miembros denominados auditores generales, seis nombrados por las dos Cámaras del Congreso Nacional (3 la de Diputados y 3 la de Senadores) y el séptimo auditor que funge como Presidente se determina conjuntamente por los Presidentes de las Cámaras, duran ocho años en el cargo con posibilidad de reelección; sus actividades son revisadas por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

La Ley No. 24,156 que crea a la Auditoría General de la Nación, señala entre sus atribuciones principales, el fiscalizar, realizar auditorías financieras, de legalidad y de **gestión**; efectúa exámenes para formarse **opinión sobre la situación del endeudamiento**; audita y emite opinión sobre el **grado de cumplimiento** de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado y audita y emite dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República. Tiene también obligación de dar publicidad a la memoria de su actuación o informe anual con la anuencia de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas.

La Auditoría General de la Nación sustituye al Tribunal Federal de Cuentas de la República de Argentina y adquiere jerarquía constitucional en la reforma de la Carta Magna de 1994, en donde se le reconoce autonomía funcional, afirmando el concepto de independencia de criterio, como valor indispensable para su desempeño. Su función se limita a la asistencia técnica del Congreso de la Nación, poder en el que reside la facultad de control del Estado.

Esta entidad fiscalizadora forma parte de la INTOSAI (International Organization of Supreme audit. Institutions), en la que forma parte del grupo de trabajo de Auditoría de Privatizaciones del Comité de Deuda Pública y del Comité de Normas de Auditoría, participando en los Congresos INTOSAI-INCOSAI de El Cairo en 1995 y pertenece a la OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

La AGN es el único organismo que puede aprobar o desaprobar definitivamente las cuentas rendidas. En cada Provincia de la República Argentina existen Tribunales de Cuentas pertenecientes a la Sindicatura General de la Nación y dependientes del Poder Ejecutivo, que son, como autoridades administrativa quienes ejecutan las resoluciones que toma la AGN e imponen las sanciones correspondientes a que haya lugar, mediante el Juicio de Cuentas o el Juicio de Responsabilidad.

ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

CAPÍTULO III

3.1 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

En México, la revisión de la Cuenta Pública Federal actualmente está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual, se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), quien de conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la norma suprema, goza de **autonomía técnica y de gestión** para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior.

La fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación se ejerce después de la gestión financiera (*ex post o a posteriori*), tiene carácter externo y por 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.

En el México actual, se ha revitalizado el interés por fortalecer la obligación constitucional de la rendición de cuentas para con la sociedad. En esta lógica, la voluntad política de la LVII y LVIII Legislaturas Federales, amalgamó iniciativas provenientes de los grupos parlamentarios y del propio Ejecutivo Federal, que propiciaron una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, la cual dio origen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y posteriormente, en diciembre de 2000, se concretó con la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Esta modificación favoreció la actuación de este órgano técnico, auxiliar del Poder Legislativo, que por muchos años se denominó Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (CMHCD), pues lo dotó de autonomía técnica y de gestión, indispensables para verificar e informar con un poco más de oportunidad a la ciudadanía de las irregularidades y de la falta de probidad o transparencia en la gestión pública en la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su cometido social.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha sostenido que las auditorías practicadas a partir de la expedición de la nueva ley, representan un gran cambio cualitativo en la revisión de los estados financieros, ya que **trascienden la mera revisión de los recursos**, y se amplían a lo que se conoce **como auditorías de desempeño**, que permiten medir la forma y el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones, así como el desempeño de los funcionarios y empleados públicos.

3.1.1 Antecedentes

Para iniciar los antecedentes de la fiscalización en México, retomaré parte de lo anotado en el capítulo de la Auditoría General de la Nación Argentina, pues el haber sido colonizados ambos países por la corona española, implica su devenir homogéneo durante el período colonial.

Dadas las características geográficas del Nuevo Mundo y las particularidades de la empresa colonizadora, no se consiguió que se trasplantara íntegramente el derecho castellano a estos territorios. La corona española tuvo que dictar normas especiales, a las que se conoce bajo la común denominación de Derecho Indiano. En 1570, Felipe II ordenó al Consejo de Indias la recopilación de toda la normativa vigente, engorrosa tarea que sólo tras numerosos intentos y complicaciones pudo ser culminada en 1680 bajo el reinado de Carlos II. La famosa Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias constaba de nueve libros, el octavo de los cuales era el relativo al régimen de hacienda. La rendición de cuentas de las cajas reales se vinculaba a la gestión del Oficial Real, por cuyas manos pasaban crecidas sumas. Estos funcionarios tenían a su cargo la recaudación de los recursos de la corona y eran designados directamente por el Rey.

Hasta el siglo XVIII, los Oficiales Reales gozaron de una relativa independencia en su función, debido a que la corona solía mantener lo contable separado de lo político y de lo militar. Custodiaban la denominada "caja real", donde se depositaba la recaudación; y debían registrar cuidadosamente los ingresos y también los pagos autorizados que habían efectuado. Las cuentas así confeccionadas eran sometidas al control de las autoridades superiores. El Consejo de Indias fiscalizaba

la actuación de los Oficiales Reales y velaba por el desarrollo y fomento de la hacienda real. Por Real Provisión del 4 de julio de 1543, los Oficiales estaban obligados a enviar a la Contaduría del Consejo de Indias un “tiento de cuenta” que no era otra cosa que un resumen de lo recibido y lo gastado al final de cada año, y una cuenta completa cada tres años. Asimismo, por Real Cédula de 1554, se creó un sistema de contralor adicional sobre las cuentas de las Cajas Reales a cargo de la audiencia local. (Aquí podríamos ubicar el inicio de los dos tipos de control, el interno y el externo)

Sin embargo, muchos oficiales no respondieron a la confianza que la naturaleza de su función implicaba, promoviendo y originando grandes desfalcos y escándalos administrativos que afectaron pecuniariamente al tesoro real y desacreditaron al sistema. Como respuesta institucional, en 1605, durante el reinado de Felipe III, se promulgaron las ordenanzas de Burgos en virtud de las cuales se creaban los **tres primeros Tribunales de Cuentas (constituidos por tres contadores cada uno) en las ciudades de México de la Nueva España, Ciudad de los Reyes del Perú y Santa Fe del Nuevo Reino de Granada**. Asimismo, la provincia de Venezuela y la Isla de Cuba debían nombrar Contadores que se entenderían directamente con el Consejo de Indias. La ardua labor de los Tribunales de Cuentas **consistía sobre todo en tomar y dar finiquito a las cuentas de los Oficiales Reales**; entendían también del cobro de los endémicos retrasos de pagos de deudas fiscales e inventariaban anualmente las cajas reales.

A lo largo de la historia, la fiscalización o revisión de cuentas ha sido parte fundamental del desarrollo administrativo, político y social en nuestro país, misma que reseñaré de la siguiente manera:

- 1453** La Contaduría Mayor de Cuentas, constituida por las Cortes españolas, tenía la tarea concreta de inspeccionar las cuentas de la Hacienda Real de la propia España. Años después sirvió para vigilar a los conquistadores que debían enviar a la metrópolis el denominado “quinto real”, es decir, el 20% de las ganancias que obtenían en oro, plata, piedras preciosas y objetos valiosos.
- 1503** Se fortalecieron las funciones de dicho tribunal con la Casa de Contratación de Sevilla.

- 1521 El pueblo azteca contaba con procedimientos muy elementales para contabilizar los bienes que provenían de los impuestos que rendían sus súbditos.
- 1524 La Corona española decidió **crear en la Nueva España, el Tribunal Mayor de Cuentas**, cuya finalidad era revisar los ingresos y gastos de Hernán Cortés. El objetivo de dicho Tribunal era recaudar y administrar las rentas de la Corona, de acuerdo con los mismos procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Castilla.
- 1821 Una vez lograda la Independencia, se facilitó el tránsito de una sociedad colonial y eclesiástica a una sociedad civil, mediante la construcción de un Estado que reuniera y conservara los intereses más representativos.
- 1824 El Tribunal Mayor de Cuentas funcionó prácticamente durante tres siglos, y no fue sino hasta el 4 de octubre de este año que nuestra Carta Magna estableció la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la Nación, establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y revisar anualmente las cuentas de Gobierno.
- 1824 A fin de reglamentar el artículo 50 de la Constitución de ese año, se expidió el decreto por el que se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y **se creó la Contaduría Mayor de Hacienda**, dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público.
- 1896 Se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; con la Constitución de **1917** se ampliaron sus funciones y se facultó al Poder Legislativo para expedir dicha ley.
- 1963 La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda tuvo otra serie de reformas, entre las cuales se ordenaba a las oficinas del Ejecutivo, remitir los estados de contabilidad y precisar que el órgano de control y fiscalización disponía de un año a partir

de la recepción de los estados para realizar la revisión respectiva.

Asimismo, con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en **1978** la Contaduría se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados encargado de revisar las cuentas públicas, con el objetivo primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos, lo cual constituía una de las demandas más sentidas de la sociedad.

- 1995** El 28 de noviembre el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación. En esa iniciativa **se contemplaba la titularidad colegiada del órgano fiscalizador.**

Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; **fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad** en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

- 1999** El 30 de julio se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación

- 2000** El 20 de diciembre la Cámara de Diputados aprobó la **Ley de Fiscalización Superior de la Federación.**

3.1.2 Marco Jurídico

3.1.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En la Sección III “De las Facultades del Congreso”, como su nombre lo indica, se definen las que le competen a éste, y en el artículo 73, fracciones VII y VIII, XXIV y XXIX-A, se definen las atribuciones que en materia financiera la Carta Magna le confiere:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

.....
“VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, **aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos**, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la **Asamblea de Representantes del Distrito Federal**, al rendir la cuenta pública;

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

XXIX-A. Para establecer contribuciones;”

En ese tenor, los catedráticos Sánchez Bringas y Dávalos Martínez comentan, que dentro de las facultades legislativas del Congreso, éste tiene la de “expedir las leyes que con base en la estructuración de los tres órganos de la Federación, permitan al Poder Público Federal realizar sus atribuciones y cumplir sus objetivos”.

Más adelante señalan: “...para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que es el instrumento indispensable para que la Cámara de Diputados lleve a cabo las acciones de control respecto del Ejecutivo Federal en cuanto al cumplimiento puntual y exacto de las metas y objetivos que determinen el gasto público federal”¹⁰, (se refieren a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados toda vez que lo escribieron antes de la reforma constitucional de 1999)

Por su parte las fracciones II y IV del artículo 74, establece las facultades **exclusivas de la Cámara de Diputados**, mismas que para la materia que nos ocupa, es necesario transcribir:

Fracción II:

“II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad superior de fiscalización de la Federación, en los términos que disponga la ley;

Fracción IV:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de **Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos** de la Federación a mas tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por

¹⁰ SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE Y DÁVALOS MARTÍNEZ HÉCTOR, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM-IIJ, PGJDF, Colección Popular Ciudad de México sobre Textos Jurídicos, p. 334.

el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

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

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

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

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;”.

Al respecto, el profesor González Oropeza comenta: “Estas funciones deben armonizarse con las atribuciones del Congreso para imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (art. 73 constitucional) a través de una ley de ingresos que anualmente se tendrá que aprobar; así como la facultad del Ejecutivo federal para instrumentar la planeación en todas sus vertientes, ...” y continúa: “De esta manera, **el**

presupuesto es el primer paso de todo el proceso financiero constitucional, lo cual daría una preeminencia a la Cámara de Diputados sobre el propio Congreso, el cual expide la Ley de Ingresos, y frente al Poder Ejecutivo federal”.

El mismo González Oropeza en relación a la fracción IV manifiesta: “El presupuesto de egresos es la relación de los gastos que anualmente erogarán los poderes de la Federación. ... Una vez ejercido el presupuesto, la cuenta pública del año anterior debe ser presentada ante la Comisión Permanente del Congreso dentro de los primeros diez días de junio. La oficina de la Contaduría Mayor de Hacienda procederá a la revisión de la cuenta pública y, al encontrar alguna irregularidad deberá notificarla a la Comisión Permanente o, en caso de estar sesionando, a la Cámara de Diputados. La función revisora de la cuenta pública es, sin lugar a dudas, una de las funciones más importantes de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión en general. Ante la decadencia de las tareas legislativas del Congreso, la función actual de los parlamentos debe cobrar nuevos rumbos hacia la supervisión de los actos del Poder Ejecutivo. Controlar y no legislar es la tarea fundamental de las cámaras: los informes de los secretarios de Estado y jefes de departamento, el informe presidencial, la revisión del funcionamiento de los organismos del sector paraestatal, el análisis de la política exterior por el Senado y la revisión de la cuenta pública deben ser las facultades más importantes”¹¹.

Así mismo el artículo 75 establece que:

“La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.”

A diferencia de los otros artículos, el artículo 75 no tiene antecedente en la Constitución de 1857, por lo que el 11 de enero de 1917 se aprobó en nuestra Constitución vigente con el fin de complementar las disposiciones sobre presupuestos. En ese sentido el

¹¹ GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM-IIJ, PGJDF, Colección Popular Ciudad de México sobre textos jurídicos, p. 344.

maestro Federico Quintana comenta: “Este precepto busca, sin duda, dar eficacia a la fracción IV del apartado “B” del artículo 123 constitucional, que dispone que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos; así como a la fracción XI del artículo 73 del pacto federal, que faculta al Congreso para crear empleos públicos señalándoles sus remuneraciones”¹².

Sin embargo, es en el artículo 79 donde residen las reformas más sensibles que el legislador llevó a cabo en 1999, pues por primera vez se incorpora en el texto constitucional todo un apartado que define en lo general las características con las que se concibe al nuevo órgano fiscalizador.

El 14 de julio de 1999, el Congreso de la Unión reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes y año, con la finalidad de crear la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación pero, como he señalado, es éste último, el que regula la nueva figura de la entidad superior de fiscalización, otrora Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 79.- “La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, **tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones**, en los términos que disponga la ley.

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

- I. Fiscalizar **en forma posterior** los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

¹² QUINTANA ACEVES FEDERICO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM-IIJ, PGJDF, Colección Popular Ciudad de México sobre textos jurídicos, p. 315.

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

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

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

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

- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen **alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales,** y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- IV. **Determinar los daños y perjuicios** que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales **y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones**

pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de ésta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley

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

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

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

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

La importancia de este precepto que fue reformado en el periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, correspondiente a marzo-abril de 1999 y publicado el 30 de julio del mismo año, marca la

pauta que permite concebir una nueva visión de la fiscalización en México. De hecho, las reformas constitucionales en el área de la fiscalización y control de los recursos públicos, confirman la necesidad de adecuar el marco jurídico del Distrito Federal a efecto de hacer cada vez más estricta la vigilancia del uso y destino de los fondos públicos.

Es importante tomar en cuenta lo señalado en los artículos Segundo, Tercero y Cuarto Transitorios del decreto publicado en julio de 1999, que sirvieron como base a la transformación de la entidad de fiscalización federal:

“SEGUNDO.- La entidad de fiscalización superior de la Federación iniciará sus funciones el primero de enero del año 2000. La revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I al IV del artículo 79 reformado por este Decreto, se llevarán a cabo, en los términos del propio Decreto **a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001.**

La entidad de fiscalización superior de la Federación revisará la Cuenta Pública **de los años 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor** de este Decreto.

Las referencias que se hacen en dichas disposiciones a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se entenderán hechas a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

TERCERO.- En tanto la entidad de fiscalización superior de la Federación no empiece a ejercer las atribuciones a que se refiere este Decreto, la Contaduría Mayor de Hacienda **continuará** ejerciendo las atribuciones que actualmente tiene **conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución**, su Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables vigentes hasta antes del vigor del presente Decreto.

Los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda no serán afectados en forma alguna en sus derechos laborales con motivo de la entrada en vigor de este Decreto y de las leyes que en consecuencia se emitan.

Una vez creada la entidad de fiscalización superior de la Federación, todos los recursos humanos, materiales y

patrimoniales en general de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasarán a formar parte de dicha entidad.

CUARTO.- El Contador Mayor de Hacienda será titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación hasta el 31 de diciembre del 2001; podrá ser ratificado para continuar en dicho encargo hasta completar el periodo de 8 años a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución”.

En virtud de lo anterior y a efecto de reglamentar los artículos constitucionales indicados, específicamente el 74, diputados de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, presentaron ante el Pleno de la Cámara de Diputados sendas iniciativas de las que el 14 de diciembre de 1999, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de ese órgano legislativo emitieron el dictamen correspondiente para la creación de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Dicho dictamen fue aprobado el 15 de diciembre de 1999 por el Pleno de la Cámara de Diputados, en su calidad de cámara de origen. El dictamen se convirtió entonces en una minuta de ley, la cual fue remitida al Senado de la República en su calidad de cámara revisora. Las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación Primera y de Estudios Legislativos elaboraron el dictamen correspondiente el 30 de abril de 2000.

El Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen y lo devolvió a la cámara de origen el 5 de septiembre del año 2000. Una vez en la Cámara Baja, la Mesa Directiva lo turnó a las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y de Presupuesto y Cuenta Pública, a fin de estudiar las modificaciones hechas por el Senado y elaborar el dictamen definitivo.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública solicitó y obtuvo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el nuevo turno de la minuta en cuestión, con la finalidad de que únicamente la dictaminara la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. El 20 de diciembre de 2000 esta comisión, con fundamento en las facultades que le otorgan los

artículos 39, 45, numeral 6, y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a consideración de la Honorable Asamblea el dictamen que promueve la **Ley de Fiscalización Superior de la Federación**, misma que fue aprobada con 394 votos a favor.

3.1.2.2. LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La Ley Federal de Fiscalización Superior (LFSF) es un ordenamiento jurídico de orden público que tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior. Como he mencionado, la revisión de la Cuenta Pública Federal está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), otrora Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Las entidades fiscalizadas sujetas de fiscalización superior, son: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, **cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales**. Esta descripción establecida en la fracción VI, del artículo 2 de la Ley que nos ocupa, es de gran importancia, toda vez que anteriormente se excluía de la fiscalización a los Organismos Autónomos o algunos organismos públicos descentralizados, pues no estaban expresamente señalados en el ordenamiento legal. Actualmente **cualquier persona física o moral que haga uso de recursos públicos puede ser auditado** por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Para tales efectos, la ASF se apoya en lo conducente, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las disposiciones relativas del Derecho Común, sustantivo y procesal.

Otra característica novedosa importante que se señala en esta Ley es la referida al contenido del **Informe de Avance de Gestión Financiera** que debe presentarse en la Cuenta Pública; la importancia de esta innovación radica en que este informe debe referirse a los programas a cargo de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, **para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados** y debe contener:

- I. El flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto;
- II. El avance del cumplimiento de los programas **con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto**, y
- III. Los procesos concluidos.

De esa forma la ASF puede evaluar no solo los registros contables o la comprobación correcta del ejercicio del gasto, sino la el fin para el que debió servir ese recurso, esto es, la facultad que puede ejercer no se limita únicamente a corroborar en numerario las cifras reportadas con las ejercidas sino, **puede hacer una evaluación para verificar si se cumplieron los objetivos que se plantearon** cuando se autorizaron los recursos, o no.

Una vez que se determinan las observaciones, **deben notificarse a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe**, con el propósito de que sus **comentarios se integren al Informe del Resultado** de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.

Sin duda alguna, uno de los avances más significativos del ordenamiento constitucional y regulado por la LFSF, consiste en que le otorgó a la ASF, la facultad para **determinar los daños y perjuicios** que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales **y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes** así como para **Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones**

correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determine la propia Ley. Además de conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, puede incluso condonar total o parcialmente las multas impuestas.

Como he mencionado en capítulos anteriores, el Control que realiza la ASF, es de carácter externo, a *posteriori o expost*, es decir, debe realizarse una vez ejercido el gasto público, no obstante y a efecto de dar viabilidad a la actividad fiscalizadora, la Auditoría Superior de la Federación, actualmente puede realizar visitas y auditorías **durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera.**

3.1.2.3 LEY DE INGRESOS

El artículo 31 constitucional, de las obligaciones de los mexicanos, en su fracción IV, establece la obligatoriedad que todos tenemos de: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Este es un deber que todos, sin excepción, cumplimos en mayor o menor medida, y que en caso de incumplimiento tenemos una serie de disposiciones que sancionan nuestra actuación y que van desde multas, sanciones, penas pecuniarias, y demás responsabilidades.

Aunado a esto las diversas leyes en el orden civil, penal, administrativo y otras que puedan ser aplicables, prevén normatividades que deben ser observadas, so pena de incurrir en incumplimientos que deriven también en sanciones previamente establecidas o bien tipificadas. Es decir existe toda una legislación que de manera coercitiva, obliga a los ciudadanos a contribuir con el gasto público.

De conformidad con lo señalado en el segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 74 constitucional, el Ejecutivo Federal a más tardar el 15 de noviembre, envía a la Cámara de Diputados anualmente

el proyecto de Ley de Ingresos de la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en caso de ser el año en que inicie su gestión, el 15 de diciembre); el proyecto se turna para ser discutido, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, quien a su vez presenta el proyecto de Decreto que se somete a la aprobación del Pleno.

En esta Ley se establecen los montos de la carga impositiva que todos estamos obligados a cumplir, así como el monto de derechos, aprovechamientos y otros ingresos que el Estado impone para cubrir el Presupuesto de Egresos. El Decreto de Ley de Ingresos tiene vigencia de un año, contado de enero a diciembre y el monto de los impuestos y derechos ordinarios o extraordinarios fijados para ese ejercicio únicamente podrán requerirse en el año en el que fueron aprobados.

3.1.2.4 PRESUPUESTO DE EGRESOS

Una vez que ha sido presentado y aprobado el dictamen correspondiente a la Ley de Ingresos de la Federación, se procede a la aprobación del Presupuesto de Egresos Federal, que es presentado también por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la misma fecha que la Ley de Ingresos. Se integra con los anteproyectos de presupuesto de todas las dependencias, órganos desconcentrados, organismos descentralizados y los denominados órganos autónomos envían previamente al Ejecutivo, que éste a su vez envía a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para que elabore el dictamen correspondiente que debe ser también presentado ante el pleno del órgano legislativo. Este ordenamiento también tiene vigencia de un año, contado de enero a diciembre del año para el que se apruebe.

A efecto de cumplir en tiempo y forma con la presentación de la iniciativa, todos los titulares de los órganos centralizados, paraestatales o descentralizados, tienen la obligación de enviar con anterioridad a la fecha de presentación, el presupuesto programado para cada una de las instancias a su cargo, ya que de no hacerlo se aplicaría lo previsto en el artículo 75 constitucional, esto es, asignarles la misma cantidad del año anterior al de los efectos de la Ley en discusión.

Como también se ha anotado, los ingresos para el año siguiente es lo primero que debe discutirse y aprobarse por los diputados, dentro del actualmente denominado "paquete financiero", toda vez que los ingresos estimados para la Federación constituyen la base sobre la cual se autorizan o no los gastos programados en el Presupuesto de Egresos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe vigilar que en el ejercicio del presupuesto no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que se haya autorizado y no debe reconocer adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo antes expuesto. Una de las características de los presupuestos-programa es señalar con precisión a las entidades y unidades responsables de la ejecución del Presupuesto, es por ello que el Decreto correspondiente dispone que en cada una de las dependencias y entidades, los encargados de los programas y subprogramas serán los responsables, tanto del avance físico como del manejo de los recursos económicos.

Por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, es la Suprema Corte de Justicia quien define qué funcionarios están autorizados para manejar el ejercicio del Presupuesto. En cuanto al poder Legislativo, existe una Comisión designada por sus miembros, y es la encargada de vigilar el correcto manejo del Presupuesto de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

De acuerdo con el principio de especificación de gastos, una vez autorizado el Presupuesto de Egresos no deben autorizarse traspasos de partidas. Originalmente este principio fue utilizado por el poder Legislativo frente al Ejecutivo, para que éste no modificara la voluntad del legislador, sin embargo esto no se ha erradicado, por el contrario, podemos ejemplificar el abuso del Ejecutivo que llegaba a plasmar en el Decreto de Presupuesto de Egresos para 1986, en su artículo 32, la facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto para autorizar transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos a las dependencias coordinadoras de sector, quienes procederían a la asignación de los recursos a las entidades paraestatales. Cabe señalar que en el año que se ejemplificó, el Poder Legislativo estaba absolutamente a disposición del Ejecutivo (siendo todos del único partido hegemónico en el poder), no obstante y durante muchos años más se permitió la cultura de la discrecionalidad en el ejercicio del gasto público,

fundamentalmente en manos del Ejecutivo Federal, como producto del sistema presidencialista al que estuvimos sujetos por más de cinco décadas.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF) establece que “el gasto público deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalan como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever” (art. 25). De las erogaciones que se efectúen con base a esta disposición, deberá dar cuenta el Ejecutivo Federal al presentar la Cuenta Pública.

Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública incurren en responsabilidad por contraer compromisos fuera de los límites aprobados para las mismas; acordar erogaciones que no permitan la atención de los servicios públicos y el cumplimiento de sus metas durante el ejercicio presupuestal.

Por último, las diversas entidades que ejercen el presupuesto (con excepción de los Poderes Legislativo y Judicial) deben proporcionar a la SHCP información que ésta requiera respecto a la aplicación que hayan hecho de sus asignaciones en el desarrollo de sus programas.

3.1.2.5 REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

El artículo 74, fracción IV, constitucional, señala que la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública debe precisar el ingreso y el gasto públicos, determinar el resultado de la gestión financiera, verificar si el ingreso deriva de la aplicación de la Ley de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprobar si el gasto público se ajustó al Presupuesto de Egresos y si se cumplieron los programas y subprogramas aprobados.

En ese sentido, el tratadista Sergio de la Garza considera que “La revisión no sólo debe comprender la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que debe extenderse a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, y debe verificar la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, **de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas**”¹³.

Las entidades que forman parte de la Cuenta Pública, deben poner a disposición de la Auditoría Superior de la Federación, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto público que manejen, así como los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento. La LFSF señala que la Cuenta Pública, además de lo dispuesto por la fracción IV, del artículo 74 constitucional, está integrada por:

- a) Los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos;
- b) 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;
- c) 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, y
- d) 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.

De conformidad con el artículo 13 de la LFSF, la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;

¹³ GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 1990.

- II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
- V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;
- VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;
- VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
- VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y
- IX. **La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la LFSF.**

Para la revisión de la Cuenta Pública debe observarse, en lo que corresponda, los siguientes ordenamientos:

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-** En cuanto al control financiero constitucional básicamente se observan los artículos 73, 74 y 75; que ya han sido comentados, sin embargo la Carta Magna debe estar presente en cualquiera de sus partes para verificar el apego que todos los órganos del Estado deben tener a las disposiciones supremas.
2. **Ley de Ingresos de la Federación.-** El decreto correspondiente a ésta Ley, se lleva a cabo año con año, por lo que su estructura es sumamente cambiante, aunque se mantiene el objetivo fundamental que consiste en la recaudación de los ingresos necesarios para la administración del Estado y la procuración de servicios públicos, ya sea por la vía de impuestos, pago de derechos, productos, aprovechamientos o cualquier otro ingreso que pueda engrosar las arcas de la federación. En la Ley de Ingresos se señala el monto por tipo de impuestos, conceptos, tablas, porcentajes, etc. se informa de manera precisa los rubros por los que tenemos una tasa gravable, los costos de la tramitación de servicios o derechos y el porcentaje de incremento ya sea por actualización por índices inflacionarios, por ajustes, etc.
3. **Presupuesto de Egresos de la Federación.-** También este decreto-ley es aprobado anualmente por la Cámara de Diputados, una vez que quienes tienen alguna participación del erario federal envían sus respectivos presupuestos para el siguiente año. Es un instrumento básico en la revisión de la Cuenta Pública, toda vez que es aquí donde se verifica que efectivamente las entidades, dependencias u organismos se hayan ajustado a lo que el legislador aprobó para cada uno de los programas presentados.
4. **Código Fiscal de la Federación.-** En este instrumento normativo se establece la obligatoriedad que tienen las personas físicas y morales para contribuir a los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas y que sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico (Presupuesto de Egresos). Es en esta ley secundaria donde se describe el tipo de contribuciones

que pueden aplicarse, el concepto de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como de los créditos fiscales; las reglas generales y las fechas para los pagos, los derechos y obligaciones de los contribuyentes y los procedimientos ya sea administrativos o contenciosos que deban seguirse en caso de incumplimiento de las obligaciones.

5. **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.**- En esta Ley se establecen las bases y procedimientos que deben seguirse para la compra de bienes o servicios. En general las adquisiciones que sobrepasan el valor de \$ 200,000.00 (Doscientos mil pesos 00/100M. N.), obligatoriamente deben ser contratados por medio de licitaciones públicas, a efecto de transparentar la adjudicación de los contratos a proveedores que compitan en igualdad de circunstancias y se opta por la oferta que contenga los requerimientos solicitados, al costo más bajo.
6. **Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público Federal.**- Es aquí donde se encuentran las disposiciones que norman el presupuesto por programas, y los registros presupuestales y contables puedan llevarse en forma homogéneas; primordialmente se siguen las normas contables generalmente aceptadas y en casos específicos, las normas de contabilidad para el sector gubernamental.
7. **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y su reglamento.**- En este caso el órgano fiscalizador debe apegarse puntualmente a las características que deben cumplirse en la ejecución de una obra pública. Entre las mas importantes se encuentran la de verificar el procedimiento de licitación pública, tiempo de duración, montos asignados, población beneficiada, tipo de materiales, cumplimiento de especificaciones, etc.
8. **Ley de Planeación.**- Para conocer si los programas y metas aprobados concuerdan con los planes y objetivos que el Ejecutivo Federal ha planeado dentro de los objetivos a realizar, el ente fiscalizador debe observar las disposiciones contenidas en la ley de referencia.
9. **Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación y su reglamento.**- Esta ley por supuesto es fundamental para llevar a cabo

los procedimientos de fiscalización, promover los pliegos de responsabilidades que lleven al esclarecimiento de las irregularidades que se detecten y, en su caso determinar las sanciones a que haya lugar.

10. **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**- Las irregularidades que se detecten pueden no solamente ser producto de una diferencia o inexactitud contable, sino de la actuación de alguno o algunos de los servidores públicos al servicio de la Federación. En ese caso debe aplicarse la ley en comento.
11. **Código Penal Federal.**- Una vez conocidas las posibles responsabilidades, el órgano fiscalizador promueve las acciones legales a que haya lugar, por lo cual es menester determinar si la conducta se ajusta a algún tipo penal., en cuyo caso debe proceder en consecuencia.

Aún con las modificaciones más recientes, la Cuenta Pública del año anterior, sigue siendo presentada por el Ejecutivo Federal a más tardar los primeros 10 días del mes de junio del año siguiente del ejercicio fiscal de que se trate, a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, quien a su vez, la remite a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión, lo que impide que los ciudadanos conozcan con mayor oportunidad los resultados de la fiscalización.

3.1.3 Estructura y Organización

La aprobación de la Ley de la Auditoría Superior de la Federación significó un cambio trascendente en la organización de la propia institución. A pesar de la iniciativa de 1995, en la que se proponía la titularidad de un órgano colegiado, al frente de ella está sólo un titular, el **Auditor Superior de la Federación**, quien es designado para un **periodo de ocho años**, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, conforme a lo previsto por el párrafo tercero, del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Auditor Superior está apoyado por tres **Audidores Especiales**: de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información. Así como por los titulares de las unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración, quienes jerárquicamente se encuentran en el nivel inmediato inferior del Auditor Superior; por los directores generales, directores, subdirectores, auditores, y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior, de conformidad con el presupuesto autorizado. También forman parte de este entramado institucional los coordinadores de Control y Auditoría Interna y de Relaciones Institucionales. Además se incorporó la figura de una unidad especializada denominada **Unidad de Evaluación y Control** que se encarga de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, forma parte de la estructura de la ASF, aunque depende de la Comisión de Vigilancia.

El Auditor Superior de la Federación y los Auditores Especiales durante el ejercicio de su cargo, tienen prohibido formar parte de cualquier partido político, desempeñar otro empleo, cargo o comisión diferente al que están desempeñando (salvo los no remunerados en asociaciones científicas o docentes) o difundir de cualquier forma la información confidencial o reservada. El Auditor Superior de la Federación **solo puede ser removido de su cargo por causas graves** de responsabilidad administrativa

3.1.4 Atribuciones y Funciones

A) DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

De acuerdo en lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tiene las atribuciones siguientes:

- I. Establece los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera;

- II. Establece las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones;
- III. Evalúa el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y **sobre procesos concluidos**;
- IV. Evaluar **el cumplimiento final de los objetivos y metas** fijadas en los programas federales, **conforme a los indicadores estratégicos** aprobados en el presupuesto;
- V. Verifica que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados;
- VI. Verifica que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con las leyes fiscales y financieras, aplicables;
- VII. Verifica obras, bienes adquiridos y servicios contratados y comprueba si se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas programados;
- VIII. Solicita a los auditores externos o a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa de la Cuenta Pública;
- IX. Solicita toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. La Auditoría Superior de la Federación sólo tiene acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tiene la obligación de mantener la misma

reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultado.

- X. Fiscaliza los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino;
- XI. Investiga, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;
- XII. Efectúa **visitas domiciliarias**, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones;
- XIII. Determina los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y **finca directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias** correspondientes;
- XIV. Finca las responsabilidades e **impone las sanciones** correspondientes a los responsables, en su caso, por el incumplimiento a sus requerimientos de información;
- XV. Conoce y resuelve sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como **condona total o parcialmente las multas impuestas**;

Como se ha mencionado y puede observarse en las atribuciones que se le confieren, el tipo de control que ejerce la ASF es externo y a *posteriori*. Considerando que la **fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera y la revisión de la Cuenta Pública** están limitadas al **principio de anualidad** a que se refiere la fracción IV del artículo 74

constitucional, aún con las novedosas atribuciones que le confiere la LFSF, en un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, sólo puede revisarse y fiscalizarse **la parte ejecutada** precisamente en ese ejercicio al rendirse la Cuenta Pública; lo mismo ocurre cuando el proceso se declara como concluido.

Sin perjuicio del principio de anualidad a que se refiere el párrafo anterior, la Auditoría Superior de la Federación **puede revisar de manera casuística y concreta**, información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, **cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales**, sin que con este motivo se entienda, abierta nuevamente la Cuenta Pública pasada.

Dicho **artículo 16** faculta a la ASF para **obtener información de entidades privadas, que hayan tenido que ver con recursos públicos** y realizar las compulsas correspondientes; de los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas. Puede llegar incluso a tener acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, **cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales**, teniendo la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultados.

Es importante destacar que la Auditoría Superior de la Federación, tiene un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe del resultados correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la ASF debe guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

B) DE LOS AUDITORES ESPECIALES

A los Auditores Especiales les compete:

- Planear, conforme a los programas aprobados por el Auditor Superior, las actividades relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública y elaborar los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, incluido el Informe de Avance de la Gestión Financiera; requerir a las entidades fiscalizadas la información y documentación necesarias para realizar la función de fiscalización; ordenar y realizar auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales conforme al programa planteado por el Auditor Superior de la Federación.

Cabe mencionar que **el programa de auditorías se somete a la consideración de los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia** de la Auditoría Superior de la Federación, **quienes finalmente aprueban las auditorías que habrá de realizar la institución**. En este punto no hubo gran avance aunque anteriormente era el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Vigilancia, **quien “ordenaba”** a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, qué auditorías tenía que realizar. Ahora es la ASF quien, en base a un análisis técnico, propone las auditorías a realizar aunque sean los propios diputados quienes finalmente las aprueben.

- Designar a los inspectores, visitadores o auditores encargados de practicar las visitas, inspecciones y auditorías a su cargo o, en su caso, celebrar los contratos de prestación de servicios; formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de su revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, que deberá remitir a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales.
- Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las

irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable, en dinero, que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.

- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

La **Unidad de Asuntos Jurídicos** es la encargada de asesorar, en materia jurídica, al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales. Asimismo, actúa como su órgano de consulta; instruye sobre el recurso de reconsideración; ejercita las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación es parte; contesta demandas; presenta pruebas y alegatos; actúa en defensa de los intereses jurídicos de la propia institución, y da el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúa.

La unidad también es la representación legal de la Auditoría Superior de la Federación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La **Unidad General de Administración** es el área encargada de administrar los recursos financieros, humanos y materiales de la Auditoría Superior de la Federación de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias que la rijan y con las políticas y normas emitidas por el Auditor Superior de la Federación. También es responsable de preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado, y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación, y de implantar y mantener un sistema y contabilidad de la institución que permita registrar el conjunto y operaciones que requiere su propia administración.

3.1.5 De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades

En el supuesto de que no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la Auditoría Superior de la Federación hace las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes y en el Informe del Resultados, dá cuenta a la Cámara de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice.

Si de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación **procede a determinar los daños y perjuicios, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones, promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, las acciones de responsabilidad administrativa o a presentar denuncias o querellas penales**, según corresponda.

Como se puede observar, cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación puede **fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes**, y promover ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

Para los efectos de lo previsto en el párrafo tercero de la fracción I, del artículo 79 constitucional, **cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío**, la Auditoría Superior de la Federación debe requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos **vinculados de manera directa a las denuncias**

presentadas. El requerimiento debe aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Las responsabilidades resarcitorias, tienen por objeto devolver al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su hacienda pública y a su patrimonio, y se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente en ese orden, al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Son responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

Estas responsabilidades se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial. La Auditoría Superior de la Federación, formula los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, en los que se determina en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

Los entes fiscalizados dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles, contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deben solventar los mismos ante la ASF. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes, la ASF debe iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el siguiente capítulo, y, en su caso, aplicar las sanciones pecuniarias a que haya lugar.

3.1.6 Del Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias

El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujeta al procedimiento siguiente:

- I. Se cita personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, mediando un plazo mayor de cinco y menor de quince días hábiles entre la citación y la fecha de la audiencia, haciéndoles saber los hechos que sean causa de responsabilidad, en ésta tienen derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. De no comparecer, precluye su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos.
- II. Desahogadas las pruebas, la Auditoría Superior de la Federación tiene sesenta días hábiles para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincar, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, notificar a los responsables y remitir un tanto autógrafo del pliego a la **Tesorería de la Federación**, para que, si en un plazo de **quince días naturales** contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, **se haga efectivo** en términos de ley, **mediante el procedimiento administrativo de ejecución**. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo.

La indemnización invariablemente debe ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y **se actualiza** para efectos de su pago, en la forma y términos que establezca el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos. Cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva, la ASF puede solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta. El presunto o presuntos responsables pueden solicitar la

sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la ASF, y

- III. Si en la audiencia la ASF encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, puede disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

Las multas y sanciones resarcitorias que se determinen tienen el carácter de **créditos fiscales** y se fijarán en cantidad líquida por la ASF, haciéndose efectivas como ya se ha dicho, conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable. **La Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, debe **informar** semestralmente a la ASF y a la Comisión de Vigilancia, de los trámites que se vayan realizando para la ejecución de los **cobros respectivos y el monto recuperado**.

El importe de las sanciones resarcitorias que se recupere, debe ser **entregado** por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **a las respectivas** tesorerías de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que **sufrieron el daño o perjuicio** respectivo. Dicho importe quedará en las tesorerías en calidad de disponibilidades y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto.

La Auditoría Superior de la Federación puede abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en la fecha en que cometa la infracción.

CONCLUSIONES

La Auditoría Superior de la Federación, surge como producto de múltiples transformaciones que a lo largo de la historia han tenido las instituciones que se formaron para vigilar y controlar el buen uso que los gobernantes deben darle a los recursos aportados por el pueblo a través de sus contribuciones. Ya el pueblo azteca contaba con procedimientos elementales para contabilizar los bienes que provenían de los impuestos que rendían sus súbditos y tenían penas que llegaban desde cortarles la mano e incluso a la muerte a quien defraudara o tomara indebidamente esos recursos.

Más adelante, en la época colonial se creó el primer Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, encargado de recaudar y administrar las rentas de la Corona, que funcionó prácticamente durante tres siglos. En 1824, con el México independiente, se estableció en la Carta Magna la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y revisar anualmente las cuentas del Gobierno. Se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados.

Para 1896, se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, sometida después a diversas modificaciones, entre las que destacan la de 1978, que la definió como el órgano de control y fiscalización encargado de revisar las cuentas públicas, como una de las demandas más sentidas de la sociedad. En 1995, el Ejecutivo Federal presentó una nueva iniciativa de reforma, la cual, después de varios años de estudio por el órgano legislativo federal, se transformó sensiblemente, incluyendo su denominación, hasta que finalmente el 30 de julio de 1999, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, que dieron origen a la actual Auditoría Superior de la Federación y el 20 de diciembre del 2000 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Como puede observarse la Constitución mexicana prevé de manera genérica las bases para regular los ingresos y egresos que tiene la Federación; por un lado en el artículo 73, fracción VII, se le faculta al

Congreso para establecer las contribuciones necesarias a efecto de poder cubrir los gastos que se programen en el Presupuesto de Egresos, toda vez que no es posible programar más gastos de lo que se pretende ingresar al erario del Estado. De igual forma en la fracción XXIV, del mismo artículo, **se le faculta para expedir la Ley** que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El artículo 74 constitucional, fracción II, precisa que corresponde **exclusivamente a la Cámara de Diputados la coordinación y evaluación, sin perjuicio de su autonomía técnica, el correcto desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación**, a través de una comisión de su seno y es en la fracción IV, donde se determina que debe examinar, **discutir y aprobar anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos** haciendo hincapié en que debe también examinar, discutir y aprobar primero, las contribuciones necesarias para poder cubrirlo.

Más adelante en esa misma fracción se disponen preceptos que son el soporte de la tarea fiscalizadora, esto es, **la revisión de la Cuenta Pública**. El legislador define el objeto que tiene la Cuenta Pública y prevé que habrá responsabilidades conforme a la ley, en caso de que la entidad de fiscalización superior de la Federación, del examen que realice a la misma, así lo considere. Por último en esta fracción se determina que el plazo en que el Ejecutivo Federal debe presentar la Cuenta Pública del año anterior, sigue siendo los primeros diez días del mes de junio del año siguiente en que se ejerció.

En el artículo 75 de la norma suprema, se prevé el caso de una posible omisión, de algún empleo establecido en la ley, para que no quede sin una cantidad debidamente evaluada para el año que corresponda, fijándose mínimamente la que correspondió al año inmediato anterior.

La reforma constitucional más relevante para el presente trabajo se concretó en el artículo 79, pues por primera vez se incorpora en el texto constitucional todo un apartado que define las características con las que se concibe al nuevo órgano fiscalizador, entre las que destacan:

- Que tendrá **autonomía técnica y de gestión**.

- Entregar el **informe de resultado a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública** (anteriormente se entregaba el 15 de julio).
- **Determinar directamente los daños y perjuicios** que afecten a la Hacienda Pública Federal y fincar a los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes (se eliminó la triangulación con la extinta Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que era el órgano facultado para imponerlos).
- **Imposición de responsabilidades y sanciones administrativas y resarcitorias.**
- **Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración**, pudiendo llegar a condonar total o parcialmente las multas impuestas.
- Notificar a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales, una vez que se fincan las observaciones, **a más tardar el 31 de enero** del año siguiente al de la **presentación del Informe de Gestión Financiera**, para que sus comentarios se integren en el Informe de Resultado.
- Realizar visitas y **auditorías durante el ejercicio fiscal en curso**, respecto de los **procesos reportados como concluidos** en el **Informe de Gestión Financiera**.
- Apoyarse en el Poder Ejecutivo Federal para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que se determinen.

Estas facultadas fueron confirmadas y ampliadas con la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que establece la competencia de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales (antes no se precisaba la facultad de fiscalización a los entes autónomos como el IFE, UNAM o la CNDH). Además de la revisión de glosa y contable de las cuentas, la ASF debe señalar en el **Informe de Avance de Gestión Financiera**, el **grado de cumplimiento de los objetivos, metas** y satisfacción de necesidades en ellos proyectados, con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, así como los procesos concluidos.

Para llevar a cabo la Revisión de la Cuenta Pública, la ASF se apoya principalmente en los siguientes ordenamientos: Ley de Ingresos de la Federación, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Código Fiscal de la Federación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y su Reglamento, Ley de Planeación, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Código Penal Federal, la Ley Orgánica de la ASF, entre otras.

En conclusión, los avances más considerables a destacar en la transformación que el órgano superior de fiscalización mexicano sufrió, son: la disminución de tres meses y medio en la presentación del Informe de Resultado, haberlo facultado para determinar directamente el monto de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades, desahogando el correspondiente procedimiento e imponer directamente las multas y monto en caso de responsabilidades resarcitorias por medio del Procedimiento Administrativo de Ejecución, evaluar el avance de gestión financiero en base a indicadores de gestión. Si bien es cierto que estas nuevas facultades propician resultados mas eficaces y fortalecen su autonomía de gestión, está aún lejos de considerarse como un organismo autónomo, toda vez que es finalmente la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados quien aprueba en definitiva las auditorías que debe practicar (aunque ya no las "ordena") y quien aprueba o no el presupuesto para su funcionamiento, conservando con ello una dependencia político jerárquica sobre la Auditoría Superior de la Federación.

3.2 LOS ÓRGANOS PÚBLICOS FISCALIZADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

La forma y condiciones políticas en que se llevaron a cabo las reformas constitucionales de 1996, con las que nace la nueva figura jurídica "*sui generis*" del Distrito Federal, desde mi punto de vista, propició que un gran número de ordenamientos locales aprobados por la recién creada Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, se basaran prácticamente, en los entonces existentes para la Federación.

De esa forma la mayoría de los ordenamientos locales fueron tomando la forma y contenido de los federales, llegando a ser casi una copia fiel, probablemente porque era indispensable contar en lo inmediato con toda una regulación jurídica aplicable a los habitantes de la ciudad de México, sin analizar el fondo y las características particulares que esta ciudad tiene, llegando incluso a aprobar disposiciones contradictorias e incongruentes. Uno de los ejemplos más palpables, lo encontramos en las disposiciones de los artículos 104 al 137, del Código Electoral del Distrito Federal, en donde hubo la necesidad de derogar todo el capítulo, concretamente, del Libro IV, Título 1º. Del Registro de Electores en el Distrito Federal, ya que se reproducían textualmente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), incluyendo la facultad de levantar un Padrón Electoral y extender una credencial con fotografía, atribución que está reservada únicamente para el ámbito federal, por conducto del Instituto Federal Electoral (IFE).

En ese tenor, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal intenta hacer las veces de una Constitución Local del Distrito Federal, sin embargo, en gran parte solo se reproducen las disposiciones federales para las locales, ajustándolas en términos nominativos y no acordes a una realidad social y jurídica diferente.

El ejemplo de esto para la materia que estamos tratando se refleja desde la Constitución mexicana federal, en donde podemos observar que en la fracción V, del inciso "C", Base Primera, del artículo 122 constitucional, encargado de normar las atribuciones de la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal, se reproducen facultades idénticas establecidas en los incisos b), c) y e) del artículo 74, fracción IV, también constitucional que se le confieren a la Cámara de Diputados como podemos constatarlo en el siguiente cuadro comparativo:

ARTÍCULO 74, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL	ARTÍCULO 122, CONSTITUCIONAL FRACCIÓN V, INCISO C), BASE PRIMERA
<p>Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)</p> <p>IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p> <p>(REFORMADO, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.</p> <p>(REFORMADO, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p>	<p>(REFORMADO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)</p> <p>BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:</p> <p>V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:</p> <p>a).....</p> <p>b).- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.</p> <p>Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.</p> <p>La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.</p> <p>La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.</p>

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)

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

(ADICIONADO [N. DE E. REFORMADO], D.O.F. 30 DE JULIO DE 1999)

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

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

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

(REFORMADO, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

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

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

d)

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

Más adelante, el Estatuto de Gobierno del D. F., retoma nuevamente en el capítulo de las facultades de la Asamblea Legislativa señaladas en los artículos 42, fracciones II, III, IV, IX, XIX y XX, y 43, lo siguiente:

ARTÍCULO 74, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL	ARTÍCULOS 42 Y 43 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL D. F.
<p>Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)</p> <p>IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p> <p>(REFORMADO, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.</p> <p>(REFORMADO, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p>	<p>Art. 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:</p> <p>I.-</p> <p>II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.</p> <p>Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo. (ART. 75 CONSTITUCIONAL)</p> <p>Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. (ART. 73 CONSTITUCIONAL)</p> <p>III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del</p>

<p>(REFORMADO, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)</p>	<p>Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;</p>
<p>La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p>	<p>IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;</p>
<p>(ADICIONADO [N. DE E. REFORMADO], D.O.F. 30 DE JULIO DE 1999)</p>	<p>IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.</p>
<p>Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.</p>	<p>XIX. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;</p>
<p>(REFORMADO, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)</p>	<p>XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;"</p>
<p>La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.</p>	<p>Artículo 43.- Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.</p>
<p>(REFORMADO, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)</p>	<p>La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la</p>
<p>Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho</p>	

<p>correspondiente a informar de las razones que lo motiven;</p>	<p>por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.</p> <p>La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.</p>
--	--

Con la reforma constitucional que se concretó **en 1997**, en la que por primera vez se cuenta con un **Jefe de Gobierno** del Distrito Federal y con la **Asamblea Legislativa** del Distrito Federal, I Legislatura, **electos democráticamente**, con facultades legislativas mucho más amplias que la anterior Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se abre la posibilidad de crear órganos diferentes para realizar las tareas de fiscalización y evaluación del gasto público, del ahora, Gobierno del Distrito Federal.

El órgano fiscalizador del gasto público en el Distrito Federal, se denomina **Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF)**, y depende orgánica y financieramente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de la Comisión de Vigilancia de ese órgano Legislativo.

3.2.1 Antecedentes

Con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por reforma al artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política

Mexicana, publicada con fecha 10 de agosto de 1987, en el Diario Oficial de la Federación, se abrió la posibilidad para que los habitantes del Distrito Federal se expresaran políticamente, a través de un órgano de representación ciudadana.

Más adelante, la reforma constitucional de 1993 trajo consigo importantes avances en el Gobierno del Distrito Federal, entre ellos el otorgamiento de funciones legislativas a la entonces, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el **establecimiento de un mecanismo de elección de un Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, sustentado en resultados electorales locales y la creación de los Consejos Ciudadanos como órganos de participación ciudadana y representación vecinal en las Delegaciones del entonces, Departamento del Distrito Federal.

En octubre de **1993**, al reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las modificaciones de fondo más importantes sin duda fue la conversión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al Órgano Legislativo local de la ciudad de México.

La reforma constitucional implicó un cambio profundo en la distribución de competencias legislativas entre la Federación y el Distrito Federal, entre las que, la entonces **Asamblea de Representantes asume por primera vez las facultades de supervisión y control de la Cuenta Pública** del Distrito Federal, que anteriormente ejercía la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de la Comisión del Distrito Federal, es decir, una sola Comisión del órgano legislativo federal se encargaba de todos los asuntos concernientes a la ciudad de México, incluyendo la fiscalización del gasto público.

En **1994**, cuando se instaló la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, con la reforma constitucional a los artículos 73, fracción VI y 122, publicada el 25 de octubre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, se presentó la oportunidad de actualizar la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Esta reforma otorgó **nuevas facultades jurídico-políticas a la Asamblea**, dentro de las cuales destacaban:

- Emitir su propia Ley Orgánica y Reglamento de Gobierno Interior;
- **Aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como la revisión de la Cuenta Pública de la Administración Pública Local;**
- Legislar en el ámbito local en aquellas materias que expresamente le confiere la Constitución de la República (la anterior Asamblea sólo expedía bandos y reglamentos);
- Expedir leyes orgánicas de los Tribunales Superior de Justicia del Distrito Federal y Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- **Nombrar y remover al titular de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;**
- Expedir la Ley Orgánica y el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

Además ampliaba su ámbito de competencia abarcando materias como: administración pública local; **presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su Contaduría Mayor por conducto de la Comisión de Vigilancia;** bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado y planeación del desarrollo. Las demás materias que se establecían en el artículo 122, fracción IV, inciso g), como transporte urbano, salud y asistencia pública, mercados, rastro y abasto, entre otras, ya eran competencia de las anteriores Asambleas, pero reducidas a las facultades de reglamentación.

Al respecto el catedrático, Lic. Manuel Bueno apuntó: “Es por ello que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal responde a la exigencia de los gobernados en el sentido de proporcionarles mayor confianza para el cumplimiento de su obligación de contribuir a los gastos públicos, en los términos que dispone la fracción IV del artículo 31.”¹⁴, en ésta última parte, refiriéndose al artículo 31 constitucional.

En 1995 el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue reformado en dos ocasiones, con motivo de la postulación de candidatos a consejeros ciudadanos y para la regulación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

¹⁴ BUENO GUARRO, MANUEL, *Comentarios a la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1997, p. 15.

En **1996** la **Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos, **fue reformada nuevamente, en lo relativo al Distrito Federal**, los avances más significativos fueron:

- **La elección directa de un Jefe de Gobierno del Distrito Federal;**
- **La institución de una Asamblea Legislativa del Distrito Federal;**
- La elección directa de los titulares de órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

Con ese nuevo marco jurídico del Distrito Federal, **en 1997 se llevaron a cabo las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Diputados a la Asamblea Legislativa** del Distrito Federal, I Legislatura (supliendo a los anteriores Representantes).

Con la nueva reforma surge la necesidad de crear órganos diferentes para realizar las tareas de fiscalización y evaluación del gasto público, del ahora, Gobierno del Distrito Federal. La existencia de éstos órganos implica una mejor organización en los mecanismos para controlar la correcta aplicación de su Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tomó, para la creación de su órgano técnico fiscalizador, denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fundamentalmente, la estructura y funciones que tenía la entonces Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, ahora, Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al igual que todos los órganos fiscalizadores, debía ser un órgano confiable e imparcial y en virtud de la conformación multipartidista de la Asamblea de Representantes, se daba cabida a las diversas formas de pensamiento de la población, aún más al regularla en el artículo 122, fracción IV constitucional (Constitución Política de 1995), pretendía dejar de ser un organismo simplemente burocrático, para convertir su función "independiente de toda influencia política", no obstante, esto no se cumplió.

Con el arribo del nuevo gobierno capitalino, electo por primera vez democráticamente y aunado a los cuestionados resultados que la Contaduría Mayor de Hacienda presentó de las auditorías practicadas al ejercicio de 1995 (la administración pública local, todavía a cargo del Lic. Oscar Espinoza Villarreal), surge en la Asamblea Legislativa la necesidad de encontrar nuevas formas que permitan una estricta vigilancia ciudadana, en el uso de los recursos públicos.

3.2.2 Causas, Desarrollo y Conflictos Jurídicos de la Ley Orgánica de la CMHALDF de 1999

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal surgió por disposición de la otrora Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a pesar de ser una institución relativamente joven si tomamos en cuenta que tuvo su origen en 1995, (recordemos que anteriormente le correspondía a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados fiscalizar las cuentas concernientes al Distrito Federal), en su corta historia, tratando de convertirse en una entidad fiscalizadora de vanguardia en nuestro país ha tenido modificaciones importantes en la Ley Orgánica que rige su funcionamiento, mismas que han derivado en conflictos jurídicos en los que se ha visto envuelta.

A la fecha de presentación de este trabajo, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LOCMHALDF) que abrogó el 8 de febrero de 1999 a la del 31 de mayo de 1995, se ha reformado ya en tres ocasiones más: el 30 de marzo de 1999, el 25 de octubre de 2001 y la más reciente fue la publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de este 2004, no obstante, es necesario remitirnos a las causas, desarrollo y conflictos que tuvo este ordenamiento jurídico creado con la primera legislatura del Partido de la Revolución Democrática que accedió a cargos de representación mediante una abrumadora mayoría electoral en 1997, en un intento por entregar a los ciudadanos del Distrito Federal cuentas más claras y resultados objetivos.

3.2.2.1 CAUSAS

Como he señalado, la anterior Asamblea de Representantes del Distrito Federal tomó para ese órgano fiscalizador, fundamentalmente, la estructura y funciones que tenía la entonces, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (ahora Auditoría Superior de la Federación), por lo que en consonancia con ello eligió la figura unipersonal en su titularidad, nombrando en 1995, a la C. P. Araceli Pitman Berrón.

A raíz de diversas reacciones en los legisladores locales producto de los nulos resultados significativos en las auditorías practicadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF al ejercicio del entonces Departamento del Distrito Federal en 1995, se gestaba en los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que constituía la fracción mayoritaria en la ALDF, la expectativa de encontrar evidencias que debían existir en los que se incriminara la arbitraria y fraudulenta actuación de los anteriores gobiernos priístas, pues consideraban que las claras irregularidades, corruptelas y mal uso de los recursos públicos que los servidores públicos pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido que estuvo en el poder por más de 70 años, realizó en el Distrito Federal, eran demasiado contundentes como para que quedaran impunes; sin embargo, ante los resultados de la Cuenta Pública de 1995, presentados en 1997, por la C. P. Pitman Berrón, que no reflejaron la expectativa generada por los assembleístas, surgió la inquietud de realizar cambios profundos en la Ley Orgánica de ese órgano técnico. Dichas expectativas no sólo no se habían cumplido en los resultados presentados por la contadora Pitman, sino que existía la sospecha de que ésta, tenía el encargo de “encubrir” las irregularidades graves que hubiera cometido el PRI a lo largo, por lo menos, de los últimos años en el gobierno capitalino.

Lo anterior, no fue la única razón que se consideró para llevar a cabo el proyecto de una nueva Ley Orgánica del órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LOCMHALDF). En 1998, durante el primer año de trabajos legislativos de la I legislatura, se le cuestionó a la entonces Contadora Mayor de Hacienda, Pitman Berrón, el exceso de recursos públicos utilizados para la institución, en opinión de la gran mayoría de los legisladores integrantes de la Comisión de Vigilancia, de manera superflua.

Desde el inicio de su periodo, los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), detectaron que la estructura orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF) estaba sumamente obesa y que tenía Direcciones Generales Adjuntas y personal de estructura innecesarios, así como un exceso de Mandos Medios y Superiores con respecto al personal operativo.

De la información proporcionada a los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la ALDF, se desprende que al mes de noviembre de 1997, la estructura orgánica de la CMHALDF, estaba integrada en orden jerárquico por: 1 Contadora Mayor de Hacienda, 1 Secretario Particular, 1 Coordinador de Asesores, 2 Coordinadores Generales, 9 Direcciones Generales, 2 Unidades de Análisis, 29 Direcciones de área, 41 Subdirecciones, 73 Jefaturas de Departamento y 241 plazas de personal con funciones de asesoría, auditoría, asistencia informática y operativa.

El resultado de lo anterior, arroja que se contaba con un total de 159 de mandos medios y superiores y 241 plazas operativas, haciendo un total de 400 servidores públicos. Esto es, un 1.51% de personal operativo dependiente de cada mando medio o superior, o dicho en otras palabras, por cada 1½ de personal de campo, existía un jefe.

Aunado a lo anterior (hasta antes de 1998), la CMHALDF además de contar con la estructura orgánica descrita, se auxiliaba en la contratación de cinco despachos externos, a quienes se les encomendaba la realización del 40% aproximadamente de las auditorías que la Asamblea Legislativa ordenaba, ocasionando con ello un gasto administrativo más. Es decir, que todo el gasto público que se invertía en la CMHALDF servía para cubrir apenas el 60% de las auditorías que tenían que realizarse. Entre los excesos administrativos manifestados por los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia y de Presupuesto y Cuenta Pública del órgano legislativo local que sobresalen, se encontraban:

A) Para uso exclusivo de la Contadora Mayor:

- Servicio de vigilancia personal (guardaruras), para sí y para su familia;
- 1 camioneta;

- 2 automóviles;
- 2 choferes;
- 1 Secretario Particular con su respectivo automóvil y chofer;
- Un servicio de comedor para su uso exclusivo con chef, cocinero y equipamiento, dentro de las instalaciones de la propia Contaduría;
- Elevador personal,
- Contratación de asesores de manera discrecional,
- Gastos de representación y viáticos sin restricción alguna.

B) En cuanto a la obesidad administrativa:

- Direcciones Generales Adjuntas, (además de las seis Direcciones Generales);
- Pago de "Bonos" especiales;
- Contratación de choferes personales con salarios que correspondían a personal de mandos medios (significa que ganaba más un chofer de la Contadora Mayor que muchos auditores y jefes de departamento); Chef, cocineros, mesero y equipamiento para las reuniones de la Contadora Mayor;
- Exceso de mandos medios y superiores y poco personal operativo encargado de realizar las auditorías;
- Gastos infructuosos y superfluos en el acondicionamiento y equipamiento de las oficinas de los mandos superiores (muebles de oficina);
- Viajes y gastos de representación a otros mandos medios y superiores.

Después de un laxo proceso interno (al que más adelante me referiré de manera particular), se determinaron una serie de responsabilidades menores derivadas de la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios de 1995 y 1996, mismas que de acuerdo con los datos publicados en los Informes de Resultados respectivos que se rindieron a la ALDF y con lo expresado por los diputados en distintas sesiones de la Comisión de Vigilancia, más del 80% de las acciones legales que debieron ejecutarse, prescribieron, en virtud que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, establece un periodo de 3 años para que opere ese principio.

Esto significa que los procedimientos o "tramitología" interna era tan lenta y deficiente, que después de haber programado y realizado las

auditorías, determinar posibles irregularidades, invertido tiempo y esfuerzo tanto de los servidores públicos de la Contaduría como de los entes auditados, unos para fincar y otros para responder las observaciones, sin menoscabar el costo en infraestructura, salarios y todo lo que implica producir los resultados de la fiscalización, la gran mayoría de los resultados obtenidos se quedaron sin resolución alguna, simplemente archivados en el cajón.

3.2.2.2 DESARROLLO

Ante este panorama se retomó el objetivo que dio origen al órgano técnico local, puntualizando que debía ser un órgano confiable e imparcial en virtud de la conformación multipartidista de la propia Asamblea; se pretendía que dejara de ser un organismo simplemente burocrático, administrativamente obeso y costoso, para convertir su funcionamiento, independiente de toda influencia política. Debería además presentarse un diagnóstico serio en el que se reflejaran las deficiencias técnicas y administrativas y se ajustara la estructura orgánica a una realidad más congruente con el momento político de cambio que se vivía.

En base a lo anterior, las diferentes fracciones representadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, coincidían en modificar la estructura jurídica del proceso fiscalizador. En ese tenor, el diputado Octavio West Silva, del Partido Revolucionario Institucional, el diputado Ricardo J. Martínez Atala, del Partido de la Revolución Democrática y el propio diputado Narro Robles, presentaron iniciativas al respecto. Se recogieron además, experiencias de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización (ASOFIS), organismo que agrupa a los entes fiscalizadores en el ámbito nacional; las aportaciones enriquecieron la visión de lo que debía ser el trabajo fiscalizador.

En aras de formalizar una concepción de avanzada en cuanto a la fiscalización de los recursos públicos en el Distrito Federal, se consideró necesario intercambiar propuestas, incorporando a aquellos ciudadanos especialistas en la materia, académicos y, en general, a quienes tuvieran interés por hacer de la revisión de los recursos públicos, una tarea no sólo digna, sino además oportuna, precisa y transparente. En ese contexto la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal, propuso concretar ese intercambio llevando a cabo Mesas de Trabajo intituladas "LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL" en agosto de 1998, invitando a quienes se encontraran vinculados con el tema o bien a quienes tuvieran interés en la materia.

Para poder contar con una amplia gama de puntos de vista, se consideró integrar diversos sectores: por el sector público se invitaron a diversos titulares de órganos fiscalizadores de los Estados de la República, entre los que se pudo contar con los de: Baja California, Querétaro y Zacatecas, además por supuesto, de la Contadora Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, C. P. Araceli Pitman Berrón, el Contador Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión, entonces Lic. Javier Castillo Ayala, a los titulares de las Procuradurías Fiscales tanto de la Federación, como del Distrito Federal en ese momento, licenciados Ismael Gómez Gordillo y Juan Zúñiga Ortiz, respectivamente y al recién nombrado Contralor del Gobierno del Distrito Federal, Lic. Gastón Luken Garza.

Por el sector privado se hizo extensiva la invitación a las Asociaciones Nacionales de Contadores Públicos y a los Institutos del mismo gremio (de contadores y de estudios fiscales). Por el sector académico, al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana y a otras Universidades como la Universidad Panamericana, la ESCA y a la facultad de Contaduría de la UNAM.

Finalmente los días 24 y 25 del mes de agosto de 1998 se llevaron a cabo los trabajos de las Mesas, contando con la participación de distinguidos académicos, funcionarios públicos de la Administración Pública Local y Federal, representantes de los Colegios e Institutos de Contadores Públicos y diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. También se extendió la participación de manera formal a todos los integrantes de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la ALDF y de manera informal, a los demás diputados de la Asamblea Legislativa o bien a los ciudadanos que tuvieran interés en el tema.

La importancia de señalar descriptivamente tanto la organización como la participación de quienes se han mencionado, radica en que este

proceso no surgió de la mera ocurrencia de un grupo político, sino de un conjunto de opiniones y de la necesidad misma de conocer con certeza el uso que los gobernantes dan a los recursos, de todos los que los aportamos.

Una vez vertidas las exposiciones y recogidas las distintas experiencias y ponencias presentadas, inició el trabajo de recopilación y procesamiento de los materiales con que se contaba para que los legisladores contaran con elementos y determinar el tipo de órgano que se requería. Entre las coincidencias que de las participaciones encontramos, destacan las siguientes:

- Se debe producir **información completa y transparente** sobre el origen y destino de los recursos.
- Las características fundamentales con que deben contar los entes de fiscalización deben ser: **Técnico, Imparcial y Apartidista**.
- Deben existir **vínculos** para coadyuvar en el establecimiento de normatividad **con organismos superiores de fiscalización** y con órganos de control interno.
- Deben de contar con **Autonomía técnica, de gestión, orgánica y presupuestaria**.

A estas aportaciones se sumó una, que sería de gran importancia: contar con **un ÓRGANO COLEGIADO** para la dirección del órgano fiscalizador a diferencia de la costumbre de tener un solo titular al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta nueva concepción de dotar al órgano fiscalizador de un órgano colegiado encargado de dirigir las actividades encomendadas cobró fuerza rápidamente entre las fracciones que conformaban a la Asamblea Legislativa, principalmente en el partido mayoritario en ese momento, el PRD.

Después de una serie de análisis de las ventajas que esta nueva modalidad ofrecía, se decidió elaborar una iniciativa que recogiera los puntos más relevantes de coincidencia producto de los distintos foros, tanto de las Mesas de Trabajo, como de las reuniones de las ASOFIS e incluso de otras iniciativas presentadas con anterioridad por fracciones parlamentarias como la del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido del Trabajo (PT).

Durante el primer periodo de sesiones extraordinario de la Asamblea Legislativa, que se celebró el mes de enero de 1999, el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea, presentó la iniciativa para una **nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa** del Distrito Federal, misma que luego del proceso legislativo respectivo y de fuertes debates, abrogó a la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 1995, para dar paso a una nueva concepción de la tarea fiscalizadora.

La reforma integral planeada no sólo contemplaba un cambio estructural profundo del órgano fiscalizador, sino la reducción de los plazos para conocer los resultados de la rendición de cuentas con mayor oportunidad, que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa contara en su dirección con un Órgano Colegiado, integrado por 3 Contadores Mayores, incluir un Servicio Civil de Carrera y transformar la Contraloría Interna.

La exposición de motivos que se presentó ante el pleno de la Asamblea Legislativa el 15 de enero de 1998, iniciaba diciendo: "Los cambios políticos en el país han repercutido en la dinámica política del Distrito Federal; esta dinámica requiere también de una adecuación en sus formas y sobre todo en aquellas que los ciudadanos han reclamado urgentemente"¹⁵ se planteaba también la búsqueda de nuevas formas que permitieran una estricta vigilancia ciudadana. El documento hacía referencia, que en países como Alemania, Argentina, Bélgica, Japón y Corea entre otros, la figura colegiada había contribuido a mejorar el proceso fiscalizador, al racionalizar las decisiones por medio de un proceso de argumentación y discusión de los titulares del órgano.

Entre las posturas antagónicas para la nueva ley que se expresaron, la de mayor relevancia tuvo que ver con el cambio de titularidad que se proponía, nombrar a un órgano colegiado que fungiera como órgano superior de dirección, argumentando que se violentaba el principio de inamovilidad que amparaba a la entonces titular de la CMHALDF, plasmado en el artículo 14 de la LOCMHALDF, vigente hasta ese momento, posición que no comparto, por lo que más adelante me referiré a los argumentos jurídicos que la desvirtúan.

¹⁵ DIARIO DE DEBATES, *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, enero 15, 1999.

Hasta este momento todos los órganos de fiscalización en México eran UNIPERSONALES y la vanguardista idea de crear un Órgano Colegiado permeaba entre los legisladores como una opción distinta, capaz de dar un giro substancial al concepto de revisión de los gastos públicos.

La Nueva Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue aprobada en el primer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, el 15 de enero de 1999 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero del mismo año. Contaba con cuarenta y cuatro artículos, divididos en nueve capítulos, además de seis artículos Transitorios.

Una vez aprobada la Ley en comento, se procedió a dar cumplimiento puntual a los cambios orgánicos que señalaba y que consistían: en el nombramiento del Órgano Superior de Dirección, iniciar los trabajos para la expedición de un nuevo Reglamento Interior de la Contaduría, realizar los cambios físicos, materiales y humanos que se requerían y por último el nombramiento del Contralor. Cabe mencionar que la Contadora Mayor en funciones nunca participó en el proceso de elección del nuevo órgano, a pesar de no tener impedimento alguno para ello.

Para elegir a los 3 integrantes del órgano superior de dirección, la Comisión de Vigilancia de la ALDF llevó a cabo un proceso de selección mediante convocatoria pública. Como resultado de dicho proceso y de conformidad con lo establecido en el artículo Cuarto Transitorio de la nueva Ley, los tres candidatos que se presentaron ante el pleno, fueron en ese orden:

1. La Doctora María De La Luz Mijangos Borja, para el cargo de Presidente Del Órgano Superior de Dirección, por el término de cuatro años,
2. El Lic. Luis Humberto Rovira Sanguino, Integrante, por el término de tres años, y
3. El Lic. Carlos Nava Pérez , Integrante, por el término de dos años

Es importante apuntar que tanto en el proceso de convocatoria como el de selección, las discusiones entre los diputados de las

diferentes fracciones parlamentarias eran de tipo político, más que técnico. El Partido Acción Nacional que nunca estuvo de acuerdo con el cambio de la titularidad de órgano unipersonal a colegiado, lejos de participar objetivamente en la elección de los candidatos, se limitó a contradecir cualquier propuesta, no obstante el dictamen estaba listo para presentarse al Pleno.

3.2.2.3 CONFLICTOS

El artículo 14 de la abrogada Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, establecía la inamovilidad del Contador Mayor durante el término de ocho años pudiendo ser prorrogados por la Asamblea hasta por ocho años más, situación que no se cumpliría (la Contadora Mayor había sido nombrada en 1995), pues al ser abrogada dicha Ley por la de 1999, los efectos de ésta deben cesar. Esta situación dio lugar a un conflicto jurídico que derivó en una primera reforma a la LOCMHALDF, durante el segundo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea Legislativa correspondiente a marzo-abril de 1999, concretamente derogando el artículo Cuarto Transitorio de la Ley recién aprobada, que establecía el nombramiento de los integrantes del Órgano Superior de Dirección, por lo que considero interesante y necesario entrar al estudio de conflicto jurídico.

El controvertido y posteriormente derogado artículo Cuarto Transitorio de la LOCMHALDF, a la letra establecía:

“CUARTO.- Para los efectos que señala el artículo 10, los Contadores serán nombrados dentro de los 30 días naturales siguientes al inicio de vigencia de la presente Ley y por única vez, las propuestas que al efecto haga la Comisión **serán por dos, tres y cuatro años** respectivamente, y en ellas se precisará quien ocupará el primer cargo de Presidente y el orden de las sustituciones. En tanto no sean nombrados los Contadores, continuará en funciones el titular actual.”¹⁶

A efecto de dar cumplimiento a los tiempos establecidos en el artículo transcrito, la ALDF convocó a un segundo periodo extraordinario

¹⁶ *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, ALDF, 1999, Art. 4º. Transitorio.

de sesiones (en el primer periodo extraordinario de sesiones que se llevó a cabo en enero de 1999, se aprobó la nueva Ley Orgánica de la CMHALDF), en el que se discutiría el punto de acuerdo tomado por la Comisión de Vigilancia, con la propuesta de los 3 integrantes del Órgano Superior de Dirección, toda vez que había concluido el procedimiento para su selección.

Se programó presentar dicho punto de acuerdo ante el Pleno para el 22 de febrero de 1999, sin embargo, se desconocía que el 18 de febrero, cuatro días antes de la sesión, la C. P. Araceli Yolanda Pitman Berrón interpuso demanda de juicio de amparo ante la Oficialía de Partes común de los Juzgados de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal, y fue turnada al Juzgado Segundo de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal el día 19 del mismo mes y año. En su demanda se impugnaba específicamente lo que hacía al artículo Cuarto Transitorio de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D. F., tratando de hacer valer el derecho de inamovilidad que la ley orgánica abrogada señalaba en su artículo 14.

El día 22 de febrero de 1999 durante la sesión extraordinaria del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un hecho sin precedentes, una actuario del Juzgado Segundo de Distrito en materia Administrativa, irrumpió la sesión plenaria del órgano legislativo y dirigiéndose al estrado del Recinto sin aviso alguno, notificó personalmente al Presidente de la Comisión de Gobierno en turno, Dip. Ignacio Ruiz, la suspensión provisional de la ejecución del mandato del artículo Cuarto Transitorio, consistente en elegir a los integrantes del Órgano Superior de Dirección, por ser el acto reclamado que la contadora Pitman Berrón impugnó en su demanda de juicio de garantías y que la Juez, licenciada María Teresa García Robles, del Segundo Distrito Administrativo, le otorgó. Señalo la inusual forma en que se llevó a cabo la notificación ya que se trató de una acción totalmente manipulada por los diputados del PRI, quienes incluso, escoltaron a la actuario hasta el estrado mismo del recinto legislativo.

Ante la situación reinante, la Asamblea legislativa resolvió suspender la sesión así como la aprobación del punto de acuerdo propuesto por la Comisión de Vigilancia, no llevar a cabo la designación

del Órgano Superior de Dirección en ese momento e interponer los recursos legales pertinentes que al efecto tuvieran lugar.

En su demanda la quejosa invocó como garantía violada la contenida en el artículo 14 constitucional y formuló su agravio en base a la garantía de irretroactividad de la ley, toda vez que la Ley Orgánica abrogada en su artículo 14, primer párrafo establecía el carácter de inamovible del Contador Mayor durante el término de 8 años y en virtud del nombramiento a su favor expedido el 23 de diciembre de 1995, sostenía que debía permanecer en el cargo hasta el 23 de diciembre del año 2003.

En otro de sus argumentos manifestó que las funciones y atribuciones que tenía conferidas el Contador Mayor de Hacienda eran las mismas que tiene conferidas el Órgano Superior de Dirección por lo que la nueva ley sólo modificaba la integración del órgano mas no sus atribuciones y funciones. Desde mi punto de vista éste argumento no se apega a la verdad, pues como se ha presentado en el presente trabajo, la nueva ley modificó e innovó tangiblemente a la ley abrogada. Para sustentar su demanda la quejosa invocó entre otras, la Tesis Jurisprudencial que obra en la Tercera Sala, Séptima Época, Parte II, pág. 139, que a continuación cito:

“RETROACTIVIDAD DE LA LEY. Para resolver el problema de la retroactividad de la ley, la Tercera Sala de la suprema Corte de Justicia de la Nación generalmente ha atendido a la teoría que contempla a los intereses de las personas como derechos creados y como meras expectativas de derecho. Se entiende que existe el primer caso cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, en cuyo evento este no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario. En cambio, la expectativa de derecho es una mera esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso se realiza el derecho y entra a formar parte del patrimonio de la persona; en el segundo, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, y por lo consiguiente, no forma parte plenamente, del patrimonio. En consecuencia, cuando una ley actúa en detrimento de un derecho substancial o procesal plenamente constituido en el pasado bajo el amparo de anteriores disposiciones, debe estimarse

que al obrar en forma retroactiva causa un perjuicio, razón por la cual viola el artículo 14 Constitucional. En cambio, cuando sólo afecta meras expectativas de derecho, no puede afirmarse que causa una lesión, porque el derecho, aún no integra plenamente el conjunto de bienes patrimoniales o no patrimoniales de una persona”.

Amparo Directo 6005/75, 18 de abril de 1977, 5 votos.

En el informe justificado que la Asamblea Legislativa rindió a la autoridad judicial se esgrimieron argumentos en el sentido de que la demanda de juicio de amparo debería sobreseerse pues la Ley de Amparo en su artículo 74, fracción III, establece que procede el sobreseimiento cuando existiere alguna de las causas previstas en el artículo 73, fracción VIII, y que textualmente dice:

“VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”.¹⁷

De acuerdo a lo anterior considero que la hipótesis transcrita anteriormente se ajusta a las causas previstas en el artículo 73, fracción VIII de la Ley de Amparo para que se sobreseyera la demanda pues se trataba precisamente de ejercer la facultad legislativa que el Estado le confiere a la Asamblea de resolver soberana y discrecionalmente en tratándose de elegir o remover funcionarios.

Entre las Tesis Jurisprudenciales en que también se apoyó el informe presentado, se encontraba la contenida en el Semanario Judicial de la Federación, acordada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo 145-150 Primera Parte, Séptima Época, página 53:

“DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES. El derecho adquirido se puede definir como el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho **al patrimonio** de una

¹⁷ LEY DE AMPARO, ART. 74, FRACCIÓN VIII

persona, y ese hecho no puede afectarse, ni por voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; la expectativa del derecho es una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado”

Amparo en revisión 4226/76, 17 de febrero de 1981, unanimidad 21 votos.

También la emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, tomo 109-114 Sexta Parte, página 87:

“GARANTÍAS INDIVIDUALES. ESCUTRINIOS AMPLIO Y ESTRICTO. INTERÉS PÚBLICO DIRECTO. Cuando los actos reclamados son de tal naturaleza que la posible concesión del amparo sólo pueda afectar directamente los intereses de las autoridades responsables, se le debe exigir a éstas que al dictar o realizar los actos que causen molestias legales a los ciudadanos sean celosamente respetuosas de sus garantías individuales, pues de lo contrario tales garantías quedarían derogadas o disminuidas de facto sin posible justificación alguna, y en vez de respirarse el clima de Derecho que la Constitución ha pretendido crear, se respiraría un clima de opresión. Sin embargo cuando la posible concesión del amparo, por la naturaleza del acto, no viene a **parar perjuicio** alguno de los intereses directos de las autoridades administrativas **sino al interés público**, ya sea de una clase social o de la población de alguna región, y cuando además, ese interés público sea de un orden elevado y apremiante, la aparente posibilidad de obtener por parte de las autoridades un cumplimiento fino de los requisitos constitucionales **no debe hacer prevalecer un interés individual, ni siquiera protegido al nivel de garantía constitucional, sobre el interés público**, cuando las violaciones constitucionales que el particular alega no son profundas y substanciales, sino que más bien se apoyan en argumentos sutiles e ingeniosos, que dejando intacta la substancia de garantía, podrían integrar una pequeña violación de carácter formal, cuya protección no justificaría, en los casos previstos, el daño que pudiera causarse a un grupo o clase que no podría por sí mismo hacer nada para evitar ese daño. Así, cuando se trata de control de precios, o de control ambiental, es claro que una pequeña violación de tipo formal, que solo superficialmente toca la garantía individual del afectado, no justificaría la gran lesión a las clases consumidoras o

asalariadas, ni a la salud pública general de ciertas regiones, que podría ocasionarse con la concesión del amparo. Pero sí debe entenderse que este criterio resulta aplicable sólo en esos casos, o en otros semejantes, en el que el interés directo de las autoridades administrativas no se afecte, sino el de una clase o grupo social, y cuando además, la violación sea formalista y superficial, y los argumentos del afectado apunten más a una defensa legalista ingeniosa que a una verdadera lesión substancial de sus derechos constitucionalmente protegidos cuando la lesión sea grave, o los intereses de la autoridad sean los que están directamente en juego, aunque estos intereses puedan afectar indirectamente al público, el criterio, amplio que ahora se señala no es aplicable, y debe hacerse un escrutinio estricto de la constitucionalidad de los actos de autoridad, como sucede en el caso de cobro de impuestos y derechos, y en el control de actividades constitucionalmente permitidos, cuando no se trata de control en relación directa con una amenaza clara y presente a la salud pública, sino de control para fines simplemente administrativos o fiscales, etcétera.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo Directo 21/78. Unanimidad de Votos, 5 de abril de 1978.

A pesar de los argumentos esgrimidos ante los tribunales, se concedió a la contadora Pitman la suspensión definitiva del acto reclamado, por lo que, con la finalidad de no entorpecer los trabajos sustantivos de la CMHALDF la Asamblea Legislativa resolvió derogar el artículo Cuarto Transitorio y adicionar un artículo séptimo transitorio que permitía incorporar a la todavía titular, C. P. Pitman Berrón al Órgano Superior de Dirección y dejar sin materia el juicio en proceso; de esta forma se procedería a nombrar inmediatamente al Órgano Superior de Dirección y continuar el trabajo sustantivo de la Contaduría. El nuevo artículo Séptimo Transitorio de la LOCMHALDF que derogó al anterior artículo Cuarto Transitorio, señaló:

“ SÉPTIMO:

Para los efectos del artículo 10 de esta Ley, la Asamblea, por única vez, **elegirá a dos de los Contadores** del Órgano Superior de Dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda, por un periodo de 3 y 4 años, respectivamente, conforme a la propuesta que haga la Comisión, la que también señalará quien ocupará el cargo de Presidente el primer, segundo y tercer año. **El Contador Mayor de**

Hacienda electo el día 22 de diciembre de 1995 por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, **formará parte** del Órgano Superior de Dirección a que se refiere la presente Ley, quien **permanecerá en el cargo por el periodo para el que fue originalmente nombrado**".

De esa forma en sesión ordinaria celebrada el 23 de marzo de 1999, la Asamblea Legislativa derogó el controvertido artículo Cuarto Transitorio, incorporando el nuevo artículo Séptimo Transitorio, en el que la quejosa formaba parte del Órgano Superior de Dirección para que completara el tiempo por el que originalmente había sido nombrada. Con esta reforma se dejaban a salvo sus derechos.

Esta nueva situación jurídica **dejaba sin materia el juicio** en cuestión siendo notificada de inmediato por la Asamblea al Juzgado Segundo de Distrito en materia Administrativa, con la finalidad de **sobreseer el juicio de garantías** interpuesto, sin embargo, haciendo caso omiso de la nueva condición legislativa, la Juez Segunda de Distrito **resolvió otorgar** el Amparo y Protección de la Justicia Federal a la contadora Pitman, para "...el efecto de que las autoridades responsables dejen insubsistente, sólo respecto a la aquí agraviada, el Decreto de fecha cuatro de febrero de 1999, publicado en la Gaceta Oficial del D. F. el 8 del mismo mes y año, únicamente **por lo que se refiere a su artículo Cuarto Transitorio**, de la Ley Orgánica de la Contaduría..."¹⁸.

Inconforme con la determinación anterior, pues el citado artículo Cuarto Transitorio ya había sido derogado, la Asamblea Legislativa interpuso recurso de revisión, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de mayo de 1999. El Presidente de ese alto tribunal, dispuso que el asunto se remitiera a la Primera Sala, quien manifestó ser competente pues se interpuso contra sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo en que se reclama la constitucionalidad de una Ley.

El 22 de abril de 1999 la ALDF presentó los agravios contra el amparo otorgado, entre los que se encontraban:

¹⁸ SENTENCIA DEL AMPARO NO. 99/99, *Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa México*.

- Que había surgido una **causa superviniente de sobreseimiento** y que el oficio notificándolo había sido presentado antes de que la Juez de Distrito dictara y notificara la sentencia, por lo que debió tomarlos en consideración al momento de dictar su fallo.
- La causa superviniente **consistía en la derogación del precepto** que constituyó el acto reclamado en el juicio de garantías. El 29 de marzo durante el segundo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea Legislativa, se aprobó el Decreto por el que se derogaba el artículo Cuarto Transitorio (reclamado) y se adicionaban los artículos séptimo y octavo transitorios de la Ley Orgánica en cuestión y se especificaba en el artículo séptimo transitorio se establece que la quejosa forme parte del Órgano Superior de Dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda, permaneciendo en ese cargo por el periodo para el que originalmente fue nombrada. Esta situación cesaba los efectos del acto reclamado, por lo que debía sobreseerse el juicio y no dictar la sentencia en el sentido que la Juez Segunda de Distrito lo hizo.
- Otro de los agravios reformulados, en caso de que se entrara al fondo del asunto, consistía en que **la permanencia en un cargo público es un derecho de carácter político** no oponible a la autoridad y mucho menos en detrimento del interés social, agravio que había sido desmerecido por el A-quo porque su elección no había sido hecha mediante elección popular, situación errónea porque los **derechos políticos** no necesariamente derivan de un procedimiento electoral, sino por **toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos**, a la conservación de los mismos o a la de su funcionamiento. **Cabe anotar que la ley de amparo no tutela derechos políticos.**

En mi opinión, uno de los sustentos mas relevantes de los agravios presentados en el recurso de Revisión No. 753/99, es el que se refiere a la temporalidad de una ley, **es decir los efectos de una ley sólo pueden prevalecer si la norma está en vigor**, empero si una nueva ley abroga esa norma orgánica, es evidente que como consecuencia necesaria se modifica lo referente a los servidores públicos cuyo derecho de **permanecer en el cargo se soporta durante la vigencia de la ley** con arreglo a la cual fue designado, **sin que pueda considerarse como**

derecho adquirido por ese sujeto su permanencia por el periodo indicado en la ley que ha sido abrogada.

En ese tenor es inalienable la **facultad del Poder Legislativo** que tiene para **crear y suprimir leyes** y por ende, empleos públicos. El maestro Gabino Fraga sostiene que "...tratándose del tiempo que deben permanecer en el cargo los funcionarios, la ley puede modificar el término, aunque haya empezado a correr, en vista de que **el interés público y no el particular es lo que debe prevalecer**". Más adelante éste destacado teórico afirma que "**no puede incorporarse una función o empleo público al patrimonio unitario de una persona física; el cargo no puede considerarse como un bien personal, sino de la sociedad.**"¹⁹

Finalmente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al estudio de las causas de improcedencia por cesación de los efectos del acto reclamado resolvió REVOCAR la sentencia recurrida y sobreseer el juicio de garantías.

La integración del Órgano Superior de Dirección, quedó entonces de la siguiente manera:

- Presidente: Lic. Carlos Nava Pérez
- Integrante: Luis Humberto Rovira Sanguino
- Integrante: Araceli Yolanda Pitman Berrón

A pesar que esta reforma dejó fuera de la integración del órgano superior de dirección a la que inicialmente había sido designada para ocupar la presidencia del Órgano Superior de Dirección (OSD) durante el primer año, Dra. María de la Luz Mijangos Borja, la contadora Pitman tampoco estuvo de acuerdo con ésta conformación, ya que ella exigía ser titular única como anteriormente lo había sido, promoviendo un nuevo juicio de amparo en contra de esta resolución, que afortunadamente no tuvo éxito, negándole en esta ocasión el Amparo y la Protección de la Justicia Federal el mes de septiembre de 1999. La contadora Pitman optó por aceptar ser parte del Órgano Superior de Dirección en su calidad de integrante, pero con una integración del OSD tan conflictuada, la CMHALDF sufrió un cambio más en la titularidad del

¹⁹ FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1995.

órgano colegiado, cuando el mes de febrero del año 2000, la C. P. Pitman Berrón, finalmente renunció a su cargo. La ALDF retomó la propuesta de la doctora en derecho, María de la Luz Mijangos Borja, quien fue designada y pasó a formar parte del órgano técnico con los otros dos contadores mayores.

De lo presentado en este apartado se desprende que, si bien los cambios que sufrió la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF fueron impregnados fuertemente por decisiones políticas y no de un análisis técnico en el que se demostrara la ineficacia y carestía que la caracterizaban, finalmente el imperio de la Ley predominó en la decisión final. Particularmente podemos rescatar que la facultad del Poder Legislativo para crear y suprimir leyes y por ende, empleos públicos, o bien cambiar el término de duración de éstos, es inalienable; en cambio no pueden afectarse los derechos laborales de que hayan sido electos para ocuparlos.

3.2.3 Marco Jurídico

En México, la fiscalización del gasto público como todas las funciones administrativas que realiza el Estado, se encuentra regulada por una serie de ordenamientos que interactúan entre sí con la finalidad de llevar a cabo su función de la mejor manera. Enseguida me referiré a los cuerpos normativos que rigen la actividad financiera así como la tarea fiscalizadora en el Distrito Federal, iniciando por supuesto con nuestra norma suprema.

3.2.3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Si bien es cierto que la organización y facultades del Distrito Federal se encuentran reguladas en el artículo 122 constitucional, que da origen al órgano fiscalizador del órgano legislativo en la Ciudad de México, en materia financiera no debemos perder de vista los artículos 73, 74 y 75, señalados en el capítulo 3.1, de la Auditoría Superior de la Federación, que regulan la actividad económica del Estado.

De manera análoga con el Congreso en el orden federal (artículo 73 constitucional), en la ciudad de México, compete a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) la imposición local de la carga impositiva para que sus habitantes contribuyan con sus aportaciones para cubrir el presupuesto. La Asamblea también aprueba el monto del techo financiero que el Jefe de Gobierno del D. F. solicita al ejecutivo federal, se establece en la Ley de Ingresos y se informa sobre su uso y destino en la Cuenta Pública. Consecuentemente, tiene la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LOCMHALDF), en la que se regula su organización.

El artículo constitucional que define la figura jurídica y la distribución de poderes para el Distrito Federal es el 122, precepto que en sus párrafos primero y segundo, establece lo siguiente:

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

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia”.

De esta forma la Constitución mexicana señala que al igual que en el resto de los Estados de la República, la organización política del Distrito Federal sea análoga a la de la Federación. Es así que la Asamblea Legislativa, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, constitucional, de conformidad con la Fracción V, BASE PRIMERA, del artículo 122 constitucional, está facultada para:

- a) ”
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la Ley de Ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe del Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

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

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

d)....

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema establece los preceptos genéricos para el correcto empleo de los recursos federales, sin embargo corresponde a otros cuerpos normativos, el desglose en lo particular de acuerdo a cada uno de los ámbitos. También el Distrito Federal cuenta con su propia Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos con el principio de anualidad. Estas iniciativas son presentadas por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de ese recinto legislativo, quien presenta la propuesta de dictamen al Pleno.

3.2.3.2. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

En cuanto a la jerarquía de la norma, después de la Carta Magna es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal donde se establecen las disposiciones para la Organización y funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal. En la actualidad y toda vez que no se ha encontrado un consenso para declarar a la Ciudad de México como el Estado 33, este ordenamiento jurídico ha hecho las veces de Constitución Local.

El órgano fiscalizador federal conserva atribuciones de vigilancia en cuanto a los recursos provenientes del endeudamiento que solicite el Jefe de Gobierno del D. F., tal como se observa en el artículo 25 del Estatuto de Gobierno:

“Artículo 25.- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.

Por otra parte la actividad financiera local se regula en las fracciones II, III, IV, IX, XIX y XX, del artículo 42 y en el artículo 43, como sigue:

“Sección I

De las Facultades de la Asamblea

42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

- I
- II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la **Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal**, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo. Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;
- III. **Formular su proyecto de presupuesto** que enviará oportuna-mente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal

para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

- IV. Determinar la **ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública**, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;

.....

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

.....

- XIX. **Revisar la Cuenta Pública** del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;

- XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, **se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;**

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

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

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

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

Como podemos observar, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal consigna para los efectos de la materia que nos ocupa, prácticamente los mismos preceptos que nuestra constitución en sus artículos 73, 74 y 75, dispone para la Federación, que consisten en la facultad del Jefe de Gobierno de presentar la iniciativa de Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública, misma que es revisada por el Poder Legislativo Local, a través de su órgano técnico de forma análoga como la Auditoría Superior de la Federación, lo hace en el ámbito federal.

3.2.3.3. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL REFORMADA EN 2004

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LOCMHALDF), que surgió en febrero de 1999, ha tenido tres reformas, la más reciente en enero de 2004; en este apartado se analizarán los cambios más sensibles que sufrió. Actualmente consta de cuarenta y nueve artículos (cinco más que la de 1999), estructurados en los siguientes diez capítulos (uno más que la anterior):

- I. Disposiciones Generales.

- II. De la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- III. De la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- IV. De la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- V. Del Régimen Laboral del Personal.
- VI. De la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.
- VII. De la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.
- VIII. De las Responsabilidades.
- IX. De la Determinación de daños y perjuicios (capítulo nuevo), y
- X. De la Prescripción.

En los artículos 1º. al 7º. , que integran el capítulo primero, como su nombre lo indica, se describen las disposiciones generales que deben observarse en el ordenamiento. En ese tenor, conformidad con lo que establece el segundo párrafo del artículo 3º, "La Contaduría es el órgano técnico de la Asamblea, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. En el desempeño de sus atribuciones tendrá el carácter de autoridad administrativa y dependerá para su funcionamiento de la Comisión"²⁰.

Es importante señalar que en esta Ley, queda perfectamente establecido que es la Asamblea, a través de la Contaduría (como su órgano técnico), quien vigilará que los sujetos de fiscalización, atiendan las observaciones y solventen las recomendaciones que les formule. Conforme al artículo 25 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sobre la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal.

En el segundo capítulo, artículos 8 al 17, se describen las facultades y atribuciones de la Contaduría, su estructura, integración, los requisitos para sus titulares, duración, inamovilidad y remoción del cargo, las atribuciones de su Presidente y de las del Órgano Superior de Dirección, así como del apoyo con el que pueden contar.

²⁰ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.- ALDF.- Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de febrero de 1999.

La LOCMHALDF en su artículo octavo, establece las facultades de la Contaduría, este por supuesto es uno de los artículos que más se modificaron con la pasada reforma; enseguida presento un cuadro comparativo entre los principales cambios que se aprobaron con la última reforma:

LOCHMALDF FEBRERO DE 1999	LOCMHALDF ENERO DE 2004
I. Revisar la Cuenta Pública;	I. Revisar la Cuenta Pública;
II.- Verificar una vez presentada la Cuenta Pública, si las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Distrito Federal:	II. Verificar si, una vez que ha sido presentada la Cuenta Pública, los sujetos de fiscalización:
a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Código, la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;	a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Estatuto de Gobierno , al Código, a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; si cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;
b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;	b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;
c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y	c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y
d) Aplicaron los recursos con la periodicidad y forma establecidos por la Ley.	d) Aplicaron los recursos, conforme a la periodicidad y formas establecidas por la Ley.
III Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas para la revisión de la Cuenta Pública;	III. Establecer las normas, sistemas, métodos y procedimientos para la revisión de la Cuenta Pública;
IV.- Verificar que la Cuenta Pública sea presentada de conformidad con	IV. Verificar que la Cuenta Pública sea presentada de conformidad con

los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;	los principios de contabilidad generalmente aceptados que resulten aplicables al Sector Público;
V.- Conocer, evaluar y en su caso formular recomendaciones sobre los sistemas, procedimientos y métodos de contabilidad , normas de auditoría interna y de registro contable de los libros y documentos justificativos o comprobatorios del ingreso y del gasto público y registros programáticos;	V. Conocer, evaluar y en su caso formular recomendaciones sobre los sistemas, métodos y procedimientos de contabilidad, congruentes con las normas de auditoría; de registro contable de los libros y documentos, justificativos o comprobatorios, del ingreso y del gasto público; así como de los registros programáticos y de presupuesto;
VI.- Realizar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, aplicando las normas y procedimientos contables, de evaluación y de auditoría;	VI. Realizar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, aplicando las normas y procedimientos contables, de evaluación y de auditoría;
VII.- Evaluar la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos y emitir opinión del informe de avance programático presupuestal y financiero, dentro de los 30 días siguientes a su presentación;	VII. Evaluar la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas así como la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Emitir opinión sobre el informe de avance programático presupuestal y financiero, dentro de los 20 días siguientes a su presentación y entrega a la Contaduría;
VIII.- Ordenar visitas, revisiones e inspecciones; practicar auditorías; solicitar informes; revisar libros, documentos, registros, sistemas y procedimientos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia;	VIII. Ordenar visitas, revisiones e inspecciones; practicar auditorías; solicitar informes; revisar libros, documentos, registros, sistemas y procedimientos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia;
IX.- Ordenar visitas e inspecciones; practicar auditorías, revisiones; solicitar	IX. Conforme a lo dispuesto en la fracción precedente, realizar la inspección de obras, bienes

<p>informes, revisar libros, documentos, proyectos, registros, sistemas y procedimientos; inspeccionar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, se realizaron de conformidad con la normatividad vigente y se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados;</p>	<p>adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los sujetos de fiscalización, se realizaron de conformidad con la normatividad vigente, y si éstos aplicaron eficientemente los recursos para el cumplimiento de sus programas y subprogramas aprobados;</p>
<p>X.- Requerir a los auditores externos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;</p>	<p>X. Requerir a los auditores externos de los sujetos de fiscalización, copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas y las aclaraciones, que en su caso, se estimen pertinentes;</p>
<p>XI.-Establecer en coordinación con las dependencias competentes la unificación de criterios en las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones. La Contraloría General del Distrito Federal dará a conocer con oportunidad a la Contaduría los programas de auditoría que tenga</p>	<p>XI. Establecer la coordinación con los sujetos de fiscalización para la estricta observancia y aplicación de las normas, sistemas, métodos, procedimientos de contabilidad y de archivo integral; así como de los documentos relativos al ingreso y el gasto público. También, considerar todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea del Programa General de Auditorías y las revisiones especiales que se estimen procedentes por mandato expreso del Pleno a través de la Comisión.</p>

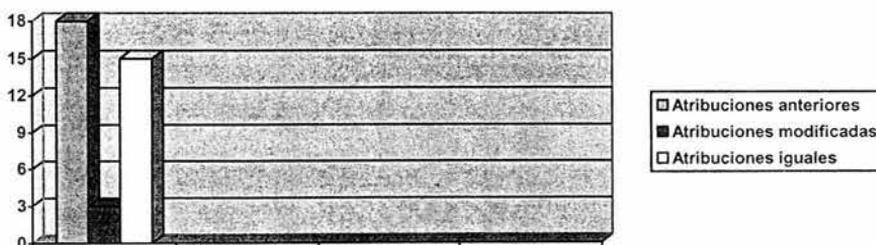
previsto realizar;	
	<p>a. Los convenios y mecanismos de coordinación descritos en el párrafo anterior deberán prever los criterios generales y específicos del programa de trabajo que realiza la Contraloría General del Distrito Federal.</p>
	<p>b. La Contaduría y la Contraloría harán un intercambio de sus respectivos programas de auditorías, aprobados, a efecto de que oportunamente se establezcan en términos de ley los plazos para el desahogo o solventación de observaciones y recomendaciones por cada auditoría concluida con el objeto de evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar la aplicación de recursos. Con ello se estará en posibilidad de recibir, analizar y dar seguimiento institucional de las respuestas producidas por los sujetos de fiscalización en el ámbito de su competencia.</p>
	<p>Para la implantación de su Programa Anual de Auditoría, la Contaduría deberá tomar en consideración las auditorías realizadas, o que se encuentren desarrollando por la Contraloría correspondientes al ejercicio fiscal de la cuenta pública de que se trate, a efecto de evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar la aplicación de recursos.</p>
XII.-Solicitar, en su caso, a terceros que hubieran contratado bienes o	XII. Solicitar, en su caso, a terceros que hubieran contratado bienes o

servicios mediante cualquier título legal con la Administración Pública del Distrito Federal, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;	servicios mediante cualquier título legal con la Administración Pública del Distrito Federal, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;
XIII.-Emitir las recomendaciones y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la Cuenta Pública, así como los informes de las auditorías practicadas;	XIII. Emitir las recomendaciones, dictámenes técnicos y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la Cuenta Pública, así como los informes de las auditorías practicadas;
XIV.-Verificar el otorgamiento de cauciones o garantías, de modo que éstas se ajusten a los criterios señalados para determinar los montos y tiempos en los términos de la presente Ley;	XIV. Verificar el otorgamiento de cauciones o garantías, de modo que éstas se ajusten a los criterios señalados para determinar los montos y tiempos en los términos de la presente Ley;
XV.-Sobre la aplicación del Reglamento;	XV. Interpretar esta Ley para efectos administrativos, y aclarar y resolver las consultas sobre la aplicación del Reglamento;
XVI.-Dictaminar sobre las responsabilidades en que pudieran incurrir en términos de ley;	XVI. DEROGADA;
XVII.-Llevar a cabo, en forma adicional a su programa anual de trabajo la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones a las Dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidas en la Cuenta Pública en revisión, cuando así lo ordene el pleno de la Asamblea; y	XVII. Llevar a cabo, en forma adicional a su programa anual de trabajo la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones a las Dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidas en la Cuenta Pública en revisión, cuando así lo ordene el pleno de la Asamblea, y
XVIII.-Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta	XVIII. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta

Ley, su Reglamento y las demás disposiciones que dicte la Asamblea.	Ley, su Reglamento y las demás disposiciones que dicte la Asamblea.
---	---

Como podemos observar las modificaciones sustanciales a las atribuciones que se le confieren a la CMHALDF, son mínimas pues la mayoría son únicamente de forma o de redacción, prácticamente consisten en tres: el primero en la fracción VII, donde se reduce el tiempo para emitir el informe de avance programático, presupuestal y financiero de 30 a 20 días, y los otros dos en los incisos a y b de la fracción XI, el primero describe la previsión de criterios de los convenios y mecanismos de coordinación *del programa de trabajo que realiza la Contraloría* y el segundo reafirma el intercambio de los programas de auditoría entre la Contraloría y la Contaduría "con el objeto de evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar la aplicación de recursos", lo cual indica que no se realizaron cambios que permitan llevar a cabo una fiscalización más oportuna y eficaz, es decir menos del 17% sufrieron cambios importantes.

La gráfica siguiente demuestra lo poco representativo de dichas modificaciones:



El tercer capítulo integrado por el artículo 18, regula el control interno del órgano fiscalizador. Este es un cambio importante pues modifica por segunda ocasión al encargado de fiscalizar al fiscalizador: el primero se incorporó en la LOCMHALDF de 1999, cambiando la estructura de una Unidad Departamental de Contraloría Interna subordinada a la entonces Contadora Mayor de Hacienda por la de un Contralor Interno, quien era nombrado por la Asamblea a propuesta de la

Comisión y era de ésta de quien dependía y rendía sus informes. Con la creación de la figura del Contralor Interno de la Asamblea Legislativa, en la LOCMHALDF de 2004, se dispone que “Las funciones de control y evaluación del desempeño de la Contaduría las ejercerá la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”

En el capítulo cuarto también conformado por un solo artículo, el 19, se establecen, las atribuciones que la Comisión de Vigilancia del Órgano Legislativo Local tiene. En este caso existen dos cambios sustanciales: 1) En la fracción XII ya no recibirá de la Contaduría el Programa General de Auditorías, sino un Informe Ejecutivo de las auditorías concluidas, y 2) En la fracción XVI, se incorpora la facultad de nombrar al Secretario Técnico, de las propuestas que le haga el Órgano Superior de Dirección. Cabe recalcar que la CMHALDF **depende para su funcionamiento de la Comisión**, lo que desde mi punto de vista, esta dependencia absoluta que el órgano técnico tiene con una comisión del órgano legislativo, constituye el vínculo que politiza sus resultados, al tener que rendirle cuentas a un órgano eminentemente político por naturaleza.

El capítulo quinto, de solo dos artículos indica el régimen laboral de los trabajadores de la Contaduría las cuales se rigen por la fracción XV, del apartado B, del artículo 123 constitucional.

En el sexto capítulo, integrados por los artículos 22 al 26, se define en qué consiste la Cuenta Pública de la siguiente manera: “La Cuenta Pública se constituye por los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de activo y pasivo de los sujetos de fiscalización bajo el control presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente” y no tiene ningún cambio cualitativo con respecto a la LOCMHALDF de 1999.

El séptimo capítulo aborda la tarea sustantiva del órgano técnico: La Revisión de la Cuenta Pública. Los cambios que se hicieron en este apartado, lejos de encaminar al órgano fiscalizador a una mayor

autonomía con respecto al Poder Legislativo, indican un retroceso principalmente en los artículos 35 y 36, en los que se sujeta a la Contaduría a tener que esperar la opinión que la Comisión de Vigilancia haga a su Programa General de Auditorías, para poder iniciar la revisión y a remitirle los informes finales de auditoría, sin consignarse aún en el Informe de Resultados. Se mantiene en el artículo 36 la fecha del 15 de julio para la presentación de éste ante la Asamblea Legislativa.

El capítulo VIII, artículos 37 al 41, de las Responsabilidades, se mantiene fundamentalmente en sus términos con respecto al ordenamiento aprobado en 1999, esto es, la CMHALDF, a diferencia de la Auditoría Superior de la Federación, no puede fincar directamente las responsabilidades a que se hagan a los presuntos infractores que no hayan solventado debidamente las observaciones impuestas. Tiene que remitirlas, en caso de responsabilidades administrativas, a la Contraloría General del D. F., a la Contraloría General de la Asamblea Legislativa o a las Contralorías Internas de los Órganos Autónomos; para el caso de responsabilidades resarcitorias a la Procuraduría Fiscal del D. F.

La innovación en el cuerpo normativo que se analiza, la constituye la incorporación, en el capítulo IX, de la **Determinación de Daños y Perjuicios**, que abarca de los artículos 42 al 48. La atribución que se le otorga a la Contaduría, consiste en hacer una ESTIMACIÓN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS a la Hacienda Pública del Distrito Federal, en caso de que aparecieran irregularidades que permitan “presumir” su existencia. Para tal efecto debe incluir en el dictamen correspondiente, dicha estimación y promoverla ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal el procedimiento respectivo; al mismo tiempo debe dar aviso al Órgano de Control correspondiente a fin de que inicie el procedimiento administrativo disciplinario establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso imponga las sanciones correspondientes.

La incorporación de este capítulo, pretende reproducir lo señalado en los artículos 45 al 49 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, relativo a la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades, pero a diferencia de la CMHALDF, la Auditoría Superior de la Federación si tiene facultades para **determinar directamente** las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas, cuenta con un Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades

Resarcitorias y con un Recurso de Reconsideración. En el caso del órgano técnico local, únicamente puede **estimar** en cantidad líquida el posible daño detectado y tiene que promover ante otras instancias (administrativas o fiscales), se inicie el procedimiento para la determinación de las posibles sanciones administrativas o resarcitorias. Una vez determinado el monto de los daños causados, se consideran créditos fiscales.

Finalmente el capítulo X, de la Prescripción, se reduce de tres, a un artículo en el que se establezcan en las leyes aplicables en la materia

3.2.3.4 LEY DE INGRESOS

Como se ha señalado, la Constitución mexicana en el artículo 122 constitucional, inciso C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso b), establece que antes de que la Asamblea Legislativa apruebe el Presupuesto de Egresos anualmente, se debe examinar, discutir y aprobar el Decreto relativo a la Ley de Ingresos dentro de lo que actualmente se le ha denominado “paquete financiero”, toda vez que los ingresos estimados constituyen la base sobre la cual se autorizan, o no, los gastos programados.

El proyecto de iniciativa correspondiente al año inmediato posterior debe ser presentado por el Ejecutivo Local, por conducto de la Secretaría de Finanzas, a más tardar el 30 de noviembre, o en caso de ser el año en que inicie su gestión, el 20 de diciembre del año inmediato anterior de que se trate. Esa iniciativa es presentada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para que sea ésta quien presente ante el pleno del órgano legislativo, el dictamen correspondiente.

El Decreto de Ley de Ingresos tiene vigencia de un año, contado de enero a diciembre y los impuestos y derechos ordinarios o extraordinarios únicamente podrán requerirse en el año en el que fueron aprobados.

3.2.3.5 PRESUPUESTO DE EGRESOS

Una vez que ha sido presentado y aprobado el dictamen correspondiente a la Ley de Ingresos del Distrito Federal, se procede a la aprobación del Presupuesto de Egresos, integrado con los anteproyectos que todas las dependencias, órganos desconcentrados, organismos descentralizados y los denominados órganos autónomos que envían previamente al Ejecutivo local y que éste a su vez envía a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para que elabore el dictamen correspondiente para ser presentado ante el pleno del órgano legislativo. Este ordenamiento también tiene vigencia de un año, contado de enero a diciembre.

Para que el Presupuesto de Egresos autorizado anualmente por la Asamblea Legislativa sea cabalmente cumplimentado, es necesario observar normas aplicables para su correcto ejercicio; la correcta observancia y aplicación de estas normas de control y evaluación del gasto público, son las que se revisan por el órgano técnico fiscalizador (CMHALDF) a partir de la Revisión de la Cuenta Pública.

3.2.3.6 REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

La Revisión de la Cuenta Pública constituye la finalidad de la función de la CMHALDF, como órgano fiscalizador de control externo, tal es su importancia que en su Ley Orgánica merece un capítulo exclusivamente para definir el alcance, forma y medios para obtener los resultados de dicha revisión. Desde la propia Constitución mexicana se reconoce su trascendencia cuando en el artículo 74, fracción IV, señala que la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública debe precisar el ingreso y el gasto públicos, determinar el resultado de la gestión financiera, verificar si el ingreso deriva de la aplicación de la Ley de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprobar si el gasto público se ajustó al Presupuesto de Egresos y si se cumplieron los programas y subprogramas aprobados.

Es importante recordar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por mandato del artículo 122 constitucional, inciso C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), tiene la obligación de revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, **conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74**, en lo que sean aplicables. Este precepto constitucional establece que la Cuenta Pública debe ser presentada a la Cámara de Diputados, **dentro los primeros diez días del mes de junio del año siguiente**, fecha que fue retomada en el segundo párrafo del inciso c), fracción V, Base Primera, del artículo 122 ya mencionado, y por el artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Es por esta razón que por más reformas que se hagan a las leyes secundarias, no puede disminuirse de manera importante el plazo para conocer los resultados de la Revisión de la Cuenta Pública en el Distrito Federal. Estos tres preceptos constituyen la primer propuesta de modificación constitucional que propondré en el presente trabajo.

La Contaduría inicia anualmente la revisión de la Cuenta Pública elaborando y presentando un **Informe Previo** por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a mas tardar **el 30 de septiembre siguiente a la presentación** de la Cuenta Pública. Para realizar su función fiscalizadora la CMHALDF se apoya en ordenamientos locales de igual forma que la ASF en los federales, por ejemplo, el Código Financiero del Distrito Federal, hace las veces del Código Fiscal de la Federación; la Ley de Obras y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; el Código Civil y Código Penal aplicables todos en el D. F., y con lineamientos de registro y control público. Para las responsabilidades administrativas la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En relación a lo anterior el tratadista Sergio de la Garza considera que “La revisión no sólo debe comprender la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que debe extenderse a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, y debe verificar la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas”²¹.

²¹ GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA, *Derecho Financiero*, México, Porrúa,

Para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, deben observarse, además de la normatividad vigente de ahora denominados en la LOCMHALDF sujetos de fiscalización, los siguientes ordenamientos en lo que corresponda:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-** En cuanto al control financiero constitucional básicamente se observan los artículos 73, 74, 75, 79 y 122, inciso C, BASE PRIMERA, incisos b) y c); que ya han sido comentados, sin embargo la Carta Magna debe estar presente en cualquiera de sus partes para verificar el apego que todos los órganos del Estado deben tener a las disposiciones supremas.
- **Ley de Ingresos.-** El decreto correspondiente a ésta Ley, se lleva a cabo año con año, por lo que su estructura es sumamente cambiante, aunque se mantiene el objetivo fundamental que consiste en la recaudación de los ingresos necesarios para la administración pública tratándose del ámbito federal o local y la procuración de servicios públicos, ya sea por la vía de impuestos, pago de derechos, productos, aprovechamientos o cualquier otro ingreso que pueda engrosar las arcas del Distrito Federal. En la Ley de Ingresos se señalan el tipo de impuestos, montos, conceptos, tablas, porcentajes, etc.
- **Presupuesto de Egresos.-** También este decreto-ley es aprobado anualmente por la Asamblea Legislativa, una vez que quienes tienen alguna participación del erario público envían al Jefe de Gobierno, sus respectivos presupuestos para el siguiente año. Es un instrumento básico en la revisión de la Cuenta Pública, toda vez que es aquí donde se verifica que efectivamente las entidades, dependencias u organismos se han ajustado a lo que el legislador aprobó para cada uno de los programas presentados.
- **Código Financiero del Distrito Federal.-** En este instrumento normativo se establece la obligatoriedad que tienen las personas físicas y morales para contribuir con los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas y que sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico (Presupuesto de Egresos). Este código describe el tipo de contribuciones que pueden aplicarse, el concepto de los impuestos,

derechos, productos y aprovechamientos, las reglas generales y las fechas para los pagos, los derechos y obligaciones de los contribuyentes y los procedimientos ya sea administrativos o contenciosos que deban seguirse en caso de incumplimiento de las obligaciones. El Código Financiero contempla el tipo de sanciones, recargos, multas, actualizaciones, ajustes, etc. Asimismo se describen las tablas que corresponden al cobro del impuesto predial, de acuerdo a la zona y metros cuadrados de la propiedad y por consumo de agua.

- **Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.-** En esta Ley se establecen las normas que deben seguirse para la compra de bienes o servicios, las que han de observarse para llevar a cabo las licitaciones públicas, de las adquisiciones por Invitación Restringida o Adjudicación Directa. La finalidad de estos tipos de adquisición es transparentar la adjudicación de los contratos a proveedores que compitan en igualdad de circunstancias, optando siempre por la oferta que cumpla con todos los requerimientos solicitados, al costo más bajo. Los montos para optar por alguna de estas tres modalidades se establecen anualmente en el Presupuesto de Egresos.
- **Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público.-** Es aquí donde se encuentran las disposiciones técnicas que deben seguirse para que, en base al presupuesto por programas, pueda llevarse una forma homogénea de control; primordialmente se siguen las normas contables generalmente aceptadas y en casos específicos, las normas de contabilidad para el sector gubernamental. En esta Ley, según lo dispone su artículo 1 se norman y regulan, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal y es aplicada por el Ejecutivo local, a través de la Secretaría de Finanzas.
- **Ley de Obras Públicas y su reglamento.-** En este caso el órgano fiscalizador debe apegarse puntualmente a las características que debieron cumplirse al ejecutar la obra pública. Entre las mas importantes se encuentran la de verificar el procedimiento de licitación pública, tiempo de duración, montos asignados, población beneficiada, etc.
- **Programa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.-** Para conocer si los programas y metas aprobados concuerdan con los planes y

objetivos que el Ejecutivo ha planeado dentro de los objetivos a realizar, el ente fiscalizador debe observar las disposiciones contenidas en la ley de referencia.

- **Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su Reglamento Interno.**- Esta ley por supuesto es fundamental para llevar a cabo los procedimientos de fiscalización y, en su caso, promover los pliegos de posiciones que lleven al esclarecimiento de las irregularidades que se detecten. Por lo que hace a su Reglamento Interno, es aquí donde se señalan los procedimientos y tiempos procesales que rigen la fiscalización y el control externo.
- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**- Las irregularidades que se detecten pueden no solamente ser producto de una diferencia o inexactitud contable, sino constituir alguna falta señalada en el artículo 47 de la ley en comento. Para el Distrito Federal no existe ley análoga local, por lo que se aplica la ley federal.
- **Código Penal para el Distrito Federal.**- Una vez conocidas las responsabilidades que puedan ser constitutivas de delitos, el órgano fiscalizador promueve las acciones legales a que haya lugar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la LOCMHALDF.

Uno de los problemas más importantes que tiene la actual función fiscalizadora de la CMHALDF, es el tiempo que tarda en dar conocer los resultados de las auditorías y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes. En principio, la ley orgánica de 1999 pretendía dotar de mas oportunidad la presentación los resultados de la Cuenta Pública, situación que no fue posible, toda vez que era necesario reformar primero el artículo **74 fracción IV, y 122 (en lo que corresponde) constitucionales**, que establece como fecha de presentación de la Cuenta Pública Federal **los primeros diez días del mes de junio del año siguiente a su ejercicio**. Este precepto parecería aislado por referirse concretamente al ámbito federal, sin embargo, mas adelante el artículo 122 del mismo ordenamiento, Base Primera, inciso c), de la fracción IV, respecto de la Asamblea Legislativa, recogió lo señalado en la fracción IV del artículo 74, al establecer entre sus facultades la de "Revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV, del artículo 74, en lo que sean aplicables", lo que obliga al Jefe de Gobierno del Distrito Federal rendir la Cuenta Pública en la misma fecha.

Actualmente, en virtud de que no se han reformado los preceptos constitucionales, se sigue manteniendo esa fecha para el Distrito Federal impidiendo que los resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del D. F. se obtengan con mayor prontitud, toda vez que la ALDF no tiene la facultad de establecer un menor tiempo para su entrega, pues tendría que modificarse primero, el precepto constitucional, facultad que compete exclusivamente al Congreso de la Unión.

En apego a las disposiciones constitucionales, los tiempos para conocer los resultados públicamente son sumamente laxos, aún con las reformas que se hicieron a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LOCMHALDF) en enero de 1999, en las que se redujeron los tiempos para que la CMHALDF entregara a la ALDF el Informe de Resultados el 15 de julio, a diferencia del 27 de septiembre que anteriormente tenía establecido.

Para clarificarlo ejemplificaré los tiempos que transcurrieron para obtener los resultados de la Cuenta Pública de 1997:

- 1) De enero a diciembre de 1997, se ejerció el gasto público para la ciudad de México, aprobado en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- 2) Los primeros diez días del mes de junio de 1998, la ALDF recibe la Cuenta Pública, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, quien la remite a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa (CMHALDF), para que inicie su tarea fiscalizadora;
- 3) La CMHALDF revisó la Cuenta Pública, conforme al artículo 17, fracción IV, de la pasada Ley Orgánica de la CMHALDF y emitió el Informe Previo el 10 de noviembre siguiente a su presentación (1998), que hace llegar a la Comisión de Vigilancia de la ALDF (actualmente, conforme al artículo 19, fracción IV, de la Ley Orgánica vigente, se presenta a más tardar el 30 de septiembre, de

- esta manera el legislador local abrevió dos meses en la presentación del Informe Previo);
- 4) La Comisión de Vigilancia turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el Informe Previo, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente;
 - 5) La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública discute y elabora el dictamen relativo a la revisión de la Cuenta Pública y lo presenta ante el Pleno de la ALDF, antes de que termine el periodo legislativo en el mes de diciembre de 1998;
 - 6) Después de un debate de tipo político, más que técnico, en el decreto que aprobó la Asamblea Legislativa, se ordenó a la CMHALDF la realización de aproximadamente 100 auditorías más, de las que la propia Contaduría había determinado en su Programa General de Auditoría (PGA);
 - 7) La CMHALDF, en acato al decreto expedido por la Asamblea, llevó a cabo las auditorías que internamente determinó en su Programa General de Auditoría (PGA) y las que el pleno de la Asamblea le ordenó, para lo cual contrató los servicios de cinco Despachos Particulares.
 - 8) Para conocer los resultados, la ciudadanía tuvo que esperar 22 meses (aún con las modificaciones a la LOCMHALD, de diciembre de 1997 a septiembre de 1999, si se considerara el cierre del ejercicio presupuestal, de lo contrario tendría que sumarse el tiempo transcurrido entre la fecha en que se realizó el gasto y la fecha del cierre (diciembre de 1997). Actualmente el tiempo de espera es de 19 meses, en virtud de que el Informe de Resultados se presenta en el mes de julio y no en septiembre, sin embargo todo este proceso únicamente sirve para conocer en qué se gastó el dinero público en 1997, sin hacer aún una evaluación.

**EJERCICIO FISCAL
ENERO A DICIEMBRE DE 1997**



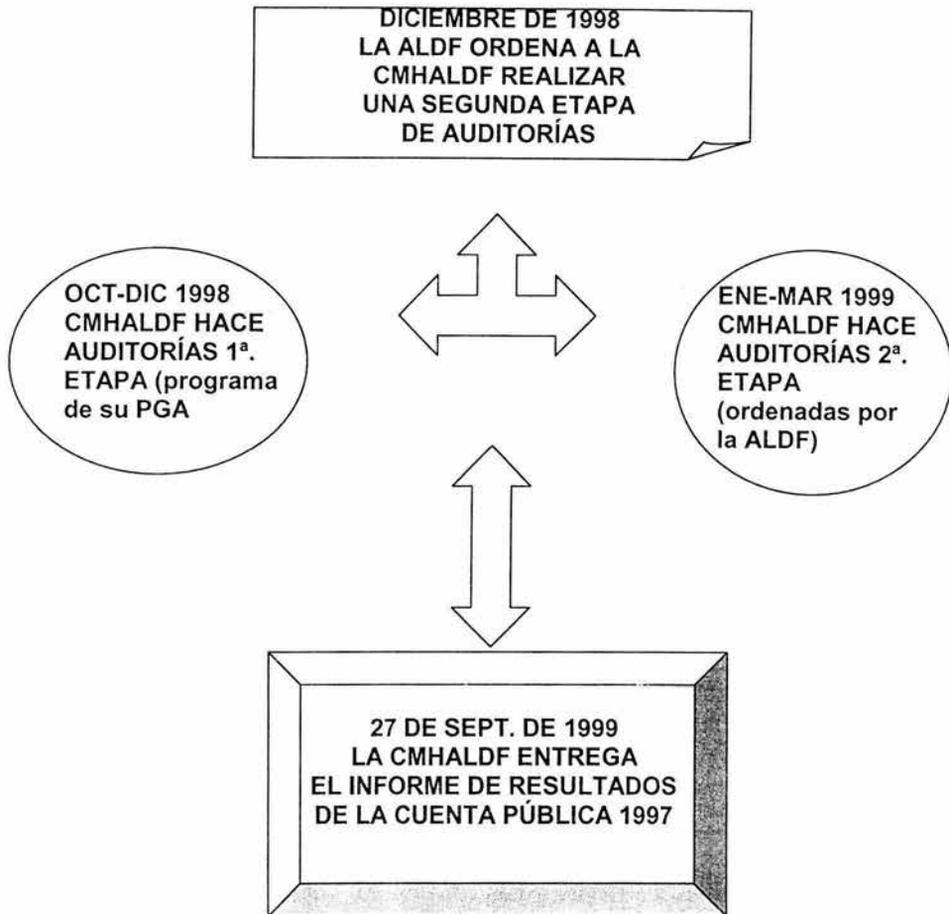
**10 DE JUNIO DE 1998
PRESENTACIÓN DE LA CUENTA
PUBLICA DEL EJERCICIO 1997**



**10 NOV. DE 1998
LA CMHALDF EMITE
INFORME PREVIO**
(ahora se presenta
el 30 de septiembre)



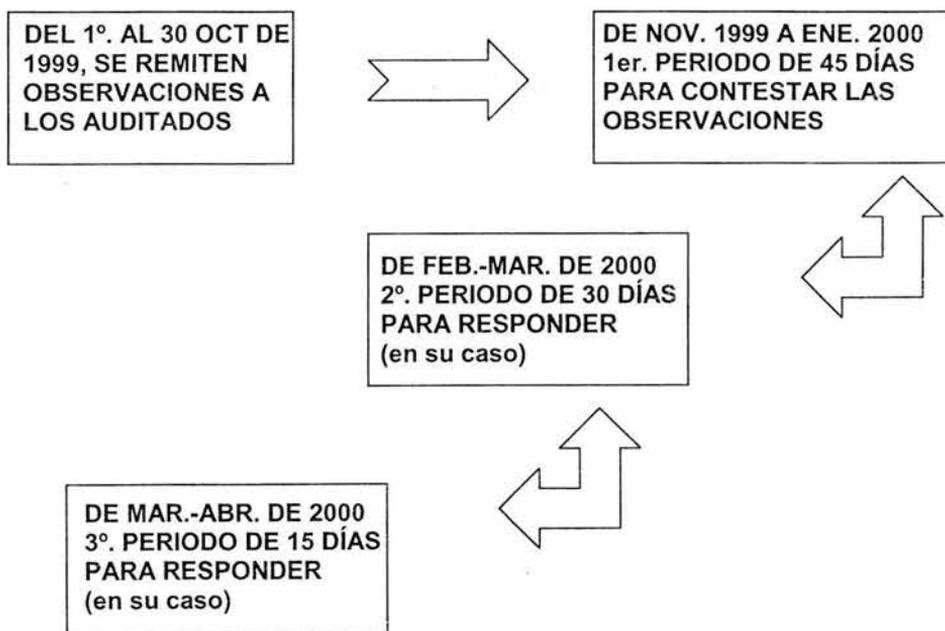
**15 DE DIC. DE 1998
LA CPyCP PRESENTA
EL DICTAMEN DEL
INFORME PREVIO AL
PLENO DE LA ALDF**



Aquí se puede observar cómo la ciudadanía tuvo que esperar 22 meses, una vez cerrado el ejercicio fiscal de 1997, para CONOCER ÚNICAMENTE los resultados de las revisiones practicadas. Inicia entonces, el proceso de aclaración o, en su caso, solventación de las observaciones, para lo cual se abre un periodo similar que se ejemplifica de la siguiente manera:

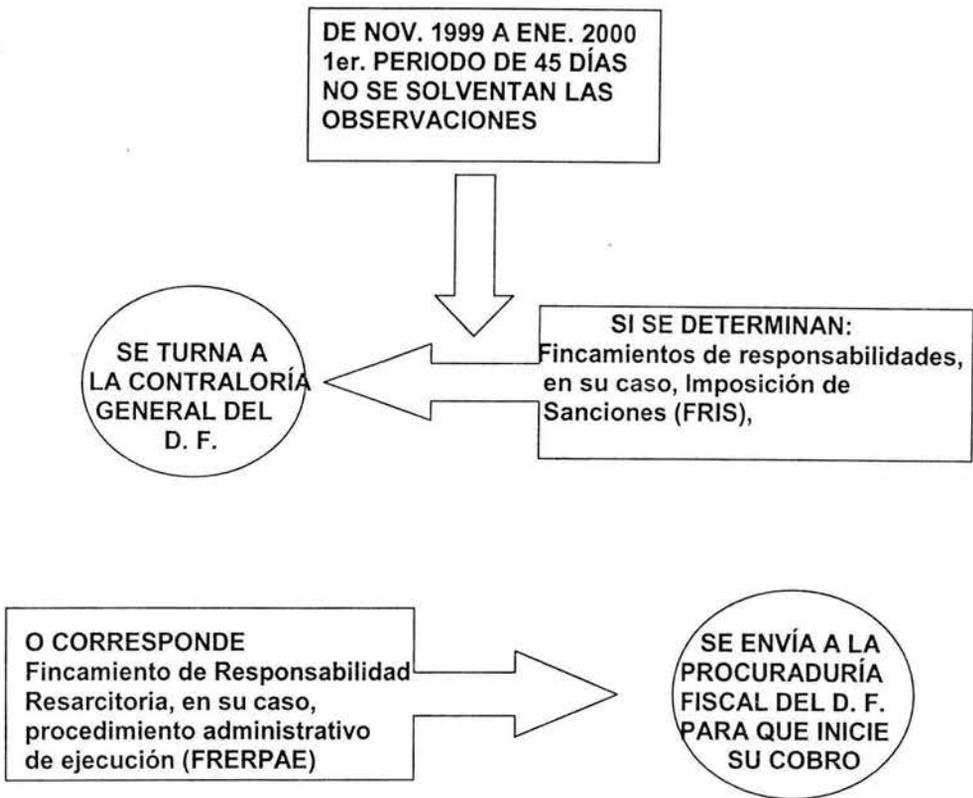
Una vez que los diputados de la ALDF hacen públicos los resultados que le envía la CMHALDF, inicia el proceso de Pliegos de observaciones (PO) en el que los entes auditados deben aclarar los

resultados y, en su caso, solventarlos, para lo que se otorga un tiempo que va de los 45 días hábiles en un primer intento, a 30 y 15 días más en un segundo y tercer momento. Si después de éstos términos la observación no ha sido debidamente solventada, se inician los procedimientos de: "Fincamientos de responsabilidades, en su caso, Imposición de Sanciones (FRIS), que se turna a la Contraloría General del Distrito Federal, o Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria, en su caso, procedimiento administrativo de ejecución (FRERPAE), a que haya lugar, cuya competencia de ejecución, compete a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.



Considerando lo anterior, es comprensible como aproximadamente el 80% de las acciones legales que se determinaron administrativas y resarcitorias, PRESCRIBIERON sin tener efecto alguno, tomando en cuenta que el tiempo que establece la ley, es de tres años. Aún en el supuesto de que se determinaran las posibles responsabilidades al concluir el primer periodo de 45 días hábiles, es necesario considerar el tiempo en que la CMHALDF integra y remite los expedientes

correspondientes a la Contraloría General del D. F. o la Procuraduría Fiscal del D F., según corresponda:



Tanto la Contraloría General del D. F (CGDF) como la Procuraduría Fiscal del D F. (PFDF), requieren un mínimo de tiempo para revisar e iniciar un proceso que vele por las garantías esenciales del procedimiento, es decir, revisar el expediente, citar a audiencia al presunto responsable, permitir un periodo de pruebas y finalmente, resolver lo que a derecho corresponda.

En virtud de que lo ejemplificado demuestra que los términos son extremadamente laxos y toda vez que no ha sido posible modificar los artículos 74, fracción IV y 122, Base Primera, fracción IV, inciso c) constitucionales, aún con las reformas a la LOCMHALDF de 1999, el legislador local redujo en un mes diez días la presentación del Informe

Previo, que pasa de noviembre a septiembre y en casi dos meses y medio la publicación de los resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, con la presentación del Informe de Resultados que pasa de septiembre a julio, sin embargo la gran mayoría de las acciones siguen prescribiendo, ocasionando con ello que todo el **trabajo** invertido en el proceso fiscalizador, así como el **costo** que para la ciudadanía tiene, se tire a la basura.

En las reformas a la Ley Orgánica de la CMHALDF recién aprobadas el mes de enero de 2004, el artículo 47 señala un plazo de 30 días hábiles a partir de que los sujetos de fiscalización tengan el Pliego de Observaciones, para solventar dichas observaciones; en caso de que la respuesta no sea suficiente para solventar la observación, se procede de conformidad con el artículo 39 de la misma ley, esto es, la Contaduría determinará la falta, integrará y remitirá el o los dictámenes técnicos correctivos, expedientes técnicos y pliegos de observaciones no solventadas, a las instancias correspondientes, estimando, en su caso el monto en dinero líquido por concepto de daños y perjuicios.

3.2.4 Estructura Orgánica

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D. F., se estructura con un Órgano Superior de Dirección que es la máxima autoridad y las siguientes Direcciones Generales:

Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal
Dirección General de Auditoría al Sector Central
Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas
Dirección General de Auditoría a Obra Pública
Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección General de Administración y Sistemas
Dirección General de Programación y Control de Auditoría

El artículo 16 de la LOCMHALDF establece que la Contaduría será auxiliada en sus funciones además de los directores generales, por directores de área, subdirectores, jefes de departamento, auditores, supervisores, coordinadores, asesores y trabajadores que se requieran para el cumplimiento de sus atribuciones, con las categorías que prevé el Reglamento.

El Órgano Superior de Dirección se integra por tres miembros que tienen el carácter de Contadores de entre los cuales uno es el Presidente; mismos que son **electos por la mayoría de los diputados presentes en la sesión correspondiente de la Asamblea, de la propuesta presentada por la Comisión de Vigilancia. El Presidente dura en su encargo dos años (en 1999 duraba un año y era sustituido por el de mayor antigüedad) y es sustituido al término de éste por el que determine el Pleno de la Asamblea.**

De conformidad con el artículo 11 de la LOCMHALDF, para ser Contador Mayor es necesario satisfacer los siguientes requisitos (se resaltan con negrillas los cambios que se produjeron con las reformas de 2004):

I. Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Poseer título y cédula profesional, de nivel licenciatura en las áreas económico-administrativas o derecho y contar con experiencia comprobada de cuando menos 5 años en el ejercicio de su profesión anteriores a su designación; preferentemente en las áreas que comprendan programación, presupuesto, auditoría, control y evaluación, **en la administración pública federal, estatal o del Distrito Federal;**

III. Ser ciudadano probo y no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito intencional que amerite pena privativa de libertad, ni haber sido destituido o inhabilitado de la función pública;

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

V. No haber sido **un año** anterior al día de la elección, **servidor** en la Administración Pública y **Órganos Autónomos** del Distrito Federal;

VI. No haber sido candidato para cargo alguno de elección popular, **un año anterior** al día de la elección;

VII. No haber desempeñado **un año** anterior al día de la elección, cargos de Dirección en partido político alguno, a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal;

VIII. No haber sido ministro de culto religioso un año antes al día de la elección.

Para ser Secretario Técnico del Órgano Superior de Dirección se deberá ser licenciado de cualquiera de las carreras jurídicas o económico administrativas **egresado de las escuelas y centros de enseñanza superior del país (párrafo nuevo)**.

El Secretario Técnico deberá contar con una experiencia **mínima de dos años dentro** de la administración pública o haber presentado tesis profesional o tesina sobre el sistema institucional del Distrito Federal que demuestren fehacientemente al menos dos años de experiencia y conocimiento de los programas, políticas, actividades y acciones que desarrolla el Gobierno del Distrito Federal (**párrafo nuevo**).

Durante su encargo los Contadores y el Secretario Técnico no podrán recibir más remuneraciones que las que les determine la Asamblea. No podrán estar al servicio de organismos, empresas, instituciones privadas o particulares, ocupar cargos de elección popular o directivos en ningún partido político; ni desempeñar cargo alguno en la federación, estados, municipios o el Distrito Federal, a excepción de las actividades docentes.

Como puede observarse los cambios que se aprobaron para este artículo consisten en disminuir de tres a un año el requisito de no haber sido servidor público en la administración pública del Distrito Federal, candidato a un puesto de elección popular o bien ocupado un cargo de Dirección a nivel federal estatal, municipal o en el Distrito Federal, en algún partido político. También se incorporan dos párrafos con los requisitos que se debe cubrir para ser Secretario Técnico (llama la atención el sentido nacionalista del primer párrafo sólo para este puesto al señalar que deben ser egresados de escuelas o centros de enseñanza superior del país).

El artículo 12 de la misma ley, se modificó otorgando a los Contadores Mayores inamovilidad en el cargo durante el término de tres años pudiendo ser reelectos por una vez para un nuevo período. La LOCMHDF DE 1999, establecía un periodo de cuatro años **improrrogables**.

3.2.5 Funciones y Atribuciones

La Contaduría, para el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden de conformidad con lo previsto por los artículos 8 y 28 de su Ley Orgánica, puede practicar a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, las auditorías que comprenderán las siguientes actividades:

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

La Contaduría debe rendir a más tardar **el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe de resultados a la Asamblea**, a través de la Comisión de Vigilancia. El informe deberá ir acompañado del señalamiento de las irregularidades que se hayan detectado en las actividades realizadas en el ejercicio de las atribuciones señaladas en esta Ley.

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

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

Cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determina la falta, integra y remite el pliego observaciones no solventados con los expedientes técnicos correspondientes a efecto de:

I. Tratándose de faltas administrativas previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a la Contraloría y los órganos internos de control de los Órganos Autónomos, para que en el ámbito de su competencia, apliquen la sanción que corresponda; y

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

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

En el caso de responsabilidad penal, el procedimiento se inicia por denuncia de:

- i. La Asamblea o la Comisión de Gobierno, en su caso, en contra de los servidores públicos que sean de elección popular que se encuentren en funciones durante el período para que fueron electos;
- ii. La Contaduría, contra el o los servidores públicos que no sean de elección popular, que hayan ejecutado los actos o que incurran en las omisiones que den origen a la responsabilidad penal; y
- iii. La Contaduría, contra los servidores públicos de elección popular o de designación, que hayan dejado de fungir como tales y que por la índole de sus funciones hayan causado daños y perjuicios a la Hacienda Pública.

Como podemos observar, a diferencia de la Auditoría Superior de la Federación, la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, no cuenta

con facultades para imponer directamente sanciones o determinar en forma líquida el monto de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado al erario local, ni mucho menos ejercitar procedimiento alguno que le permita instruir a las autoridades competentes al cobro de las cantidades recuperadas.

La Contaduría es un órgano fiscalizador con atribuciones meramente de gestión, pues en tratándose de responsabilidades administrativas debe turnar a la Contraloría General del Distrito Federal, todos los elementos que hubiere encontrado en contra de un posible infractor y para el caso de responsabilidades resarcitorias, turna a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal lo conducente, para que sea ésta mediante un nuevo análisis e inicio de un procedimiento, quien determine lo que corresponda.

CONCLUSIONES

Con las reformas constitucionales de 1987 (expresión política a través de un órgano de representación ciudadana), de 1993 (creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) y de 1996 (se transforma en Asamblea Legislativa del Distrito Federal), se dio paso para que los habitantes de la ciudad de México, cuenten con órganos de representación que puedan concretar ordenamientos jurídicos propios, en base a las funciones legislativas que la máxima norma de la nación reconoció.

De esas transformaciones surgió la necesidad de contar con órganos locales para llevar a cabo la tarea de fiscalización y evaluación del gasto público. La existencia de estos órganos implica una mejor organización en los mecanismos para controlar la correcta aplicación del erario del Distrito Federal y procurar con ello devolver la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes.

Para 1997, con el arribo del nuevo gobierno capitalino electo democráticamente encabezado por un partido político distinto a la hegemonía federal que duró más de 70 años dirigiendo a la capital, aunado a los fuertes cuestionamientos que recibieron los resultados de

la Cuenta Pública de 1995 (la primera que se practicaba por un órgano de fiscalización local), presentados por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del D. F., surgió en la Asamblea Legislativa del D. F., I Legislatura, la inquietud de encontrar nuevas formas que permitieran una estricta vigilancia en el uso de los recursos públicos. La obesa estructura administrativa y el exceso de recursos utilizados por el órgano técnico para su funcionamiento fueron el detonante para que los diputados locales decidieran un cambio radical en el órgano fiscalizador.

En enero de 1999, se abrogó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes dando paso a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa. Entre los avances de la nueva ley podemos apuntar los siguientes: 1.- Reducción de los plazos de presentación del Informe Previo del 10 de noviembre al 30 de septiembre, Reducción de la entrega del Informe de Resultados del 27 de septiembre al 15 de julio, 3.- Incorporación de un órgano colegiado como máxima autoridad (integrado por tres Contadores Mayores), 4.- Inamovilidad e Improrrogabilidad en el cargo de Contador Mayor (por cuatro años), 5.- Rotación en la Presidencia del órgano colegiado, 6.- Creación del Cargo de Secretario Técnico como enlace y ejecutor de los acuerdos del órgano superior de dirección, 7.- Incorporación del Servicio Civil de Carrera con el objetivo de profesionalizar al personal, y 8.- Creación de la estructura de un Contralor Interno no dependiente del órgano de dirección, sino de la Comisión de Vigilancia de la ALDF, a quien rendía informes y daba cuentas de su programa de auditorías.

Con la integración de tres titulares al frente de la CMHALDF, en lugar de uno, se da cabida al principio de los “contrapesos entre pares”, que no es otra cosa que un equilibrio entre las decisiones que deben tomarse por los titulares. Con un órgano colegiado electo democrática y pluralmente se pretende evitar que el partido en el poder en turno no tenga la posibilidad de “inducir” alguna determinación técnica del órgano fiscalizador, en aras de la “lealtad” que los titulares acostumbraban tener por haber sido “favorecidos” con la designación del cargo; de igual forma impide la monopolización del poder concentrado en una sola persona.

Además de la innovadora titularidad colegiada, la inclusión del Servicio Civil de Carrera, contempla la posibilidad de que los servidores

públicos de mandos medios y superiores, cuenten con cierta estabilidad en su empleo, una mayor profesionalización y continuidad en las actividades programadas, eliminando la política de "botín". Con esta modalidad se pretende por ejemplo, que un auditor no sienta amenazada su fuente de trabajo si tuviere que denunciar a cualquier otro servidor de la administración pública, sea cual fuera su rango o jerarquía o cada vez que haya cambio de administración.

Otra de las aportaciones sobresalientes cuando se creó la LOCMHALDF de 1999, fue la figura del CONTRALOR nombrado por la Asamblea, a quien debía informar y rendir cuentas sobre las posibles irregularidades o faltas que cometieran los servidores públicos de la CMHALDF, incluso sus titulares. Esta figura ya había superado la anterior figura de la Unidad de Contraloría Interna que dependía jerárquicamente de la Contadora Mayor de Hacienda, al no tener que rendir cuentas al Órgano Superior de Dirección, sino a la ALDF, por conducto de la Comisión de Vigilancia, brindando con ello mayor autonomía a sus resoluciones. A partir enero de 2004, el Poder Legislativo Local cuenta con su propio órgano interno de control, por lo que, en las reformas a la LOCMHALDF de 2004, se dispuso que las funciones de control y evaluación del desempeño de la Contaduría las ejerza la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de la propia Asamblea, originando con ello las reformas respectivas tanto a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa como a la de la Contaduría Mayor de Hacienda y a su Reglamento Interior.

Ante un proceso de Juicio de Amparo que la anterior titular promovió en contra de la integración del órgano colegiado pues consideró que se violentaba su derecho de inamovilidad establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica recién abrogada, se derogó el artículo Cuarto Transitorio dando paso a un Séptimo artículo Transitorio en el que se incorporó a la anterior titular al Órgano Superior de Dirección, dejando sin materia el juicio en cuestión. Aún con esta decisión no se resolvió el conflicto, hasta que por fin la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia lo sobreseyó.

El marco jurídico de la función fiscalizadora en el Distrito Federal está regido por: La Constitución Política Mexicana, artículos 74 fracción IV y 122, fracción V, Base Primera, incisos b), c) y e); Estatuto de

Gobierno, artículo 42, fracciones II, III, IV, IX, XIX y 20 y artículo 43; Ley de Ingresos; Presupuesto de Egresos; Código Financiero del, Ley de Adquisiciones para el, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de obras Públicas y su Reglamento, Ley de Planeación, Código Penal, todos éstos ordenamientos aplicables en el Distrito Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por supuesto la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. y su Reglamento.

A pesar de los cambios señalados en la Ley Orgánica de la CMHALDF de 1999, los tiempos para conocer los resultados y fincar las responsabilidades a que haya lugar (que no sufrieron modificación en 2004), son muy laxos, situación que no será posible cambiar en tanto no se modifiquen los artículos constitucionales ya referidos, **pues únicamente se logró disminuir 53 días hábiles** (dos meses y medio, aprox.) la presentación del Informe de Resultados y por lógica el fincamiento de responsabilidades. En las reformas que se aprobaron el 2004 no se aprecian cambios sustanciales en la oportunidad con que se conocen los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, pero si dos modificaciones que implican una disminución de plazos: a) reducir los plazos de 45 a 30 días hábiles para que los sujetos de fiscalización solventen las observaciones (las no solventadas se promueven ante la Contraloría General del D. F. o Procuraduría Fiscal del D. F.), y b) la determinación de daños y perjuicios estimando la cantidad líquida en dinero.

En conclusión, si todos contribuimos a aportar los fondos con que todo gobierno debe contar para poder llevar a cabo la administración pública que el Estado requiere, justo es que los gobernantes encargados de la distribución de esos fondos informen de manera clara y transparente en qué están siendo utilizadas sus aportaciones, por lo que es indispensable hacer de la revisión de los recursos públicos, una tarea no sólo digna, sino además **oportuna, precisa y transparente**.

3.3 LOS ÓRGANOS PÚBLICOS FISCALIZADORES EN EL D. F. LA CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL

Sobre la Administración Pública se ejercen diversos controles que configuran un esquema interrelacionado y obligatoriamente complementario entre sí, cuyo objetivo primordial es garantizar ante la sociedad el correcto ejercicio de los recursos públicos y la eficiente administración de los mismos.

Como hemos visto, los órganos fiscalizadores que son dependientes del Poder Legislativo se vinculan con éstos, por conducto de las comisiones de enlace que el propio legislativo designa, dependen orgánica y presupuestalmente de ellos por lo tanto no cuentan con autonomía financiera para su funcionamiento.

En México, el predominio del Poder Ejecutivo con respecto a los otros dos poderes ha sido evidente en los últimos setenta años, desequilibrando con ello el principio de la separación de poderes consagrado en nuestra Carta Magna, así como las repercusiones que esto ha traído al sistema político mexicano.

En nuestro país, el artículo 69 de la Constitución de 1857, atribuyó al presidente la facultad exclusiva de presentar el proyecto de ley de ingresos, que es el instrumento normativo anualizado en el que se establecen los montos y tipos de impuestos, derechos y todo tipo de contribuciones con los que se debe cumplir para el financiamiento de la Administración Pública.

En opinión del jurista Jorge Carpizo, la importancia que tiene el que la Ley de ingresos esté en manos del ejecutivo, es que se le entrega la política fiscal ya sea de la Federación o del Distrito Federal y la determinación de cuánto se va a gastar, en qué se va a gastar y cómo se va a gastar; “para poder solventar dichos gastos, el ejecutivo hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesita, los que en su mayoría provendrán de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y este cálculo lo plasmará en la ley de ingresos. Pero, también en la propia ley, se hace el cálculo de los recursos que se necesitarán para cubrir el

presupuesto y que no provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos”²².

El maestro Carpizo hace referencia al artículo 2º. de la Ley de Ingresos de la Federación de 1978, en la que se señala que se autoriza al ejecutivo federal para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del crédito público por endeudamiento externo, así como para autorizar montos adicionales de financiamientos cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias.

Como puede observarse el Poder Ejecutivo tuvo siempre un predominio sobre los otros dos poderes, específicamente sobre el Legislativo, fundamentalmente en materia financiera, pues a todas luces la ley de ingresos que él mismo proponía le autofacultaba de manera discrecional a tomar las decisiones que mejor le parecían sin control alguno. En la actualidad, afortunadamente esto ya no es tan fácil, pues la conformación que la Cámara de Diputados ha tenido las dos últimas legislaturas, ha impedido que el Ejecutivo Federal decida como anteriormente se daba de manera casi monárquica sobre el destino y uso de nuestros recursos, no obstante, el tema sigue siendo carne de cañón política que en el mayor de los casos, busca únicamente posicionarse ante los demás.

El Poder Ejecutivo cuenta con su propio control, denominado Interno pues tiene como objetivo controlarse y fiscalizarse a sí mismo. Este autocontrol lo lleva a cabo a través de Dependencias gubernamentales que lo conforman: en el ámbito federal por la otrora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), recientemente transformada en Secretaría de la Función Pública (SFP) y en el Distrito Federal por la Contraloría General del Distrito Federal, que hasta antes de 1997, se denominaba Contraloría General del Departamento del D. F.

²² CARPIZO, JORGE.- *El Presidencialismo Mexicano*. México, 1979, Siglo XXI Editores, p.145

3.3.1 Antecedentes

Como he señalado, el Poder Ejecutivo en México en los ámbitos local y federal, ha contado con su propio Control Interno o autocontrol, pues tiene como objetivo controlarse y “fiscalizarse” a sí mismo. Al igual que la gran mayoría de los cuerpos normativos, las estructuras e instituciones que se han adoptado para el Distrito Federal, toman como base el esquema federal. De esa manera, la Contraloría General del Distrito Federal (CGDF) tomó básicamente la estructura y funciones que tenía la anterior Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy SFP, por lo que brevemente expondré sus antecedentes:

Aunque la preocupación por tener un control sobre el manejo de los recursos públicos los encontramos desde la época prehispánica, para los efectos de este capítulo, iniciaré con nuestra historia independiente en donde la necesidad por parte de los gobernantes de establecer mecanismos de control dentro de la administración pública se hizo más patente desde el año de 1824. En ese año se crea dentro del Ministerio de Hacienda, el Departamento de Cuenta y Razón, con el encargo de formular los presupuestos y la cuenta de ingresos y egresos. También dentro del Ministerio de Hacienda se crea la Tesorería General que se dedicaba a recaudar los ingresos del Gobierno Federal, distribuir los fondos nacionales, vigilar los pagos indebidos que efectuara el Ejecutivo e informar a la Contaduría Mayor de Hacienda (que también se creó en ese año), los pagos que efectuara.

Para el año de 1831 se estableció la Dirección General de Rentas y Tesorería (DGRT) que sustituía al Departamento de Cuenta y Razón General. La DGRT tenía la función de inspeccionar diferentes ramos administrativos del gobierno federal y formar el Estado General de Valores. Más tarde al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda quedó como única dependencia fiscalizadora.

En 1910, al reorganizarse las Dependencias de gobierno, se establece la Dirección General de Contabilidad y Glosa (DGCG), misma que precede directamente al Departamento de Contraloría. La DGCG, tiene funciones contables y de glosa (registro y control de cuentas).

El Departamento de Contraloría se crea en 1917, en el que destaca que por primera vez, el recién creado Departamento, dependa directamente del Ejecutivo Federal. Entre los principales objetivos que tenía destacan: a) Moralizar al personal al servicio del Estado, b) Ejercer funciones de fiscalización y control preventivo, c) Evaluación del rendimiento gubernamental y d) Vigilar la legalidad en el manejo de los fondos del erario.

Mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado (que se había emitido en 1917), en 1932 se suprime el Departamento de Contraloría y sus funciones se transfieren nuevamente a la Secretaría de Hacienda.

En el año de 1958 a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se crea la Secretaría de la Presidencia que tiene a su cargo: Elaborar el Plan General de Gasto Público. En ese mismo año se crea la Secretaría de Patrimonio Nacional que tiene entre sus funciones en control financiero y administrativo de los entes paraestatales, la intervención en las adquisiciones y enajenación, destino o afectación de los bienes nacionales; intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción. Por su parte la Secretaría de Hacienda se quedó con las siguientes funciones: Realizar la glosa preventiva, formular el presupuesto y llevar la contabilidad.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan comprendidas entre las siguientes dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SPFI), Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas (SAHOP), Secretaría de Comercio (SECOM), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).

En 1982, entre los cambios para la “renovación moral” impulsada por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que planteaba armonizar y fortalecer la función de control del sector público, teniendo como objetivo promover un servicio público ágil y apegado a la legalidad, así como una actuación de los servidores públicos bajo un contexto de eficiencia, transparencia y con apego a los valores que inspiran la

función pública, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). Esta Secretaría asumió atribuciones de la SHCP, de las entonces SPP y SECOM, de la PGR y de la PGJDF, principalmente.

Anteriormente a 1982, los órganos de control interno dependían totalmente de la Dependencia, Órgano Desconcentrado u Organismo Descentralizado en el que estuvieran adscritos, por lo que rendían cuentas a su titular. Esa dependencia no sólo financiera, sino técnica, orgánica y estructural no permitía obtener resultados imparciales, por el contrario, la subordinación jerárquica impedía que se conocieran los resultados o deficiencias reales, llegando incluso a encubrirlos.

Más adelante y ante la evidente parcialidad que se generaba al interior de la administración pública, los órganos existentes seguirían físicamente ubicados en sus lugares de adscripción, pero dependiendo técnica y funcionalmente de la SECOGEF, esto es, la entrega de los resultados producto de las revisiones y auditorías ya no se haría a los titulares, sino a la dependencia recién creada, quien además sería la encargada de aplicar las sanciones administrativas correspondientes.

En 1994, en virtud de nuevas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se modifica el nombre y las funciones de la SECOGEF. A partir de ese momento la Secretaría toma el nombre de la SECODAM. La Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo (SECODAM), se inserta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 33.

Para 1996, se establecieron nuevas atribuciones a la SECODAM, conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, fundadas en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el propósito de fortalecer las acciones de los órganos de control interno y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades que dependen jerárquica y funcionalmente de la SECODAM. Estos órganos de control interno (o contralorías internas como se les denomina), actúan en las dependencias y entidades de la administración pública federal y en la PGR.

A raíz del cambio de partido político en el Ejecutivo Federal, a partir de los últimos meses del 2000, la SECODAM forma parte del Gabinete de Orden y Respeto. Entre los principales objetivos de éste, particularmente de la SECODAM se encuentra: La prevención y combate a la corrupción y la creación de una cultura de la transparencia. Con base en este objetivo el 11 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que entró en vigor al día siguiente de su publicación y cuya ejecución establecida principalmente en su artículo 7, por mandato del artículo Segundo Transitorio, entró en vigor un año después. A partir del 12 de junio de 2003, los Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal, publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las Obligaciones de Transparencia establecidas en este ordenamiento jurídico.

A raíz de algunas declaraciones que el titular en ese momento de la SECODAM, Lic. Francisco Barrio Terrazas, hacía a los medios de comunicación, como el que acusara a miembros de la iglesia católica de alto nivel de participar en actos de corrupción, sin proporcionar nombres y no contar con las pruebas correspondientes, acusaciones que posteriormente no acreditaba, la dependencia se vio envuelta en diversos escándalos públicos de tipo político.

Después de una serie de descalificaciones a ese funcionario, el mes de marzo de 2003 el Lic. Barrio renunció a su cargo lo que introdujo un nuevo cambio a la Secretaría, no solo de titular, sino de funcionamiento y denominación, ahora conocida como la Secretaría de la Función Pública. La transformación que se produjo en esa Secretaría de Estado, trajo consigo diversos cambios en la concepción del gobierno federal en materia de fiscalización.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003, se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, reformando en el mismo decreto (artículo SEGUNDO TRANSITORIO) se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 31 fracciones XIX y XXIV, se adiciona el artículo 37 con una fracción VI bis XVIII bis y XXVII y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI. Estos cambios modifican el

nombre de la Secretaría, agrega dos facultades más y dispone previsiones presupuestales a cargo de la SHCP, para su funcionamiento.

Toda vez que la ciudad de México constituye la sede de los Poderes de la Unión, el Presidente de la República, con arreglo en lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, Base Primera, constitucional, hasta antes de 1997 tenía a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercía de conformidad con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF), por conducto de un Jefe de dicho Departamento a quien podía nombrar y remover libremente. Para el ejercicio de sus atribuciones, el regente de la ciudad se auxiliaba de unidades administrativas, entre las que se encontraba la Contraloría General.

En la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, con la creación de las Juntas Vecinales como órganos de consulta ciudadana y la conformación geográfica y competencial de las 16 delegaciones políticas, como órganos desconcentrados, surge de formalmente un área de control interno en la administración pública del Distrito Federal. La Ley Orgánica del DDF, del 29 de diciembre de 1978 (que abrogó a la de 1970), en su artículo 3, fracción IX, señalaba que a la Contraloría General le correspondía: “atender, primordialmente, la auditoría y el seguimiento de control de obras y servicios” únicamente, pues no tiene ninguna otra mención a esa unidad administrativa.

Con el carácter de unidad administrativa, dependiente jerárquicamente del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, la Contraloría pasaba a ser una oficina más al servicio de éste, cuyo titular le debía al ejecutivo federal ni más ni menos que el haberlo “distinguido” con el cargo. Esta subordinación absoluta deja ver a todas luces que jamás un subordinado podría ir en contra de su superior jerárquico, eliminando cualquier posibilidad de que se informara a la ciudadanía sobre algún mal manejo o irregularidad que cometiesen los servidores públicos del Distrito Federal.

De esa manera, con la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, en la que se establecen las nuevas bases para la organización jurídico política del Distrito Federal, se dio paso para que el 6 de julio de 1997 los ciudadanos del Distrito Federal eligieran por primera vez al titular del Órgano Ejecutivo y a los integrantes del Órgano Legislativo locales. De

ahí nace el compromiso de éstos en desempeñar eficazmente las facultades y obligaciones que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les confiere, según señalamientos que obran en la exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Dada la cantidad de ordenamientos jurídicos que la recién electa Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatutra, tenía que crear y el tiempo con que contaba para aprobarlos, considero que como en otras legislaturas de los Estados, ese órgano legislativo tuvo que tomar, fundamentalmente, la organización administrativa de la Federación para poder establecer la del Distrito Federal, esto es, que una gran parte de sus ordenamientos reprodujeron las figuras ya existentes en la Administración Pública Federal. De ahí la analogía que me permito señalar, entre la anterior SECODAM²³, hoy Secretaría de la Función Pública y la Contraloría General del Distrito Federal (CGDF).

La actual Contraloría General del Distrito Federal, surge a partir de 1997, con la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, como el órgano controlador local y encuentra su fundamento jurídico en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

De esa forma, los legisladores locales tomaron como base la regulación jurídica del órgano controlador de la Federación (SFP), cuyas atribuciones se señalan en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e insertaron en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, a la Contraloría General del Distrito Federal, como el órgano controlador local.

3.3.2 Marco Jurídico

En orden de jerarquía, iniciaré con las facultades que nuestra norma suprema concede al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

²³ LA DENOMINADA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA CONSERVA LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA ANTERIOR SECODAM, SIN EMBARGO SE PREVEN CAMBIOS ESTRUCTURALES Y SUSTANTIVOS COMO TRANSFERIR LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

3.3.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, **el Jefe de Gobierno del Distrito Federal** y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá **a su cargo el Ejecutivo y la administración pública** en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta”.

Como se observa, la Constitución mexicana establece la organización política del Distrito Federal, facultando al Jefe de Gobierno, como el poder Ejecutivo local.

Más adelante en la BASE SEGUNDA, fracción II, inciso a), se le faculta al Jefe de Gobierno para:

“a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal **que expida el Congreso de la Unión**, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;”

3.3.2.2 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

En ese orden de ideas, el **ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, es un ordenamiento que expide el Congreso de la Unión, equiparado por los habitantes de la ciudad de México, con una Constitución Política local. En este ordenamiento jurídico, además de lo que establece la Constitución Federal, se determina la distribución de

atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de Gobierno del Distrito Federal.

También se establece en el artículo 67, fracción I, del Estatuto de Gobierno, las facultades y atribuciones que el Jefe de Gobierno tiene para que pueda cumplir con su encargo:

“Artículo 67. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito

Federal son las siguientes:

- I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;”

En uso de la facultad que le confiere este artículo, el 14 de diciembre de 1998 el Jefe de Gobierno expidió el decreto promulgatorio que da origen a la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal** y es en ese cuerpo normativo, en donde encuentra su fundamento la Contraloría General del Distrito Federal, al igual que el resto de la Administración Pública local. Para el caso que nos ocupa, el artículo 34 es el precepto que define las atribuciones que se le encomiendan a la Contraloría General, inmersa en el aparato administrativo del Gobierno del D. F. Con el objeto de ir analizando la duplicidad de funciones que ésta realiza con su homóloga la CMHALDF. En el siguiente apartado se inserta un cuadro comparativo en el que se transcriben en una columna, las atribuciones con las que cuenta la Contraloría General en materia control y en la otra las que tienen que ver con la fiscalización (éstas últimas, desde mi punto de vista, son las que se duplican con las que realiza el órgano de control externo, esto es, la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal):

3.3.2.3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

El **Artículo 34** de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que **“A la Contraloría General del Distrito Federal** corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:"

FUNCIONES DE CONTROL	FUNCIONES DE FISCALIZACIÓN	OBSERVACIONES
<p>I.- Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación del Gobierno del Distrito Federal, manteniendo permanentemente su actualización;</p>		<p>El Sistema de Control y Evaluación, tiene carácter preventivo y constituye la base de las funciones que actualmente se le atribuyeron a las Contralorías Internas que se encuentran en todas las dependencias del GDF.</p>
	<p>II.- Fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el Código Financiero del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;</p>	<p>Esta función es eminentemente de control externo y es realizada también por la CMHALDF. A diferencia de ésta, la Contraloría General sí puede fincar y sancionar directamente las responsabilidades administrativas a que haya lugar.</p>
	<p>III.- Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, procediendo en su caso, al fincamiento de la</p>	<p>Esta función es eminentemente de control externo y es realizada también por la CMHALDF. A diferencia de ésta, la Contraloría General sí puede fincar y sancionar directamente las responsabilidades administrativas a que</p>

	responsabilidad administrativa;	haya lugar.
IV.- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública del Distrito Federal. Discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control;		Se trata de una función de control interno, fundamentalmente de carácter preventivo.
V.- Coordinar a las Contralorías Internas que dependerán de la Contraloría General y que ejercerán funciones de control y fiscalización de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, así como emitir los lineamientos para su actuación;		Actualmente, con las reformas al Reglamento Interno de la Contraloría General, las Contralorías Internas ya no realizan funciones de fiscalización, sino preponderantemente de control, en base al Programa de Implantación y Seguimiento de Control Interno, a su cargo.
VI.- Determinar		En este caso se trata

<p>los requisitos que debe reunir el personal de los órganos de control interno a que se refiere la fracción anterior, y designar a sus titulares y demás servidores públicos que los integren;</p>		<p>de una función operativo-administrativa de organización interna del propio órgano.</p>
<p>VII.- Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesorando y apoyando a los órganos de control interno de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que le estarán adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente;</p>		<p>En esta fracción se establece claramente la dependencia jerárquica que tienen las Contralorías Internas con respecto a la Contraloría General, aún cuando física y financieramente dependan de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, que corresponda.</p>
	<p>VIII.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, así como realizar a las mismas, las auditorías que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de</p>	<p>Esta atribución se lleva a cabo en forma centralizada a través de la Dirección General de Auditoría, cuyas funciones corresponden definitivamente a las que realiza la CMHALDF</p>

	control; (sic)	
	<p>IX.- Verificar el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades administrativas;</p>	<p>También esta atribución se lleva a cabo de forma centralizada a través de la Dirección General de Auditoría, cuyas funciones corresponden definitivamente a las que realiza la CMHALDF, aunque para el fincamiento de responsabilidades intervienen otras áreas, como la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades.</p>
<p>X.- Planear, establecer y coordinar, con la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, los sistemas de autoevaluación integral de la información y de seguimiento de la gestión pública;</p>		<p>Función de control interno, fundamentalmente de carácter preventivo y de coordinación con otras dependencias del Ejecutivo Local..</p>
	<p>XI.- Realizar, dentro del ámbito de su</p>	<p>También esta atribución se lleva a</p>

	<p>competencia, todo tipo de auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, y formular, con base en los resultados de las auditorías, las observaciones y recomendaciones necesarias, estableciendo un seguimiento sistemático de la aplicación de dichas recomendaciones; al efecto, verificará reuniones periódicas con los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que deberán informar de las medidas adoptadas al respecto;</p>	<p>cabo en forma centralizada a través de la Dirección General de Auditoría, cuyas funciones corresponden definitivamente a las que realiza la CMHALDF, aunque para el fincamiento de responsabilidades intervienen otras áreas, como la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades y la Dirección de Cuenta Pública.</p>
<p>XII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos internos de control, que las</p>		<p>A raíz de las modificaciones que se hicieron en el 2001 al Reglamento Interno, las funciones de los</p>

<p>dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la Administración Pública del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;</p>		<p>órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, principalmente son de carácter interno e incluso de coadyuvancia con las organización y funcionamiento administrativo de éstas.</p>
	<p>XIII.- Fiscalizar el ejercicio de los recursos federales derivados de los acuerdos y convenios respectivos ejercidos por las dependencias, órganos</p>	<p>Esta función es eminentemente de control externo y es realizada tanto por la CMHALDF, como por la ASF, correspondiendo, a ésta última, el fincar</p>

	desconcentrados y entidades paraestatales, en coordinación con las autoridades federales competentes;	directamente las responsabilidades administrativas a que haya lugar.
	XIV.- Fiscalizar el ejercicio de los recursos del Distrito Federal, comprometidos en los acuerdos y convenios con entidades federativas en coordinación con los órganos de control competentes;	Esta función es eminentemente de control externo.
	XV.- Verificar que se efectúen en los términos establecidos, la aplicación en entidades paraestatales de los subsidios que otorgue el Gobierno del Distrito Federal;	Esta función es eminentemente de control interno, toda vez que se trata de verificar el cumplimiento de la aplicación de los subsidios y no de fiscalizar sus resultados.
	XVI.- Opinar, previamente a su expedición, sobre la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación,	Se trata de otra función operativo-administrativa de organización interna del propio órgano.

<p>administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren las dependencias correspondientes, así como en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas;</p>		
	<p>XVII.- Normar, controlar y contratar los servicios de auditores externos que resulten necesarios para cumplir con las funciones de revisión y fiscalización;</p>	<p>Además de tratarse de una función de control externo, esta atribución deja clara la imposibilidad material y técnica que la Contraloría General tiene para cumplir en su totalidad con la tarea fiscalizadora.</p>
<p>XVIII.- Designar a los comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades paraestatales;</p>		<p>Función operativo administrativa de organización interna del propio órgano.</p>
	<p>XIX.- Aprobar, en caso de que se requiera conforme a las normas y objetivos que establezca, la</p>	<p>Además de tratarse de una función de control externo, esta atribución deja clara la imposibilidad material y</p>

	<p>contratación de profesionistas independientes, personas físicas o morales, para realizar trabajos en materia de control y evaluación de la gestión pública en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal;</p>	<p>técnica que la Contraloría General tiene para cumplir en su totalidad con la tarea fiscalizadora, incluso considerando el personal de las Contralorías Internas con que cuenta en los órganos fiscalizados.</p>
	<p>XX.- Celebrar convenios de coordinación, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones;</p>	<p>Esta fracción deja ver que la Contraloría General, no cuenta con un mínimo de autonomía, cuando tiene que contar con autorización del Jefe de Gobierno aún para celebrar convenios de coordinación con su homóloga la CMHALDF, lo que parecería ser indispensable en materia de fiscalización.</p>
	<p>XXI.- Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la</p>	<p>Este es un ejemplo concreto de la duplicidad de funciones que realizan ambos órganos fiscalizadores, toda vez que la CMHALDF, también</p>

	<p>Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa derivadas de la revisión de la cuenta pública, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar;</p>	<p>tiene que dar seguimiento hasta su conclusión a las observaciones y recomendaciones que ella misma formuló; además, en éstas, la Contraloría no puede fincar las responsabilidades por mutuo propio, sino hasta que la CMHALDF lo determine.</p>
	<p>XXII.- Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados derivadas de la revisión de la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar;</p>	<p>Este es otro ejemplo de duplicidad de funciones, ya que la ASF (anterior Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados) también tiene que dar seguimiento hasta su conclusión a las observaciones y recomendaciones que ella misma formuló.</p>
<p>XXIII.- Informar semestralmente al Jefe de Gobierno (sic) Distrito Federal sobre el resultado de la evaluación de las</p>		<p>Función operativo administrativa de organización interna del propio órgano y de subordinación jerárquica al Jefe de</p>

<p>dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerido, el resultado de tales intervenciones;</p>		<p>Gobierno del Distrito Federal.</p>
<p>XXIV.- Llevar el registro de los servidores públicos sancionados en el ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal y celebrar convenios de colaboración en la materia, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Federación y las entidades federativas;</p>		<p>Función operativo administrativa de organización interna del propio órgano y de subordinación jerárquica al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.</p>
<p>XXV.- Tramitar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras</p>		<p>La Contraloría General, como dependencia del Ejecutivo local, tiene atribuciones que no son exclusivas del control, sino que tienen que ver con el cumplimiento de otras leyes locales o federales. En este caso es una atribución establecida en la Ley de Adquisiciones del</p>

<p>públicas y servicios relacionados con las mismas;</p>		<p>Distrito Federal.</p>
<p>XXVI.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;</p>		<p>La Contraloría General, como dependencia del Ejecutivo local, tiene atribuciones que no son exclusivas del control, sino que tienen que ver con el cumplimiento de otras funciones de servicio como lo es el derecho de cualquier ciudadano a presentar una queja. Para ello dispone de una Dirección de Atención Ciudadana.</p>
	<p>XXVII.- Emitir, formular y notificar los</p>	<p>Una vez que la CMHALDF determinó</p>

	<p>pliegos de responsabilidades a los servidores públicos que estime presuntos responsables, a efecto de iniciar el procedimiento administrativo correspondientes, así como aquellos servidores públicos a los que, una vez valorados los expedientes que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así lo determine;</p>	<p>que existen responsabilidades que valerse, necesariamente, de la Contraloría General para ejecutar el fincamiento de responsabilidades, sin embargo la Contraloría tiene que revisar nuevamente todo el expediente y llevar a cabo todas las fases del proceso, esto es, otorgar las garantías elementales del procedimiento repitiendo la garantía de audiencia, pruebas, etc. duplicando lo actuado por la CMHALDF.</p>
<p>XXVIII.- Intervenir en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas que las dependencias, órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales, a fin de verificar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento, proceder al fincamiento de la responsabilidad administrativa que proceda;</p>		<p>La Contraloría General, como dependencia del Ejecutivo local, tiene atribuciones que no son exclusivas del control, sino que tienen que ver con el cumplimiento de otras funciones de servicio sirviendo como testigo de asistencia en las actas de entrega-recepción.</p>

<p>XXIX.- Intervenir en los procesos de licitación de adquisiciones de bienes y servicios y de obra pública, para vigilar que se cumpla con las normas y disposiciones aplicables;</p>		<p>En esta fracción, también funge como testigo de asistencia, vigilando que se cumpla la normatividad, pues no participa directamente en las adquisiciones que realicen los fiscalizados.</p>
<p>XXX.- A través del Órgano de Control Interno de la Contraloría General, vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Contraloría General, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándoles las sanciones que correspondan y, hacer al efecto, las denuncias a que hubiese lugar;</p>		<p>Este es un claro ejemplo de autocontrol, incluso del propio órgano controlador, además de ser una función operativo-administrativa.</p>
<p>XXXI.- Establecer, en coordinación con la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas, políticas o lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y</p>		<p>Se trata de una función de control interno, fundamentalmente de carácter preventivo y de coordinación con otras dependencias del Ejecutivo Local.</p>

<p>obra pública de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de eficientar los recursos y transparentar el manejo de los mismos;</p>		
<p>XXXII.- Intervenir directamente o como coadyuvante, ante las autoridades administrativas o judiciales, en todos los asuntos en que la Contraloría General sea parte, cuando tenga interés jurídico o se afecte el patrimonio del Gobierno del Distrito Federal y éstos se encuentren relacionados con las facultades que tiene encomendadas, pudiendo delegar tal atribución, tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público, y</p>		<p>Como dependencia subordinada del Ejecutivo Local, se le encomiendan atribuciones de representación legal en cualquier asunto que pueda afectar el interés jurídico o el patrimonio del Gobierno al que pertenece.</p>
<p>XXXIII.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.</p>		

De lo anterior se puede concluir que de las 32 atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, le confiere, 13 corresponden a funciones de Control Externo, 12 a Control Interno y 7 tienen que ver con funciones de orden administrativo-operativo interno del propio órgano. Esta división de funciones se representa en la siguiente gráfica:



1. Funciones de Control Interno
2. Funciones de Control Externo
3. Funciones Administrativas

Como resultado tenemos que más del 50% de las funciones que realiza la Contraloría General del Distrito Federal, corresponden a las que realiza el órgano de control externo, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, duplicando con ello la función fiscalizadora y los recursos públicos que el Gobierno invierte en cada uno de ellos.

3.3.3 Estructura Orgánica

Al frente de la Contraloría General está un titular que es designado y removido libremente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Para la realización de las atribuciones que la ley le confiere, el Contralor (en el presente periodo ocupa el cargo la Contralora Bertha Elena Luján Uranga) se auxilia de las siguientes áreas estructurales:

- Dirección General de Auditoría
- Dirección General de Legalidad y Responsabilidades
- Dirección General de Evaluación y Diagnóstico
- Dirección General de Comisarios
- Dirección General de Administración
- **Dirección Ejecutiva de Coordinación de Contralorías Internas**
- Dirección ejecutiva de Coordinación de la Contraloría Ciudadana

Las Contralorías Internas constituyen una parte muy importante de la estructura orgánica de la Contraloría General, pues como se ha mencionado reiteradamente, se trata de pequeñas estructuras que se encuentran físicamente en las dependencias, órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales, a fin de verificar que se cumpla con la normatividad aplicable, específicamente con el Programa de Implantación y Seguimiento de Control Interno. Estas Contralorías Internas se integran al menos por: Un Contralor, una Dirección de Evaluación, una Dirección de Quejas, Denuncias y Responsabilidades y las áreas departamentales que considere necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

Los Comisarios también constituyen el personal de estructura de gran importancia a quienes principalmente se les comisiona para participar en los Consejos de Administración o Directivos y Juntas de Gobierno de las Entidades Paraestatales y Órganos Desconcentrados o bien con el carácter que corresponda en los comités o subcomités instalados en las Dependencias Coordinadoras del Sector Paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal.

3.3.4 Funciones y Atribuciones

En el apartado de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, hemos analizado las atribuciones que la ley le confiere a la Contraloría General, mismas que son desarrolladas de manera específica en el Reglamento Interior de la Administración Pública del D. F., concretamente en los artículos 102 al 113-Bis. Para los efectos de este trabajo, nos abocaremos a las funciones de control y fiscalización que realiza por conducto de la Dirección General de Auditoría y la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, que trataré de sintetizar como sigue:

Corresponde a la Dirección General de Auditoría:

- I. Elaborar para su aprobación el Programa Anual de Auditoría;
- II. Establecer las bases para la realización de auditorías y revisiones en los entes a fiscalizar que son: las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública;
- III. Ordenar y realizar auditorías y revisiones extraordinarias o adicionales a las programadas, en los entes a fiscalizar y verificar el cumplimiento de sus objetivos;
- IV. Formular observaciones y recomendaciones que se deriven de las auditorías y revisiones practicadas;
- V. Solicitar se finque responsabilidades ante la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, con motivo de las observaciones generadas;
- VI. Expedir previo cotejo, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;
- VII. Asistir a las sesiones de comités y subcomités;
- VIII. Ordenar y realizar visitas, verificaciones e inspecciones para vigilar que los entes fiscalizados, cumplan con las normas y disposiciones legales, así las relativas a las funciones que tengan encomendadas;

IX. Fiscalizar el ejercicio de los recursos federales y los comprometidos con las entidades federativas, en coordinación con los órganos de control competentes;

X. Preparar la información del programa anual de auditoría que se da a conocer a la CMHALDF;

XI. Fiscalizar que los subsidios otorgados por el Distrito Federal a las Entidades, sean correctamente aplicados a los programas autorizados;

XII. Fijar las normas y objetivos de auditorías externas que se practiquen;

XIII. Proponer para su contratación, a los auditores externos y supervisar las funciones de revisión y fiscalización; y

XIV. Requerir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, información y documentación a los entes fiscalizados y Órganos de control interno, así como a proveedores, contratistas y prestadores de servicio.

Para la realización de estas atribuciones se apoya en las Direcciones de Auditoría Financiera y Operacional "A" y "B" y las Direcciones de Auditorías de Obras "A" y "B".

Corresponde a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades:

I. Elaborar para su aprobación el programa anual de auditoría de legalidad;

II. Emitir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, lineamientos para eficientar las funciones sustantivas de los entes fiscalizados;

III. Establecer las bases para la realización de auditorías y revisiones de legalidad programadas;

IV. Ordenar y realizar auditorías y revisiones de legalidad extraordinarias o adicionales a las programadas;

V. Formular observaciones derivadas de las auditorías y revisiones de legalidad, emitir las recomendaciones correspondientes y dar seguimiento a la solventación de las mismas;

VI. Preparar la información relativa al programa anual de auditoría que se dará a conocer a la CMHALDF;

VII. Expedir previo cotejo, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;

VII. Interpretar para efectos administrativos, la Ley de Adquisiciones Ley de Obras Públicas del Distrito Federal;

IX. Establecer lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública;

X. Ordenar y realizar visitas, verificaciones e inspecciones;

XI. Tramitar y resolver los recursos de inconformidad, promovidos por proveedores, contratistas y concesionarios;

XII. Establecer los sistemas de actualización del registro de los servidores públicos sancionados en la Administración Pública;

XIII. Vigilar que la Administración Pública se ajuste a las disposiciones legales en los procedimientos, determinando en su caso, las responsabilidades y sanciones administrativas correspondientes;

XIV. Conocer, desahogar y resolver los procedimientos administrativos para determinar la procedencia de inhabilitación a concursantes, proveedores y contratistas;

XV. Establecer los sistemas y lineamientos que regulen el procedimiento de captación, registro, control, análisis y seguimiento de evolución de situación patrimonial de los servidores públicos de la Administración Pública;

XVI. Ordenar y realizar visitas, verificaciones e inspecciones, así como solicitar la información necesaria para determinar la veracidad de los datos contenidos en las declaraciones de situación y modificación patrimonial presentadas por los servidores públicos;

XVII. Ordenar la práctica de visitas de inspección, revisiones y auditorías, cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público;

XVIII. Conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos;

XIX. Acordar la Suspensión temporal de los servidores públicos de sus empleos, cargos o comisiones cuando a su juicio resulte conveniente, o a petición de la CMHALDF;

XX. Substanciar y resolver los recursos de revocación que se interpongan en contra de resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos;

XXI. Representar ante toda clase de autoridades administrativas o judiciales, locales o federales, los intereses de la Contraloría General y sus unidades administrativas;

XXII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos, derivados de actos u omisiones de servidores públicos;

XXIII. Ordenar la implementación de acciones de verificación, para prevenir y corregir conductas o actos contrarios a los principios que rigen la función pública del servicio;

XXIV. Supervisar el desempeño de las atribuciones que tienen conferidas las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo que tiene adscritos;

XXV. Brindar apoyo a las Direcciones Generales de Auditoría, de Comisarios y de Evaluación y Diagnóstico, así

como a los órganos de control interno para el mejor desempeño de sus funciones;

XXVI. Promover la instalación de unidades receptoras de quejas y denuncias; y

XXVII. Requerir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, información y documentación, cuando lo estime conveniente.

3.3.5 Modificaciones del 2001 a su Reglamento Interno

Con el objeto de homologar los criterios que de las auditorías que se aplican a los entes fiscalizados, el mes de abril del 2001, se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, modificaciones al Reglamento Interno de la Administración Pública del D. F., en lo relativo a las funciones de las Contralorías Internas.

De esa forma, las funciones de fiscalización se realizan actualmente sólo a nivel central por la Contraloría General, dejando a las Contralorías Internas en cada dependencia, órganos desconcentrado u órgano paraestatal, fundamentalmente funciones de control de carácter preventivo. Para ello se derogaron las atribuciones que tenía en materia de realización de auditorías directamente en los entes en que se encontraran y se estableció como su principal función la planeación, aplicación y supervisión del Programa de Implantación y Seguimiento de Control Interno, que no es otra cosa que una serie de mecanismos y propuestas de mejoras regulatorias y administrativas, tendientes a hacer mas eficiente la operación y prevención de cualquier posible desviación en la operación.

Este cambio que concretó la Contraloría General, no es sino el reconocimiento de la unificación que debe tener la función fiscalizadora, pues el hecho de que cada Contraloría Interna realizara auditorías de acuerdo a sus propios criterios, según la dependencia de que se tratara, desvirtuaba los resultados que se obtenían ya que para un mismo hecho, podía haber distintos criterios de evaluación y, en su caso, sanción. **Reconoce además, la necesidad de identificar mejor al control interno del externo.**

CONCLUSIONES

El Poder Ejecutivo cuenta con su propio autocontrol, reconocido como control interno, cuyo objetivo teórico sería el controlarse y fiscalizarse a sí mismo (en la práctica se ha utilizado para solapar autoridades y engañar a los contribuyentes). Ese control se lleva a cabo a través de Dependencias del Ejecutivo en los diferentes ámbitos: Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM) y en la ciudad de México, por la Contraloría General del Distrito Federal.

Paralelamente al surgimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (1824), se creó dentro del Ministerio de Hacienda, el Departamento de Cuenta y Razón, que se encargaba de formular los presupuestos y la cuenta de ingresos y egresos; en el mismo Ministerio, la Tesorería General, además de recibir ingresos del Gobierno Federal y distribuir los fondos nacionales, vigilaba los pagos indebidos que efectuara el Ejecutivo e informaba a la CMHCD. Después de varias reformas y cambio de nombre a las dependencias encargadas de vigilar el apego a la legalidad en el gasto público, en 1982 se crea la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) como sucesora de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), misma que recientemente se transformó nuevamente para convertirse actualmente en la Secretaría de la Función Pública.

En virtud de ser la ciudad de México, sede de los Poderes de la Unión, el Presidente de la República tenía a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercía por conducto de un Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) quien, entre las unidades administrativas con que contaba para cumplir con sus atribuciones tenía a la Contraloría General. Esta área no tenía ninguna posibilidad de actuar independiente de lo que dispusiera el Jefe del DDF, por lo que su titular, pasaba a ser un subordinado más.

A partir de 1997 con el arribo del nuevo gobierno del Distrito Federal electo por primera vez, se renueva la figura de la Contraloría General del D. F., desarrollando sus atribuciones en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y en los artículos 102 al 113-Bis del Reglamento Interior de la Administración

Pública del D. F. Con el nuevo gobierno capitalino surge también una nueva figura jurídica "*sui generis*" del Distrito Federal, en la que un gran número de ordenamientos locales se basan prácticamente, en los ya existentes en el orden federal; este es el caso de las atribuciones consignadas para la Contraloría General en el artículo 34 de la LOAPDF, en analogía con las establecidas en el artículo 33 de la LOAPF, para la Secretaría de la Función Pública. De esa manera la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, recoge la función y distribución de competencias en analogía a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, consecuentemente, la Contraloría General del Distrito Federal, toma el esquema regulatorio de la hoy Secretaría de la Función Pública.

En ese orden de ideas, el Estatuto de Gobierno del D. F., hace las veces de una Constitución local y la Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F., se encarga de la distribución de competencias de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del D. F. Como resultado del análisis del artículo 34 de esta LOAPDF, se tiene que la Contraloría General del D. F. realiza más funciones de control externo (40%) que interno (38%), además de las que desarrolla por su propia naturaleza como órgano de servicio a la ciudadanía, particularmente, administrativas y atención de quejas y denuncias (22%).

Esas competencias fiscalizadoras duplican la labor que también realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con quien, a pesar de tenerlo consignado en su ley orgánica, incisos a), b) y c) de la fracción XI, del artículo 8, no coordina criterios ni detección de posibles irregularidades en los entes a fiscalizar.

Lo anterior se confirma con el reconocimiento de la necesidad de unificación de criterios y de aplicación de auditorías que la misma Contraloría General hizo al modificar en abril de 2001, los artículos 110, 112, 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del D. F., en los que se derogan las facultades que tenían las Contralorías Internas para realizar auditorías de manera directa, función que, actualmente se lleva a cabo únicamente a nivel central por la Dirección General de Auditoría.

Esto es, con la reforma al Reglamento Interior, las Contralorías Internas que funcionalmente dependen de la Contraloría General del

Distrito Federal pero que física y presupuestalmente se encuentran en las instalaciones de los sujetos de fiscalización, ya no realizan “auditorías”, sino que se encargan de evaluar los controles internos y coadyuvar para que los sujetos de fiscalización cumplan de mejor y más eficientemente con su función.

Otra finalidad consistió en homogenizar los criterios de auditoría, pues ocurría que una misma revisión aplicada a dos entes distintos tenía diferentes criterios, incluso resultados, dependiendo del Contralor de cada entidad fiscalizada y, como consecuencia sanciones contradictorias entre sí. Actualmente solo se realizan auditorías a nivel central evitando con ello mayor dispersión de criterios y pérdida de tiempo.

LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS, UNA ALTERNATIVA PARA LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO IV

4.1 AUTONOMÍA DE LOS ENTES PÚBLICOS

El concepto de autonomía se emplea como la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismo y engloba a su vez una serie de características, mismas que se mencionarán más adelante para mejor comprensión, pero iniciaré citando lo que señala el profesor Rodrigo Borja al respecto:

Autonomía.- " Desde el punto de vista etimológico, se llama autónoma la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo, no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos, pero están sometidos a la soberanía estatal.

La autonomía se enmarca en el concepto de *descentralización*, que puede ser de dos clases: *descentralización política*, que da lugar a la forma federal de Estado, y *descentralización administrativa*, que de ordinario existe en los Estados Unidos por razones de eficiencia operativa.

La autonomía se da en ambos casos, aunque sus alcances son diferentes. En el Estado Federal son autónomas las circunscripciones territoriales en que él se divide. Cada una de ellas tiene su propia ley y órganos gubernativos y administrativos que la conducen. Las atribuciones en el orden legislativo, ejecutivo y judicial que no han sido asignadas al gobierno central –denominado también *federal*- competen a las circunscripciones autónomas. Sus autoridades nacen de la elección popular y no de la designación central. Esta es una descentralización horizontal. En cambio la descentralización administrativa o por servicios- llamada

también *desconcentración* – simplemente delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos. Lo hace por motivos de eficiencia administrativa. Se trata de descongestionar el trabajo de los entes centrales a favor de los descentralizados, pero sin que éstos queden desligados de los vínculos jerárquicos que mantienen con el gobierno central. Esta clase de autonomía, que se funda en una descentralización vertical, no afecta a la estructura unitaria del Estado...." ²⁴

En base a lo anterior y delimitando la definición, sobre el particular mencionaré su significado etimológico:

Autonomía: del griego autós, que significa propio, mismo, y vouos, ley.

La autonomía es la facultad que poseen los estados, las instituciones o cualquier otro ente, **para autogobernarse** –darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades–, para determinar sus programas, metas y objetivos y para administrar libremente su patrimonio. Existen diversos tipos de autonomía, entre las principales encontramos las siguientes:

1. **De gestión.** Que implica que sus fines los realiza de acuerdo con la libertad de poder decidir criterios, políticas, lineamientos, definir metas y objetivos de acuerdo a sus propias ideas; la determinación de sus planes y programas y la fijación de los tiempos para ejecutarlos.
2. **Política.** Se refiere a la calidad que debe tener el órgano para ejercer su función de manera independiente, sin sujeción a otro órgano, por lo que la normatividad debe otorgarle el carácter de máxima autoridad. Esta autonomía adquiere el grado de parcial, si algún poder tiene ingerencia, y es nula si está supeditado a otro poder.

²⁴ BORJA, RODRIGO, ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, D. F., 1997, P. 56 Y 57.

3. **De gobierno o autonomía jurídica.** Implica la capacidad del órgano de autogobernarse reglamentariamente, el nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro de los marcos de su ley orgánica. La autonomía de las entidades federativas conlleva la facultad de legislar en un ámbito interno teniendo como guía la norma suprema de carácter superior.
4. **Administrativa.** Consiste en la facultad del órgano para establecer los parámetros de su organización interna, amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos.
5. **Presupuestal o Financiera,** Atribución para la libre administración de su patrimonio, determinando en qué forma, en qué proporción se gastarán los recursos, los órganos que deben manejarlos y rendir cuentas en virtud de que se trata de fondos públicos.

Las relaciones entre los organismos autónomos y el Estado deben ser de mutuo respeto, cada cual dentro del campo de atribuciones que le corresponda, pues debe entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado en tanto que están directamente relacionadas con el servicio público, es decir, el Estado se desprende facultades que le son propias para depositarlas en otra entidad creadas por él. **La autonomía, se otorga solo mediante un acto jurídico emanado del órgano Legislativo, sea federal o local,** por lo que no existe autonomía emanada de los actos del Ejecutivo o Judicial, la autonomía se ejerce solo por algunos **organismos descentralizados del Estado,** por lo que **no es posible concebir una dependencia u organismo que se integre a la estructura del gobierno central** y que al mismo tiempo sea autónomo y como consecuencia de todo lo anterior, no puede concebirse la autonomía fuera del marco jurídico o sea del Estado, de allí que la autonomía sea una condición jurídica que sólo pueda otorgarse a instituciones públicas.

Desde un punto de vista jurídico "la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización; si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos autónomos que no sean descentralizados. En términos generales la descentralización en una figura jurídica mediante la cual se reiteran determinadas facultades de decisión de una autoridad central

para transferirlas a otra autoridad de competencia menos general. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización solo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía a universidades e instituciones de educación superior de carácter público, también se faculta a los **miembros de la comunidad respectiva para autogobernarse** y establecer sus propias normas, estatutos o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto legislativo del Estado a través del cual se les otorgó la autonomía....²⁵.

La autonomía se enmarca en el concepto de *descentralización*, que puede ser de dos clases: **descentralización política**, que da lugar a la forma federal de Estado, y **descentralización administrativa**, que de manera común existe por razones de eficiencia operativa.

En opinión del catedrático Rodrigo Borja, la autonomía se da en ambos casos, aunque sus alcances son diferentes. **“En el Estado Federal son autónomas las circunscripciones territoriales en que él se divide. Cada una de ellas tiene su propia ley y órganos gubernativos y administrativos** que la conducen. Las atribuciones en el orden legislativo, ejecutivo y judicial que no han sido asignadas al gobierno central –denominado también *federal*- competen a las **circunscripciones autónomas**. Sus autoridades nacen de la elección popular y no de la designación central. Esta es una descentralización horizontal.

En cambio la descentralización administrativa o por servicios (conocida también *desconcentración*) simplemente delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos. Lo hace por motivos de eficiencia administrativa. Se trata de descongestionar el trabajo de los entes centrales a favor de los descentralizados, pero sin que éstos queden desligados de los vínculos jerárquicos que mantienen con el gobierno central. Esta clase de autonomía, que se funda en una descentralización vertical, no afecta a la estructura unitaria del Estado”.²⁶

²⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, U.N.A.M. MÉXICO, 1985. PÁGS. 8 Y 9.

²⁶ BORJA RODRIGO, ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, D.F., 1997, PÁGS. 56 Y 57.

4.1.1. Autonomía Constitucional

Se entiende como **órganos constitucionales autónomos**, aquellos que **se establecen en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado**. Esta descripción es interesante pues se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales, sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

El doctor en derecho constitucional, Jaime Cárdenas Gracia sostiene que "En Europa, su función ha sido principalmente controlar o equilibrar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el Parlamento, tienen los partidos, esto es, "despartidocratizan" el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y, para su funcionamiento ideal, no solo deben ser independientes de los tres poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional"²⁷.

Las funciones de estos órganos son reconocidas y garantizadas en las constituciones, por lo que pueden emitir actos definitivos, sin embargo y a pesar de las diversas características que puedan tener, dependiendo del país de que se trate, en todos los casos se coincide en que deben contar con **AUTONOMÍA orgánica, funcional y en ocasiones, presupuestaria**. La doctrina no ha definido que lugar deben tener los órganos constitucionales autónomos, con relación a la teoría de la división de poderes y los partidos políticos, ni mucho menos las características y principios homogéneos que se les deben atribuir.

En México se encuentran en este rango: La Universidad Nacional Autónoma de México, el Banco de México, El Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a nivel federal y las que establezcan las legislaturas locales.

²⁷ GRACIA CÁRDENAS, JAIME.- *ESTUDIOS JURÍDICOS EN TORNO AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL*.- UNAM, MÉXICO, 1998, P. 23.

4.1.2. Autonomía Reglamentaria

A este tipo de **autonomía se le denomina también** como **Legal**, y se entiende de los órganos con esa característica definidos en leyes secundarias, distintas a la Norma Suprema. A diferencia de la autonomía constitucional, **la legal no tiene en ningún caso, autonomía presupuestaria y generalmente está adscrita a alguno de los poderes del Estado.**

Por ejemplo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene definida la autonomía que ejerce en su propia Ley orgánica, misma que la delimita al señalar que es autónomo “para emitir sus fallos”, lo cual deja claro que su autonomía está acotada, más aún cuando se establece que para integrar nuevos magistrados, debe ser en base a la propuesta que haga el Ejecutivo Federal, con aprobación del senado. Esta forma de integración sugiere cierta dependencia, principalmente hacia el Presidente de la República. Esto lo ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

En el caso del Distrito Federal, actualmente se cuenta con diversas instituciones a quienes se les atribuye **autonomía reglamentaria**, concretamente establecida en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como ley secundaria: El Instituto Electoral del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y próximamente, el Consejo de Información Pública del Distrito Federal. Como puede observarse estos tres casos se crearon como órganos de control de las acciones que realizan los órganos del Estado.

4.2 ORGANISMOS AUTÓNOMOS EN MÉXICO

Una serie de instituciones públicas autónomas comparten el espacio que antes era patrimonio exclusivo del presidencialismo mexicano. Algunas de ellas, desde siempre fueron diseñadas para acotar las funciones del ejecutivo mexicano, otras, como el IFE, para expropiarle crecientes atribuciones metaconstitucionales, como aquella de organizar y calificar las elecciones; otra, como el Banco de México, para dar continuidad a la política económica por encima de los vaivenes sexenales; y otra más, como la UNAM, para mantener la cátedra y la investigación al margen del mundo de la política terrenal.

Desgraciadamente, la reciente renovación total o parcial de las direcciones de estas instituciones básicas de nuestra vida pública han dejado un mal sabor de boca, al haberse impregnado los procesos para el relevo, de los intereses políticos que ostenta al parecer, el resucitado bipartidismo de Estado (PRI-PAN). De cualquier forma, todas ellas constituyen, de hecho, una estructura peculiar de pesos y contrapesos que debemos aquilatar para el desarrollo futuro de nuestro país.

Durante décadas, el sistema político mexicano descansó *formalmente* en el principio de la división de poderes, pero realmente se sustentó en una estructura centralizada que dejó sin vigencia ese formato constitucional. La concentración de facultades, atribuciones y funciones en el Ejecutivo Federal, así como la existencia de un sistema de partido hegemónico, fueron los sustentos de ese centralismo, que cumplió funciones históricas de construcción de un Estado y un mercado nacionales fuertes, pero que se agotó a partir del último cuarto de siglo.

Desde entonces se inició una larga transición política y económica que tuvo, entre otros fines, abrir el sistema de partidos hacia el pluralismo político, institucionalizar la competencia electoral, acotar el presidencialismo e insertar al país en la globalización económica. Para cada uno de estos procesos se crearon o rediseñaron instituciones *ad hoc* **donde el principio rector fue la autonomía e independencia de gestión frente al Ejecutivo Federal**. Para los efectos del presente trabajo, a continuación me referiré a cuatro instituciones autónomas creadas a raíz de diversas crisis políticas mexicanas que cubren los ámbitos: educativo, electoral, de derechos humanos y de transparencia.

4.2.1 La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

La institución pionera en este tipo de diseño institucional es la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Aquí el concepto de autonomía tenía por objetivo fundamental tutelar los derechos de libertad de cátedra e investigación de la universidad, frente a las tendencias de un estado injerencista o de grupos de poder nacionales que buscaban el control político universitario. La autonomía sirvió para proteger y garantizar el acceso a un servicio público esencial como es la educación superior. De la misma manera, garantizó que el gobierno de la universidad quedara en manos de los propios universitarios, a través de un mecanismo de designación de las autoridades que si bien no es lo más representativo de la democracia, sí garantiza que las decisiones -- buenas o malas-- se procesen al interior de la propia casa de estudios.

La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse --darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación y para administrar libremente su patrimonio. A la Universidad Nacional de México le fue reconocida su autonomía en la Ley Orgánica de 1929. El 9 de junio de 1980 se elevó el principio de autonomía universitaria a rango constitucional, adicionándole una fracción al artículo tercero de la Ley Fundamental.

De la manera en que definió la ley orgánica de 1945, el concepto de autonomía necesariamente tenía que seguir el concepto de financiamiento por parte del Estado. De otra forma, todo lo demás se vulnera, se cuestiona y deja de tener una existencia real para existir solamente en discurso de los políticos, de quienes se llenan la boca hablando de educación pero le disminuyen el financiamiento a la educación.

Las características de la autonomía universitaria son:

1. **Académica.** Que implica que sus fines los realiza de acuerdo con la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; la determinación de sus planes y programas; y la

fijación de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico .

2. **De gobierno.** Significa el nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro de los marcos de su ley orgánica. En este último aspecto es interesante resaltar que la autonomía universitaria se asemeja a la autonomía de las entidades federativas.
3. **Económica.** Reconoce la libre administración de su patrimonio. Las universidades públicas no pueden cubrir sus necesidades con sus propios recursos, lo que hace necesario que el Estado les otorgue un subsidio, pero son las propias universidades las que determinan en qué materias y en qué proporción se gastarán los recursos. Anteriormente los órganos universitarios que manejaban esos recursos no rendían cuentas a organismos gubernamentales, sino a otro órgano universitario que generalmente era el Consejo (o el Patronato Universitario), el mismo órgano que casi siempre posee facultades legislativas para el ámbito interno, pero a raíz de las reformas constitucionales del 2000, la Auditoría Superior de la Federación tiene competencia para fiscalizarla.

Las Universidades, en el cumplimiento de sus funciones, al igual que cualquier otra institución autónoma, se encuentran con las siguientes premisas: a) realizar sus funciones bien, b) actuar dentro del orden jurídico, c) realizar sus funciones con libertad y responsablemente y d) rendir cuentas claras y oportunas.

El Artículo Tercero constitucional, como parte de la autonomía universitaria señala algunos aspectos de carácter laboral: a) las universidades autónomas tanto el personal académico como administrativo se regirán por el apartado A del artículo 123 constitucional; b) como el trabajo universitario tiene características propias de un trabajo especial, éstas se establecen en la Ley Federal del Trabajo, ley que indica las modalidades necesarias para que se haga concordar esa relación laboral con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las universidades y, c) como el ingreso, la promoción y la permanencia del personal académico son cuestiones de carácter académico, como se ha precisado, son fijados por las propias universidades autónomas.

Es claro que el texto constitucional resalta como componentes de la autonomía: a) el autogobierno de las instituciones; b) la libertad de cátedra e investigación; c) la autonomía del régimen académico universitario; d) la autonomía del régimen laboral del personal académico; y e) la capacidad de determinar el uso y objeto de gasto del patrimonio. Sobre el último rubro cabe recordar que, en el caso de la UNAM y el resto de las universidades públicas autónomas, el "patrimonio" incluye al subsidio anual otorgado a las instituciones.

No obstante los movimientos políticos que han sacudido a la UNAM, en gran parte gracias a su autonomía, esta institución sigue representando al país como "La máxima casa de estudios", pues a pesar de la obsolescencia de lo que implica seguir regidos por una Ley Orgánica con 58 años de edad, seguir sosteniendo esquemas antidemocráticos en la designación de sus autoridades, ha sabido mantenerse a la vanguardia de la educación superior en México.

Actualmente la educación constituye una función social a cargo del Estado, ya sea que la imparta directamente, en forma descentralizada e incluso privada, pero la Universidad Nacional mantiene una posición de liderazgo académico alimentada por su autonomía, una auténtica alternativa política y académica, que, aún cuando atraviesa una importante etapa de análisis interno y autocrítica, reafirma la vocación social de nuestra casa de estudios.

No puede concebirse una institución de esta envergadura, sin asociarla con la Autonomía que la ha caracterizado, fruto de la lucha de grandes hombres y mujeres, aún en medio de severas crisis económicas y políticas que ha atravesado nuestro país, sin duda alguna en esa característica se finca el desarrollo de sus más destacados profesionistas.

4.2.2 El Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral del Distrito Federal

El Instituto Federal Electoral (IFE) es otra institución prototipo. Desde su creación se planteó la plena independencia respecto al poder ejecutivo federal. Sin embargo, es con la reforma electoral de 1996 cuando se logra plenamente este objetivo, mediante la "ciudadanización"

de su estructura y gobierno. Aquí la autonomía sirvió para tutelar el derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades y a integrar órganos de gobierno a través de elecciones universales, limpias y confiables. De la misma manera, funcionó como fuente de legitimidad y gobernabilidad del propio Estado mexicano, al garantizar que el IFE fuera la institución responsable de renovar las autoridades con apego a los principios rectores de independencia, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, que rigen su actuación

Marco de Referencia. El Instituto Federal Electoral es un **organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios**, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. El IFE tiene su sede central en el Distrito Federal y ejerce sus atribuciones en todo el país a través de órganos desconcentrados ubicados en las capitales de las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales.

Una vez constituido formalmente empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política Mexicana aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990. Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral, la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral. Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes:

- La reforma de 1993 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.
- La reforma de 1994 incrementó el peso e 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 amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.

- La reforma de **1996 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.**

Principios Rectores.- La Constitución dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral se debe regir por cinco principios fundamentales:

1. **CERTEZA.** Todas las acciones que desempeñe deben estar dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.
2. **LEGALIDAD.** Que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.
3. **INDEPENDENCIA.** Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen sus órganos y autoridades, para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.
4. **IMPARCIALIDAD.** En el desarrollo de sus actividades deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos cualquier interés personal o preferencia política.
5. **OBJETIVIDAD.** Quehacer institucional fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales.

FINES.- De manera expresa y precisa, el ordenamiento legal dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral apunte al cumplimiento de los siguientes fines:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.
4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
7. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

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.

El Consejo General es el máximo órgano de dirección en el IFE. En su **integración** concurren **nueve miembros con derecho a voz y voto** (el consejero presidente y ocho consejeros electorales) y 17 miembros con voz pero sin voto, que son los consejeros del Poder Legislativo (actualmente cinco, en razón de uno por cada grupo parlamentario), representantes de los partidos políticos nacionales que contendrán en las próximas elecciones (11 en total) y el secretario ejecutivo del IFE. Como puede observarse este organismo cuenta también con una figura colegiada para tomar las decisiones.

Las elecciones del 2 de julio de 2000 marcaron un hecho novedoso en la vida política mexicana: por primera vez en nuestra historia constitucional desde 1917, se presentó una alternancia por lo que respecta al partido político que ocupa el cargo de la Presidencia de la República. Esta situación inédita abrió un debate en torno a la importancia y las consecuencias que la figura de la alternancia en el

poder generaba en un sistema democrático. Para algunos ésta representa la consolidación de la transición política mexicana; para otros la prueba de que la transición ya estaba acabada y que México vivía ya una plena normalidad democrática, y que la alternancia era únicamente un producto de la misma. Lo cierto es, que sin un organismo autónomo como el IFE, difícilmente se hubiera podido tener.

Nada menos recordemos lo ocurrido en la elección federal de 1988, situación que a la distancia sigue avergonzando a muchos de nosotros, cuando en el colmo de la desfachatez se “cayó el sistema” que en ese momento anunciaba una clara tendencia de que el partido en el gobierno perdería las elecciones, y al “recobrase el sistema” los resultados eran totalmente distintos. Esto solo pudo ser posible porque quien en ese momento era responsable de “organizar” las elecciones era la Secretaría de Gobernación, una dependencia absolutamente subordinada al Ejecutivo Federal y, consecuentemente, al partido en el poder.

4.2.2.1 EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

La Ciudad de México ha experimentado importantes cambios en su vida política durante los 10 años recientes resultado de las reformas constitucionales que dieron origen a la nueva figura jurídica que tenemos.

MARCO DE REFERENCIA. Como se ha repetido en el desarrollo del presente trabajo, para el Distrito Federal se han copiado las estructuras federales, lo que no es la excepción en materia electoral, como lo veremos a continuación.

- En 1988 los capitalinos elegimos por primera vez una Asamblea de Representantes, que abrió el camino para la llegada de nuevas formas de representación política.
- En 1993, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la promulgación de un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitiera

normar las relaciones políticas en esta ciudad, mismo que se expidió por el Congreso de la Unión, en 1994.

- La reforma constitucional de mediados de 1996 tuvo un enorme impacto en las estructuras de gobierno de la ciudad. Se incrementaron las facultades de la Asamblea Legislativa que ahora está integrada por Diputados, con atribuciones suficientes para crear y modificar los ordenamientos legales que norman la vida cotidiana de los capitalinos. Además, se determinó que a partir de 1997 y el año 2000, respectivamente, el Jefe de Gobierno y los responsables de las demarcaciones políticas que la conforman serán electos por voto universal, secreto y directo.
- En julio de 1997, los capitalinos elegimos a los Diputados de la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, por vez primera.
- La I Legislatura de la ALDF, se dio a la tarea de adecuar las normas jurídicas que rigen la vida política de la ciudad y, en noviembre de 1997, aprobó y envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la cual fue aprobada y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997.
- Este nuevo Estatuto sentó las bases para la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Electoral del Distrito Federal.
- Estos ordenamientos dan vida y rigen las actividades del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y establecen las normas para la participación democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones que tienen que ver con la vida política de la Ciudad de México.

Para lograr su objetivo los trabajos del Instituto, al igual que su homólogo el IFE, están encaminados hacia:

1. El desarrollo de la vida democrática en la Ciudad de México.
2. El fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos.

3. La promoción de los derechos político-electorales de los ciudadanos y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
4. La celebración periódica y de manera pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, así como de los procedimientos de participación ciudadana.
5. La preservación de la autenticidad y efectividad del sufragio.
6. La promoción del voto y la difusión de la cultura democrática.

Los principios rectores que lo caracterizan son también los mismos que para el IFE:

- Imparcialidad
- Equidad
- Certeza
- Objetividad
- Independencia
- Legalidad

También al igual que el IFE, el IEDF fue creado como el **organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios**, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar **las elecciones locales** y los procedimientos de participación ciudadana, es un organismo de carácter permanente, independiente en sus decisiones autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

ESTRUCTURA ORGÁNICA.- Nuevamente observamos que **la dirección** de este Instituto está conformada de forma **colegiada**, integrado por siete Consejeros Electorales y de los que uno es el Presidente; al seno del Consejo General, tiene de igual forma dentro de su estructura orgánica las siguientes instancias :

- a) Un Consejo General que es el órgano superior de dirección;
- b) Órganos ejecutivos y técnicos;
- c) Un órgano desconcentrado en cada uno de los Distritos Electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal;

- d) Órganos de vigilancia; y
- e) Mesas de Casilla.

La **eficacia de estos dos organismos** se apuesta en su **autonomía**, pues al desvincularse de los órganos que han de elegirse (Ejecutivo y Legislativo), se trata de garantizar una mayor imparcialidad, independiente de las tendencias o vaivenes políticos.

4.2.3 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un **organismo** que cuenta **con autonomía de gestión y presupuestaria**, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

La relativa reciente creación de esta institución se da como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, surgiendo diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.

MARCO DE REFERENCIA. Respecto de los antecedentes de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de julio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a **rango constitucional** y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, **con personalidad jurídica y patrimonio propios**, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución **con plena autonomía de gestión y presupuestaria**, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de *los* Derechos Humanos.

Tenemos entonces, que la protección y defensa de los Derechos Humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Su **ESTRUCTURA ORGÁNICA**, se integra con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. La Comisión Nacional, cuenta también con un **Consejo, integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio** en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión Nacional lo es también del Consejo Consultivo. Los cargos de los demás miembros del Consejo son honorarios. A excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre, se sustituyen los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

No podemos dejar de reconocer que la legitimidad y credibilidad con que cuentan en todo el mundo órganos como éste, **se debe precisamente a su autonomía**, que **los desvincula de los otros**

poderes políticos y le permite hacer juicios, que no obstante son eminentemente de carácter moral, toda vez que no cuentan con fuerza coercitiva, inciden en la opinión pública de tal manera, que no pueden dejar de acatarse sus recomendaciones, en la inmensa mayoría de casos.

De acuerdo con cifras del *Informe Anual de Actividades 1998* de la CNDH, de junio de 1990 a junio de 1998 se emitieron 1,315 recomendaciones, de las cuales 931 han sido totalmente cumplidas, lo que representa un 70 por ciento de acatamiento. De hecho, desde su creación, la CNDH ha recibido 62 mil 335 quejas, de las cuales han sido atendidas 60 mil 949, lo que arroja un resultado de 97.8 por ciento de atención.

4.2.3.1 LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) nació el 30 de septiembre de 1993. Es el más joven de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos que existen en México, los cuales tienen fundamento en el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagró en la Ley Suprema de nuestro país. Cabe señalar que a diferencia del IFE que cuenta con autonomía constitucional y el IEDF que basa su autonomía en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo que la caracteriza como reglamentaria o legal, la CDHDF, tiene su base legal en la norma suprema, aunque no directamente alude a ella, la establece al señalar en el precepto citado que: “El Congreso de la Unión y **las legislaturas de las entidades federativas**, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos.....”

Como en muchos países del mundo, se trata de un mediador —de gran prestigio y gran calidad moral— entre la autoridad y los gobernados, que busca fórmulas conciliatorias de resolución de conflictos entre unas y otros, es absolutamente autónomo no sólo respecto de las autoridades gubernamentales sino también de partidos, empresas, grupos de presión

y asociaciones religiosas. La **autonomía es una característica esencial** del defensor público de los derechos humanos.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es la institución encargada de conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal.

El Presidente de la CDHDF es designado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y su actuación al frente de la Comisión **es autónoma**, es decir, no está supeditado a autoridad o servidor público alguno. El funcionamiento de la CDHDF está regido por su propia Ley y su Reglamento Interno.

De conformidad con el artículo 2, de su Ley Orgánica, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo **público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios** que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

Fortalece su autonomía lo señalado en el artículo 6, del ordenamiento ya citado: “La Comisión en el desempeño de sus funciones, en el ejercicio de su autonomía y en el ejercicio del presupuesto anual que se le asigne por Ley, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno”.

ESTRUCTURA ORGÁNICA. La CDHDF, se conforma de la siguiente manera:

- I. Un Presidente;
- II. El Consejo;

III. Los Visitadores Generales que determine su reglamento interno; quienes auxiliarán a la o el Presidente y lo sustituirán en sus ausencias; y

IV. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desarrollo de sus actividades.

El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se nombra por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y dura en el cargo 4 años, con posibilidad de nombrarse para un segundo periodo. Las y los visitadores generales son nombrados y removidos libremente por la o el Presidente

El Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal está formado por diez ciudadanos, hombres y mujeres, de reconocido prestigio dentro de la sociedad, de los que siete no deberán ocupar ningún cargo, comisión o empleo como servidor público. Al frente de este órgano está el Presidente de la Comisión. Cada año deberá ser sustituido el miembro de mayor antigüedad de dicho Consejo y como se ha mencionado, el cargo de miembro del Consejo tiene carácter honorario, con excepción del de su Presidente.

El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y los Visitadores Generales **no pueden ser detenidos, sancionados o juzgados por las opiniones o recomendaciones que emitan** ni tampoco por los actos que realicen en ejercicio de las facultades propias de sus cargos que les asigne esta Ley, situación que garantiza su actuación independiente y autónoma, sin temor a posibles represalias (sin que necesariamente se trate de un fuero), y que está expresamente establecida en la ley.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, al igual que su homóloga federal, son instituciones por excelencia protectoras de los derechos elementales de los individuos, por lo cual es indispensable que cuenten con la credibilidad necesaria que brinde confianza a sus protegidos. El que la ley determine que sus titulares no puedan ser detenidos, sancionados o juzgados por el resultado de sus recomendaciones u opiniones, implica el reconocimiento que el Estado les otorga al de la independencia y autonomía necesarias para que cumplan con su labor.

4.2.4 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) y el Consejo de Información Pública del Distrito Federal

El IFAI es un organismo autónomo, descentralizado *sui generis*, creado por el Ejecutivo Federal como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades, como una entidad paraestatal, lo cual no deja de ser sumamente particular, en virtud que este tipo de entidades, si bien es cierto que toman sus decisiones independientemente de los poderes del Estado, también lo es que pertenecen a alguna cabeza de sector, para este caso, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Decreto que lo crea fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 2002, en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, expedida por el Honorable Congreso de la Unión el 11 de junio también de 2002, en la que se prevé expresamente que para efectos de sus resoluciones, el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones.

En los considerandos de dicho decreto, se señala que es necesario clarificar que la naturaleza jurídica del órgano es aquella que le permita ejercer con toda plenitud la **autonomía operativa, presupuestaria y de decisión**, indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública. El Instituto podrá realizar funciones cuasi-jurisdiccionales en lo relativo a la resolución de las negativas a las solicitudes de acceso a la información y de datos personales, así como la facultad de tener en todo momento acceso a información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.

Explican dichos considerandos, que la descentralización administrativa, bajo su modalidad de organismo no sectorizado, tiene entre otras ventajas, la de suprimir el vínculo jerárquico que caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas, además de otorgar la autonomía de gestión y patrimonial; se prevé la permanencia en el cargo y escalonamiento de los periodos de duración en la función, previstos en la Ley para los miembros de su órgano de dirección.

De esa manera, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México. El Instituto **cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión**, en términos de la Ley de Transparencia y del Decreto de su creación; sin perjuicio de que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se debe regir por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de estos dos últimos emanen, al igual que cualquier dependencia o entidad que utilice recursos públicos.

El Instituto tiene por objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información (toda una institución para poder ejercer un derecho consagrado en el artículo 8º. Constitucional), resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Con objeto de garantizar su autonomía presupuestaria y administrativa, el Instituto se considera como una entidad paraestatal de control indirecto.

El órgano máximo de dirección del Instituto está integrado por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente. Delibera en forma **colegiada** y toma sus resoluciones por mayoría de votos, de conformidad con su reglamento interior. Para efectos de sus resoluciones, el pleno del Instituto no está subordinado a autoridad alguna, por lo que puede adoptar dichas decisiones con plena independencia. El Pleno tiene, además de las facultades previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las que señala el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

ESTRUCTURA ORGÁNICA. Además de los comisionados que integran el órgano superior de dirección, el Instituto cuenta con los Secretarios que designe el Pleno, de conformidad con el presupuesto autorizado, encargados de las actividades administrativas, operativas y de sustanciación de los procedimientos y demás personal subalterno de dirección y de apoyo necesarios para el despacho eficaz de sus atribuciones.

El Instituto cuenta con una Contraloría Interna, órgano de control que ejerce sus funciones acorde con la naturaleza especializada del Instituto y sin interferir en las decisiones sustantivas de la entidad, de conformidad con la legislación en la materia. El Contralor Interno, así como los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades son designados en los términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y ejercerán, en el ámbito de su competencia, las facultades previstas en el propio ordenamiento, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones aplicables.

Al ser considerado una entidad paraestatal, el Instituto se somete a un órgano de vigilancia, quien tendrá las facultades que le otorga la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones aplicables. La función de Comisario recaerá en el titular del órgano interno de control. De conformidad con el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el ejercicio de las atribuciones conferidas al Comisario Público no conlleva la evaluación del desempeño de las funciones sustantivas del organismo ni implica limitaciones o restricciones de cualquier índole a dichas funciones. El Comisario sólo podrá asistir a las sesiones de pleno cuando éste trate asuntos relacionados con las atribuciones a las que se refiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

4.2.4.1. CONSEJO DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

El 8 de mayo del 2003, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, disponiendo el decreto que el "Consejo de Información Pública del Distrito Federal es un órgano autónomo del distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de acceso a la información pública, integrado por representantes de la sociedad civil y de los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos del Distrito Federal".

Dispone dicho decreto que el Consejo se integraría con **tres representantes** de la Administración Pública del Distrito Federal **designados por el Jefe de Gobierno**, tres diputados designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, **tres integrantes del Tribunal Superior de Justicia** que podrán ser Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, **tres representantes de la sociedad civil y un representante designado por cada uno** de los órganos **autónomos** del Distrito Federal, de entre sus propios integrantes. Los representantes de la sociedad civil percibirán un ingreso equivalente al de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los consejeros durarán en su encargo un período de cinco años y podrán ser reelectos por una sola vez. Los consejeros no podrán ser retirados de sus cargos durante el período para el que fueron nombrados, salvo por causa grave que calificará la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Este cargo es incompatible con cualquier otro empleo o actividad, salvo la docencia y la investigación académica. El Presidente del Consejo es nombrado por sus pares y por un período de dos años, pudiendo ser reelecto por una sola vez. Solo puede ser presidente quien sea representante de la sociedad civil. El Pleno del Consejo es la instancia directiva y la Presidencia, la ejecutiva.

El Consejo debe presentar anualmente ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, un informe sobre el acceso a la información pública. La vigilancia y el control se divide entre 3 instancias dependiendo su ámbito de competencia:

- I. A la Contraloría General en el ámbito de la Administración Pública Local;

II. Al Consejo de la Judicatura en la competencia del órgano Judicial del Distrito Federal;

III. A la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el ámbito de su competencia; y

IV. A los órganos de control interno de los Órganos Autónomos por Ley.

Como puede observarse, en este caso a diferencia del homólogo federal, El Consejo NO cuenta con la autonomía que la Ley de Transparencia del D. F. señala, por el contrario, la integración plurisectorial del Consejo, limita totalmente su actuación y posible toma de decisiones, rematándola en el artículo 68 de dicha ley que señala que cualquier solicitante puede inconformarse por las resoluciones que el Consejo estime en cuanto a la negación o limitar el acceso a la información o protección de datos personales, ante los órganos de vigilancia que ni más ni menos, pertenecen a la Administración Pública que tiene que acatar la ley.

Además de estar supeditado a la vigilancia de los órganos dependientes directamente del ejecutivo local, las resoluciones de los órganos de control, las decisiones que se tomen no se consideran definitivas, pues de acuerdo al artículo 74 de la ley referida, sólo las que determinen los órganos de control serán definitivas para los Entes Públicos.

Por diversas consideraciones del Jefe de Gobierno del D. F., se incumplió lo dispuesto en el Segundo Transitorio de la multicitada Ley, al no realizarse la designación del Consejo dentro de los siguientes 60 días de su entrada en vigor.

CONCLUSIONES

Se llama **autónoma** la sociedad o entidad **que se rige por su propia ley**, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo, no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos, pero están sometidos a la soberanía estatal. La autonomía se enmarca en el concepto de *descentralización*, que puede ser de dos clases: *descentralización política*, que da lugar a la forma federal de Estado, y *descentralización administrativa*, por razones de eficiencia operativa.

En el Estado Federal son autónomas las circunscripciones territoriales en las que se divide. Cada una de ellas tiene su propia ley y órganos gubernativos y administrativos. Las atribuciones en el orden legislativo, ejecutivo y judicial que no han sido asignadas al gobierno central –denominado también *federal*– competen a las circunscripciones autónomas. Sus autoridades nacen de la elección popular y no de la designación central. Esta es una descentralización horizontal. En cambio la descentralización administrativa o por servicios– llamada también *desconcentración* – simplemente delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos. Lo hace por motivos de eficiencia administrativa. Se trata de descongestionar el trabajo de los entes centrales a favor de los descentralizados, pero sin que éstos queden desligados de los vínculos jerárquicos que mantienen con el gobierno central.

Existen diversos tipos de autonomía, entre las que sobresalen encontramos: De gestión, Política, De gobierno o Autonomía Jurídica, Administrativa y Presupuestal o Financiera. La autonomía se distingue además por rangos jerárquicos, dependiendo en donde se establezca. En ese tenor, se encuentra la Autonomía Constitucional que se establece en la Norma Suprema, lo que les reconoce y garantiza poder emitir fallos definitivos. La Autonomía Reglamentaria es la que regula en leyes secundarias, distintas a la Constitución, por lo que su nivel de independencia puede ser acotado.

La Universidad Nacional Autónoma de México, es la institución autónoma pionera por excelencia, teniendo inmersa esta categoría desde su propia denominación. Esa facultad reconocida primero en su

Ley Orgánica de 1929 y después en el artículo tercero constitucional, el 9 de junio de 1980, le permite determinar libremente sobre: su Plan Académico y de investigación, su Gobierno y la forma de distribuir su presupuesto. En el mismo precepto constitucional se señala que el régimen laboral universitario con características de un trabajo especial, debe hacerse concordar con su autonomía y se rige por el apartado A, del artículo 123 constitucional.

La UNAM mantiene una posición de liderazgo académico alimentada por su autonomía, una auténtica alternativa política y académica, que, aún cuando atraviesa una importante etapa de análisis interno y autocrítica, reafirma su vocación social. No puede concebirse una institución de esta envergadura, sin asociarla con la Autonomía que la ha caracterizado, fruto de la lucha de grandes hombres y mujeres, aún en medio de severas crisis económicas y políticas que ha atravesado nuestro país, sin duda alguna en esa característica se finca el desarrollo de los más destacados profesionistas de nuestra casa de estudios.

El Instituto Federal Electoral (IFE), es otra institución **autónoma** creada como un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios (características esenciales de los organismos descentralizados). Con la reforma constitucional de 1996, se le reconoce plena autonomía y deja de pertenecer totalmente a la Secretaría de Gobernación, iniciando un camino por la recuperación de la confianza de la ciudadanía, que alcanzó con las elecciones federales del 2000, al legitimar la alternancia en el cargo de Presidente de la República y devolviendo al pueblo la credibilidad perdida en los procesos electorales, tras el descarado fraude de las elecciones de 1988.

El reconocimiento de su autonomía y ciudadanización, apoyados en los principios rectores en que fundan su actuación: Certeza, Legalidad, Independencia, Imparcialidad y Objetividad, sin duda son factores que determinan la eficacia de sus resultados. Para algunos ésta representa la consolidación de la transición política mexicana; para otros la prueba de que la transición ya estaba acabada y que México vivía ya una plena normalidad democrática, y que la alternancia era únicamente un producto de la misma. Lo cierto es que sin un organismo autónomo como el IFE, difícilmente se hubiera podido tener.

Tras esta experiencia, el Distrito Federal no se queda atrás estableciendo en su Estatuto de Gobierno la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), basando sus principios rectores y funcionamiento en los del IFE, desde su conformación colegiada, su designación por el órgano legislativo local y sus principales funciones. Se apuesta en la autonomía de estos dos organismos, su eficacia, desvinculando su dependencia, de los órganos que han de elegirse.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, también son organismos que cuentan con autonomía de gestión y presupuestaria, elevadas ambas a rango constitucional, encargadas de velar por la protección de los derechos elementales de los individuos. La legitimidad y credibilidad con que, organismos de esta naturaleza cuentan en todo el mundo, se debe precisamente a su autonomía, que los desvincula de los otros poderes políticos y le permite hacer juicios, que no obstante son eminentemente de carácter moral, toda vez que no cuentan con fuerza coercitiva, inciden en la opinión pública de tal manera, que no pueden dejar de acatarse sus recomendaciones, en la inmensa mayoría de casos.

Fortalece la autonomía del IEDF lo señalado en el artículo 6, de su Ley Orgánica: “La Comisión en el desempeño de sus funciones, en el ejercicio de su autonomía y en el ejercicio del presupuesto anual que se le asigne por Ley, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno”. Es absolutamente autónomo no sólo respecto de las autoridades gubernamentales sino también de partidos, empresas, grupos de presión y asociaciones religiosas. La **autonomía es una característica esencial** del defensor público de los derechos humanos.

4.3 PRINCIPALES ORDENAMIENTOS QUE DEBEN REFORMARSE O ABROGARSE

Para llevar a cabo la propuesta materia del presente trabajo, es indispensable realizar las reformas concretas a los artículos de los ordenamientos que enseguida enunciaré, por orden de jerarquía:

4.3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 122, fracción V, inciso c), Base Primera, para quedar como sigue:

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
<p>ARTÍCULO 122, FRACCIÓN V, INCISO C), BASE PRIMERA Respecto a la Asamblea Legislativa: </p> <p>.....</p> <p>c).- Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.</p>	<p>ARTÍCULO 122, FRACCIÓN V, INCISO C), BASE PRIMERA Respecto a la Asamblea Legislativa: </p> <p>.....</p> <p>c).- Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal. La entidad de fiscalización del Distrito Federal será un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, será independiente en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su</p>	<p>En la modificación de este precepto, radica una base fundamental de transformación para la fiscalización en el Distrito Federal.</p> <p>Es urgente que se elimine del texto constitucional, la sujeción del artículo 122 al 74 "en lo que sean aplicables", pues este es el fundamento que no permite establecer una fecha menor de "los primeros diez días del mes de junio" señalada en la fracción IV, del art. 74 constitucional, para la presentación de la Cuenta Pública. La autonomía que se propone es de tipo</p>

	organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.	CONSTITUCIONAL, pues de otra forma tendría que seguir bajo la adscripción de alguno de los poderes públicos.
La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio . Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;	La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de abril . Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;	Una vez eliminada esa taxativa, se propone acortar la fecha de presentación para los primeros diez días del mes de abril del año siguiente a su ejercicio. Se propone esta fecha en virtud de que los auditores externos de las entidades paraestatales tienen hasta el mes de marzo para presentar los dictámenes financieros.
d) e).- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;	d) e).- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la entidad de fiscalización y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;	La denominación no es punto de controversia, sin embargo, debe reflejar la actividad real que se desempeñará, pues el término "contaduría" se refiere únicamente a una actividad contable.

Una de las limitantes que las pasadas legislaturas de la ALDF han tenido para contar con los resultados de auditoría con mayor oportunidad, es la segunda parte del inciso c), fracción V, de la Base Primera constitucional, toda vez que los criterios del artículo 74, fracción IV, señalan el mes de junio para que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados y es en esta disposición en la que se determina la fecha de presentación de los **primeros diez días del mes de junio** (casi medio año después de ejercido el gasto total), tomando expresamente la misma fecha para que el Jefe de Gobierno presente la Cuenta Pública del Distrito Federal ante la ALDF.

Revisar la Cuenta Pública es un derecho incuestionable de los diputados capitalinos como representantes de los gobernados, por lo que es necesario conocer los resultados de la Cuenta Pública que debe rendir el ejecutivo local en el menor tiempo posible. Los avances informáticos con los que actualmente contamos permiten acortar significativamente los mecanismos de rendición de cuentas. Esta propuesta reducirá cuando menos en 60 días para iniciar la fiscalización.

Es necesario que los legisladores locales actúen con mucha responsabilidad y cuidado al expedir la ley que regule a la nueva entidad de fiscalización que garantice la eliminación de cualquier forma de injerencia o de subordinación directa que pretendan tener con respecto a ésta, toda vez que de acuerdo a la experiencia, esa “dependencia” se traduce en supeditación política.

4.3.2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Los preceptos de la ley secundaria que se proponen modificar son el 42, fracciones IX y XX, incorporar un nuevo artículo 42-Bis y el artículo 43, en los siguientes términos:

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:	42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:	Las modificaciones tanto al precepto constitucional como al estatutario, sentarán las bases para los demás ordenamientos

<p>.....</p> <p>IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la entidad de fiscalización y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;</p> <p>.....</p>	<p>que se deben emitir.</p> <p>Se propone que la ALDF continúe con la facultad revisora de la Cuenta Pública, pero es importante que se precise que ya no podrá disponer del órgano técnico como un auxiliar para realizarlo, sino que se debe valer de sus propios medios.</p>
<p>XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;</p>	<p>XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que a su vez se enviarán a la entidad de fiscalización del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.</p>	<p>Se propone también que los informes trimestrales se turnen a la entidad de fiscalización del Distrito Federal, para que ésta cuente con mayores elementos para la revisión de la Cuenta Pública.</p>
	<p>Artículo 42-Bis.- La entidad de fiscalización del Distrito Federal es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio</p>	<p>Al tratarse de un nuevo órgano, es necesario crear las disposiciones que rijan su funcionamiento.</p> <p>No puede dejar de establecerse la</p>

	<p>propios y será independiente en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley, para lo cual tendrá a su cargo:</p>	<p>descripción del tipo de órgano, lo cual lo encuadra en la administración pública paraestatal.</p> <p>Las atribuciones que se proponen, se describirán en el capítulo de integración y principales funciones del nuevo órgano.</p>
<p>Artículo 43.- Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto</p>	<p>Artículo 43.- La revisión de la Cuenta Pública, estará a cargo de la Entidad de Fiscalización del Distrito Federal, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la Contraloría General de la Asamblea Legislativa. Ésta última podrá apoyarse en los resultados de este organismo autónomo para someter al pleno la aprobación del Dictamen correspondiente.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto</p>	<p>Es fundamental eliminar del texto del Estatuto y demás ordenamientos que lo contengan el término "dispondrá", en virtud de que la figura autónoma del órgano que se propone, no es parte de la Asamblea Legislativa, pues precisamente debe desvincularse de cualquier politización posible.</p> <p>En virtud de que la Asamblea Legislativa del D. F., ya cuenta con una Contraloría General del Poder Legislativo, debe ser competencia de éste, desde el punto de vista técnico a quien le corresponda la vigilancia del</p>

<p>conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p>	<p>conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p>	<p>cumplimiento de las funciones que tenga la entidad de fiscalización.</p>
<p>Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.</p>	<p>Si del examen que realice la entidad de fiscalización aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.</p>	<p>Al eliminar del artículo 122 la referencia de seguir los criterios establecidos en el artículo 74, fracción IV, ambos constitucionales, es conveniente reformar de manera análoga, lo correspondiente en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.</p>
<p>La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.</p>	<p>La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de abril.</p>	<p>Se retoma en la ley secundaria, la fecha de los primeros días del mes de junio, para la presentación de la Cuenta Pública que establece el artículo 122 constitucional. Se propone una disminución de dos meses, para mayor oportunidad.</p>

4.3.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Con la creación de un nuevo órgano que realice las funciones de control interno y externo, se propone derogar el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que le da fundamento a la actual Contraloría General del Distrito Federal.

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 34. A la Contraloría General del Distrito Federal corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.</p> <p>Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:</p> <p>.....</p>	<p>Artículo 34. Derogado</p>	<p>En necesario eliminar este precepto, pues se plantea la extinción de esta Dependencia del Ejecutivo Local.</p>

4.3.4 Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
artículos 102 al 113-Bis.	Artículos 102 al 113-Bis Derogados	Al extinguirse el fundamento que le da origen a estos artículos, también deben extinguirse

4.3.5 La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su Reglamento Interior

Se propone abrogar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su Reglamento Interno, de la misma forma que el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para dar paso a la Ley de Fiscalización y Transparencia del Distrito Federal, sin embargo, tomando como base las funciones de fiscalización de la CMHALDF y las de control de la CGDF integrándolas en un solo cuerpo normativo.

CONCLUSIONES

La importancia transformar la función fiscalizadora, unificándola en un solo órgano autónomo, sin duda marcará la pauta que permita concebir una nueva visión de la fiscalización en México. Las reformas constitucionales en el área de la fiscalización y control de los recursos públicos federales, modificando el artículo 79 y la nueva creación del Instituto de Transparencia en el ámbito federal, confirman la necesidad de adecuar el marco jurídico del Distrito Federal a efecto de hacer cada vez más estricta la vigilancia del uso y destino de los fondos públicos.

El tema de la fiscalización y la transparencia en la utilización de los recursos públicos requiere, invariablemente, de una adecuación normativa, ya que es de suma importancia fortalecer la tarea fiscalizadora en aras de que los gobernados contemos con respuestas ágiles y oportunas para conocer si nuestros recursos están siendo debidamente utilizados, para ello es indispensable incorporar principios no solo de eficiencia y eficacia, sino, al tenor de los nuevos cambios, los de autonomía, transparencia en la información, profesionalización de los servidores públicos y no solo mantener, sino fortalecer la figura colegiada en la titularidad.

Desafortunadamente, ninguna de las sendas iniciativas que en esta materia han presentado los legisladores de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal, prevé la necesidad de modificar en primer término las disposiciones constitucionales, sin las cuales no pueden modificarse tampoco las leyes secundarias para acortar los tiempos de presentación tanto de la Cuenta Pública, como del Informe de Resultados.

4.4 PROPUESTA DE INTEGRACIÓN Y PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO AUTÓNOMO PARA LA FISCALIZACIÓN, EL CONTROL Y LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL

En primer lugar la denominación del órgano autónomo no puede seguir teniendo el nombre de la “Contaduría” término que no se apega en lo absoluto ni a las funciones ni a los fines que realmente se llevan a cabo, pues recordemos, esta nomenclatura proviene de las denominaciones que las Cortes Españolas le dieron a las primeras instituciones encargadas, únicamente de revisar y cotejar las cuentas reales (glosa). En cuanto a la “Contraloría”, el órgano no será únicamente controlador, entendiéndose éste como un autocontrol o control interno.

Si bien es cierto que en muchos otros ordenamientos el Distrito Federal se ha seguido fielmente los nombres de las instituciones federales, en esa lógica a este nuevo órgano le corresponderle el de “Auditoría Superior del Distrito Federal”, con lo que tampoco estoy de acuerdo, pues se trata de crear instituciones propias, que reflejen las características y necesidades de nuestra entidad federativa, amén de que la auditoría no sería la única función relevante que la institución llevará a cabo. Sin tratar de imponer desde este momento una denominación, considero que el nombre debe reflejar las tres grandes vertientes que se le atribuirían como puntos centrales: **La fiscalización, el control y la publicidad o transparencia de resultados.**

Pero como he mencionado, la denominación no tiene por que ser punto de controversia, por lo que, en tanto se define un nombre adecuado, para los efectos de este trabajo la denominaré “Entidad de Fiscalización del Distrito Federal”.

4.4.1 Integración

Definitivamente la integración que se propone debe ser **colegiada**, figura que siguiendo la naturaleza de los órganos autónomos ya

analizados, refleja la pluralidad de ideas, mejor división de tareas y compartimiento de responsabilidades. Dada la diversidad de funciones principales a realizar se propone se integre de **cinco a siete titulares**, de entre los que uno, será su presidente. Como hemos observado a lo largo de este trabajo la colegialidad es una característica muy importante para la toma de decisiones y garantizar la independencia de su actuación; siempre debe ser en número non, a efecto de poder decidir en caso de empate.

También debe garantizárseles seguridad en su mandato, esto es, **inamovilidad** por motivo de sus resoluciones. La propuesta que hago es de **seis años**, con relevos parciales; esto tiene la finalidad de conjugar la experiencia de los que ya están con la novedad, fuerza e ímpetu de los que llegan.

Lo más idóneo sería que el órgano fuera electo directamente por la ciudadanía, pero ya que de que en nuestro país no se cuenta con mecanismos para llevarlo a cabo, se le daría de inmediato tintes políticos, por lo que se propone que se designen por mandato de las **dos terceras partes** de los diputados en la Asamblea Legislativa y **por CONSENSO**, esto es, que exista conformidad en todos los partidos políticos representados en el recinto legislativo, con el fin de evitar “acuerdos” entre los partidos que por sí mismos, tengan el número necesario para aprobarlos. La triste experiencia de la elección de los Consejeros Electorales del IFE para el periodo 2003-2010, son una alerta que hay que tomar en cuenta.

No puede faltar una instancia que fiscalice al fiscalizador, pero es necesario tomar en cuenta las recientes reformas que sufrió la LOALDF, al crear la **Contraloría General** de la Asamblea Legislativa. Tomando en cuenta que el fiscalizador no puede depender jerárquicamente del fiscalizado, me parece correcto que sea la Asamblea Legislativa quien fiscalice las acciones del órgano autónomo, por conducto de su propia Contraloría.

A diferencia de algunas reformas aprobadas a la LOCMHALDF en 2004, que lejos de fortalecer la autonomía refuerzan el control de los legisladores sobre el órgano técnico, al modificar por ejemplo el artículo 8, fracción XI “.....considerar todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea del Programa General de Auditorías y las revisiones

especiales que se estimen procedentes **por mandato expreso del Pleno** a través de la Comisión” la base de este trabajo es la **AUTONOMÍA** como principio básico de imparcialidad incluso debe ser con rango constitucional y quedar plasmado en el artículo 122 como se ha propuesto en el capítulo que antecede.

Es muy importante resaltar que actualmente se abordan en la Ley Orgánica de la CMHALDF, tanto funciones orgánicas internas como conceptos de fiscalización, por lo que deberán **distinguirse** en una nueva **Ley de Fiscalización del Distrito Federal** y la Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización del Distrito Federal. A efecto de trastocar las actividades sustantivas que permanentemente se llevan a cabo, se propone tomar las actuales **estructuras**, ya que en gran medida esta propuesta intenta unificar esfuerzos y no dispersarlos más.

Una de las figuras que se incorporaron en 1999 a la LOCMHALDF fue la del **Servicio Profesional de Carrera**, cuyo objetivo es incentivar la profesionalización de los servidores públicos por medio de una capacitación permanente, garantizar la permanencia en su empleo sin el temor de ser removido como consecuencia de su trabajo en las auditorías que no favorezcan a alguna o algunas autoridades. El índice de movilidad del personal en la CMHALDF es sumamente alto (sólo para el área de adquisiciones en los últimos seis años ha habido 12 directores), lo que no permite una continuidad en los programas iniciados y representa un costo no sólo económico sino en cuanto tiempo y eficacia para la institución y por ende para todos los contribuyentes. En ese orden de ideas propongo la siguiente estructura:

Para el ejercicio de las **facultades de fiscalización** las siguientes Direcciones Generales:

- Dirección General de Auditoría Financiera;
- Dirección General de Auditoría al Desempeño;
- Dirección General de Auditoría a las Adquisiciones y Obra Pública;
- Dirección General de Responsabilidades y Sanciones.

Todas las revisiones que se realizan deben hacerse en apego a la legalidad, por lo que resulta inocuo señalar “auditorías de legalidad”, como las que actualmente se contemplan en los dos entes fiscalizadores en cuestión. En lugar de una Dirección General de Auditorías de

Legalidad, se propone integrar la de Auditorías al Desempeño, dado que es la eficiencia y eficacia en los programas lo que debe medirse en la ejecución del gasto público, por supuesto además de la legalidad. No omito señalar que para la óptima obtención de resultados es necesario que se cuente con verdaderos **indicadores de gestión**. Es importante estructurar las áreas de revisión por materia y no por tipo de entidad, sobre todo porque el universo de sujetos de fiscalización ha aumentado con la incorporación de los organismos autónomos.

Para el ejercicio de las **facultades de Control** se integrará con las siguientes Direcciones Generales:

- Dirección General de Evaluación y Diagnóstico;
- Dirección General de Quejas y Denuncias;
- Dirección General de Situación Patrimonial;
- Dirección General de Comisarios.

Para el ejercicio de las **facultades de Transparencia** con las siguientes Direcciones Generales:

- Dirección General de Transparencia;
- Dirección General de Atención Ciudadana;

Además, lógicamente debe contar con áreas encargadas del funcionamiento administrativo interno:

- Dirección General de Administración;
- Dirección General de Sistemas e Informática;
- Dirección General de Personal y Servicio Civil de Carrera.

Evidentemente, las Contralorías Internas que se encuentran físicamente en las instalaciones de los sujetos de fiscalización, no podrían depender de este órgano autónomo, pues no puede constituirse en juez y parte. En virtud de tratarse de órganos dependientes de la administración pública central, pueden adscribirse a una Dirección General al seno de la propia jefatura de Gobierno.

4.4.2 Principales Atribuciones

Para el desempeño de sus funciones, la Entidad de Fiscalización del Distrito Federal (EFSEDF) podrá exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, promover investigaciones y cualquier acto que se relacione con su competencia. La EFSEDF, será un **organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad máxima en la materia**, que tenga por objeto la fiscalización del gasto público, **la evaluación del control** en la gestión pública y **garantizar el acceso a la información pública gubernamental** del Distrito Federal.

Esta entidad de Fiscalización Superior del Distrito Federal tendrá a su cargo:

- i. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y aplicación de fondos y recursos del Distrito Federal, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- ii. Entregar el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública a la Asamblea Legislativa a **más tardar el 30 de septiembre del año siguiente de su ejercicio**. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de la revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá **carácter público**.
- iii. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos, así como la negativa de acceso a la información pública;
- iv. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública del Distrito Federal o a su patrimonio y fincar **directamente** a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, **promover las acciones de responsabilidad** a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, mismas que serán aplicadas mediante el procedimiento administrativo de ejecución por el Ejecutivo Local, promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades y presentar las denuncias y querrelas penales en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley;

- v. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública del Distrito Federal;
- vi. Opinar, previo a su expedición, sobre la viabilidad y legalidad de normas de cualquier tipo de control que elaboren los sujetos de fiscalización del Distrito Federal;
- vii. **Promover y difundir el acceso a la información pública**, resolver sobre la negativa a las solicitudes y proteger los datos personales en poder de los sujetos de fiscalización.

La Asamblea Legislativa designará a los titulares de la entidad de fiscalización por **CONSENSO y con voto de las dos terceras partes** de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Los titulares **durarán en su encargo seis años y no podrán ser nombrados nuevamente**. Podrán ser removidos, exclusivamente, por causas graves que la ley señale.

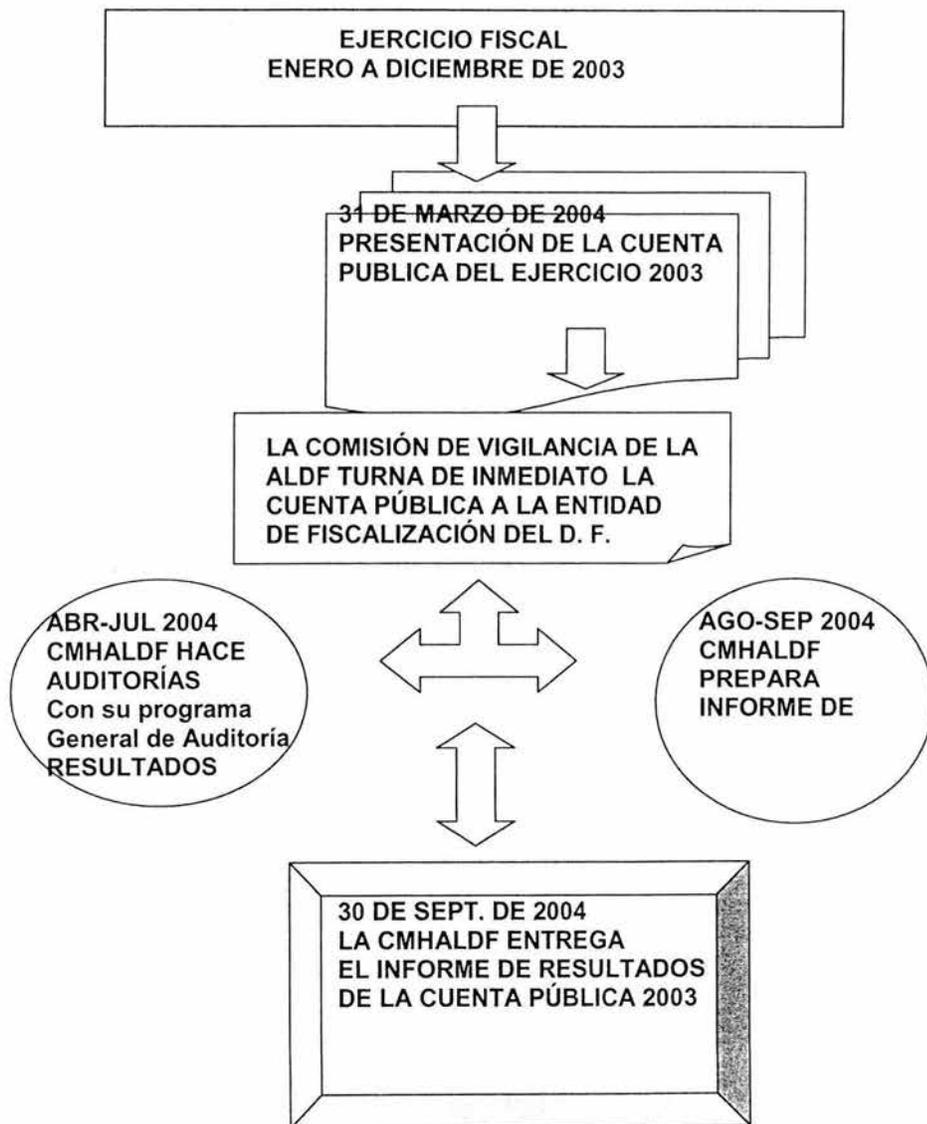
Durante el ejercicio de su encargo no podrán formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Una de las mayores problemáticas que actualmente tienen los órganos fiscalizadores para poder ejecutar sus resoluciones es la relacionada con los tiempos establecidos que actualmente rigen, con esta Tesis, el organismo autónomo disminuiría considerablemente el tiempo para la entrega de resultados, pues ya no tendrá que esperar a que la Asamblea Legislativa “ordene” las auditorías que quiera que la Contaduría haga durante la segunda etapa, una vez que los legisladores discuten el Decreto de Revisión de la Cuenta Pública, como ocurre actualmente. También se eliminará el lapso que se invierte al tener que remitir los pliegos de observaciones no solventadas a las dependencias del ejecutivo local (Contraloría General y Procuraduría Fiscal), para que estas inicien nuevamente el procedimiento correspondiente.

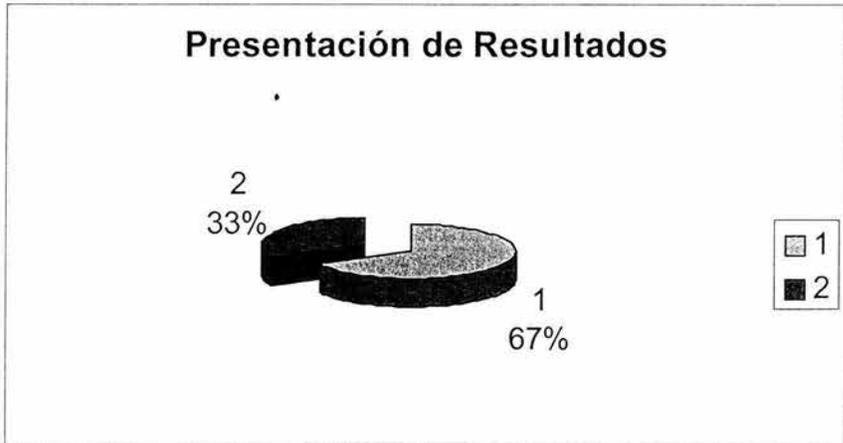
Esto es, al contar la CMHALDF con facultades de fincamiento directo de responsabilidades, estará en posibilidad no solo de estimar los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública, sino podrá

realizar el procedimiento para determinar las sanciones e indemnizaciones directamente a los responsables y, en su caso, enviar las resoluciones con el monto de los créditos fiscales que corresponda, únicamente para su cobro.

Para ejemplificar lo anterior se seguiría la siguiente hipótesis:



Como podemos observar, a diferencia de la ilustración del capítulo 3.2, en la que se ejemplifican los términos actualmente establecidos para conocer los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública, que es de 18 meses y medio, con esta propuesta se reduciría a sólo nueve meses, más del 50% menos. Esto redundaría directamente en la oportunidad de la obtención de resultados y diluye prácticamente la posibilidad de la prescripción.

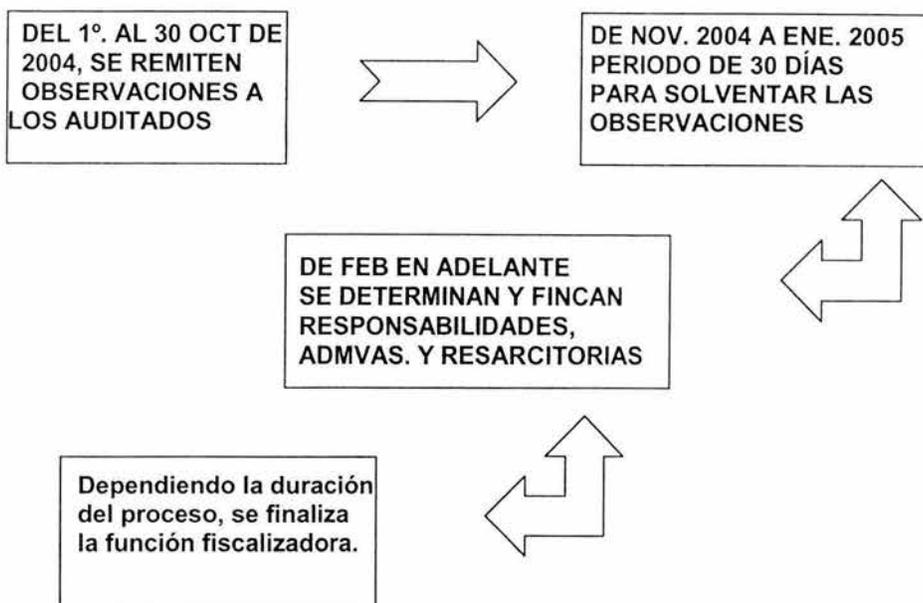


1. Tiempo establecido actualmente (18 ½ meses)
2. Tiempo con esta propuesta (9 meses)

Si consideramos que este nuevo órgano contaría con facultades directas para la determinación de responsabilidades y en su caso imposición de sanciones resarcitorias, también se elimina sustancialmente el tiempo para sancionar a los posibles responsables y para que la hacienda pública recupere lo que en derecho le corresponde.

Es importante apuntar que las reformas a la LOCMHLDF de 1999, logró disminuir en 53 días los resultados de la Cuenta Pública, pues anteriormente se presentaba el Informe de Resultados a la Asamblea Legislativa, el 27 de septiembre y actualmente es el 15 de julio, **del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública**, esta propuesta aspira a que se señale como fecha el 30 de septiembre, pero **del año siguiente a su ejercicio** (un año menos).

En el siguiente ejemplo se observa de manera más gráfica la disminución del tiempo que se obtendría para sancionar y/u ordenar el cobro de las responsabilidades administrativas o resarcitorias, en su caso.



Con esta disminución en el tiempo que se otorga a los fiscalizados para solventar observaciones, de 45 a 30 días (ya establecido en las reformas de 2004), el tiempo que transcurre a partir del cierre del ejercicio fiscal, a la imposición de sanciones sería aproximadamente de 14 meses, significativamente menor al actual, que como se ha expuesto llega a rebasar los 36 meses y con ello, aplicar el principio de prescripción de la acción.

4.4.3 Autonomía Constitucional o Reglamentaria

Para garantizar la eficacia en la actuación del órgano autónomo que se propone, su **autonomía debe ser constitucional** es decir, que se establezca en el máximo ordenamiento mexicano, pues solo de esta forma no podrá ser adscrito a ninguno de los poderes del Estado. En

este orden de ideas, una propuesta ambiciosa de avances radicales en la rendición de cuentas, sería que el artículo 79 que regula a la Auditoría Superior de la Federación, se reformara estableciendo la obligación de crear órganos autónomos con similares características al federal en los estados de la República Mexicana y en el Distrito Federal, sin duda alguna, evitaría una inmensa cantidad de discusiones políticas entre los legisladores y garantizaría de manera genérica las características autonómicas necesarias para su actuación.

Posteriormente en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como máximo ordenamiento de esta entidad federativa, se recogerá la definición de esta figura como un **organismo público descentralizado de la administración pública local**, dejando para la Ley de Fiscalización el Distrito Federal el desarrollo de sus competencias en materia de fiscalización de evaluación del control y de transparencia y acceso a la información pública local.

No se trata de proponer aquí un cuarto poder de “vigilancia” hacia los otros tres (característica que se les ha dado a los Tribunales Constitucionales Europeos), sino de reconocer la necesidad de contar con instituciones que no se encuadren en ninguno de los otros poderes, restringir y sujetar al derecho a los otros poderes, capaces de fiscalizar, transparentar y hasta democratizar la vida política del país. Es necesario dejar claro que en el mundo ha cambiado la forma de entender la teoría tradicional de la división de poderes, transitando de una forma rígida de atribuciones a la distribución de distintas facultades entre los poderes del Estado.

Cuando este tipo de organismos autónomos existen, tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y pueden emitir actos definitivos. El reconocimiento de ellos ha ido evolucionando principalmente a la luz de los conflictos competenciales o de atribuciones entre éstos con los poderes tradicionales, es por ello que no existe aún un tratamiento sistemático sobre cuáles o cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos. En el nuestro como en otros países, constitucionalmente y a veces en leyes secundarias, se ha extendido su número y creación.

Por esa variedad que existe en el número y grado de autonomía, García Pelayo distingue las siguientes características de identificación con las que deben contar:

- a) **La inmediatez**, esto es, que estén establecidos directamente en la Constitución;
- b) **La esencialidad**, porque son necesarios para el Estado;
- c) **La dirección política**, porque participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos;
- d) **La paridad del rango**, que mantienen con los otros órganos del Estado;
- e) **La autonomía**, que generalmente es orgánica, funcional y en ocasiones presupuestaria.

Si bien esta nueva tendencia ha permeado también en nuestro país, por supuesto no se ha considerado formalmente un cuarto poder, pero a la luz de los resultados positivos que se han tenido en instituciones como el IFE y la CNDH, particularmente, se ve con buenos ojos la nueva figura jurídica autonómica.

Sin embargo, en materia de fiscalización no ha sido posible ni siquiera a nivel federal con sus últimas reformas, dotando de autonomía de gestión a la Auditoría Superior de la Federación, que se **reconozca una total independencia de la Cámara de Diputados**, limitando con ello su autonomía. Más difícil será entonces, concebir que la Asamblea Legislativa “pierda” el control que conserva con respecto a la CMHALDF, sin embargo es fundamental empezar a plantearlo.

COMENTARIOS FINALES

La **FISCALIZACIÓN** del gasto público, es la actividad por medio de la cual, diversos órganos del Estado **traen a juicio las acciones** de cualquier entidad o persona que haga uso de recursos públicos, a quienes se les confiere la atribución de ejercerlos, su correcta aplicación y el buen uso que se les debe dar. Una vez que se han recaudado los recursos públicos sustrayéndolos de los gobernados y de realizar las erogaciones necesarias para el desarrollo de la función y servicios públicos, es indispensable **INFORMAR** a quienes aportaron esos recursos, del buen uso y destino de los mismos.

En México, al menos de manera formal, se han adoptado en lo general los principios para la fiscalización acordados en la Declaración de Lima. Existen organismos que agrupan a las EFS de acuerdo a su ámbito y región: a nivel mundial la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y en el ámbito nacional la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS). México pertenece además a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

La fiscalización superior en México **ha estado prevista en la Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos **desde 1824** y ha prevalecido a lo largo de nuestra historia en las constituciones posteriores, hasta llegar a la que actualmente nos rige.

Atendiendo al Derecho Comparado, se analizaron tres instituciones homólogas, dos de Europa y uno de Latinoamérica. El **Tribunal de Cuentas Europeo** es un organismo integrado **colegiadamente** con miembros de los países de la Unión Europea que cuenta con el derecho de **organizar de forma autónoma sus controles y de ampliar explícitamente su ámbito a la buena gestión financiera**. Surge a partir de que la Unión Europea financia su presupuesto; su tarea principal es la de controlar la buena ejecución del presupuesto de la Unión Europea para mejorar sus resultados y rendir cuentas al ciudadano europeo. Forma parte de INTOSAI y la EUROSAI (Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa).

El Tribunal de Cuentas Español, es el **supremo órgano fiscalizador de las cuentas** y de la gestión económica del sector público del Estado, su existencia está reconocida por la Constitución española, depende directamente de las Cortes Generales, a quienes les rinde un informe anual y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuentas General del Estado. Sus miembros, gozan de la misma **independencia e inamovilidad** que tienen los jueces. Controla además, la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas. Este **órgano colegiado integrado por doce miembros** cuenta con dos funciones fundamentales: **la Fiscalizadora y la Jurisdiccional**. El Tribunal puede concretar el importe de los daños y perjuicios causados en los bienes o fondos públicos. La independencia y **autonomía** con que cuenta el Tribunal de Cuentas español, es una de las características que le ha permitido trascender internacionalmente, en virtud de que **no requiere de otros órganos que ejecuten la resoluciones que ellos emiten**. Pertenece a la INTOSAI y a la EUROSAL.

El Tribunal de Cuentas Argentino fue **sustituido** por la **Auditoría General de la Nación Argentina** como órgano de control externo y **adquiere jerarquía constitucional** en la reforma de la Carta Magna de ese país en 1994, en donde se le reconoce **autonomía funcional** afirmando el concepto de independencia de criterio, al mismo tiempo nace la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) para realizar el control interno. La AGN es un **organismo colegiado** integrado por **siete miembros**, tiene obligación de dar publicidad a la memoria de su actuación o informe anual y forma parte de la INTOSAI y OLACEFS. La AGN es el único organismo que puede aprobar o desaprobar definitivamente las cuentas rendidas. En cada Provincia de la República Argentina existen Tribunales de Cuentas pertenecientes a la Sindicatura General de la Nación, dependientes del Poder Ejecutivo, que son autoridades administrativas, quienes ejecutan las resoluciones que toma la AGN e imponen las sanciones correspondientes a que haya lugar, mediante el Juicio de Cuentas o el Juicio de Responsabilidad.

Por lo que hace a México, los antecedentes más relevantes de la fiscalización pública inician en la época prehispánica. El pueblo azteca contaba ya con procedimientos elementales para contabilizar los bienes que provenían de los impuestos que rendían sus súbditos y tenían penas que llegaban desde cortarles la mano e incluso a la muerte de quien

defraudara o tomara indebidamente esos recursos. Con la llegada de los españoles a América se instituyeron Tribunales de Cuentas como respuesta a los desfalcos de sus oficiales y la falta de confianza hacia éstos. En la época independiente (1824) se crea la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados como órgano de control externo, auxiliar del Poder Legislativo Federal y el Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda del Ejecutivo Federal, como órgano de control interno.

Después de diversas transformaciones de funciones y denominación a lo largo del tiempo de ambos organismos de fiscalización y control, en 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma. Luego de varios años de estudio de la iniciativa por el órgano legislativo, el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, que dieron origen a la actual Auditoría Superior de la Federación y el 20 de diciembre del 2000 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Por lo que hace al estudio de nuestra materia, el artículo 74 constitucional, fracción II, precisa que corresponde **exclusivamente a la Cámara de Diputados** la coordinación y evaluación, sin perjuicio de su autonomía técnica, del correcto desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a través de una comisión de su seno y es en la fracción IV, donde se determina que a esa instancia legislativa le corresponde examinar, discutir y aprobar anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación haciendo hincapié en que debe también examinar, discutir y aprobar primero, las contribuciones necesarias para poder cubrirlo.

Más adelante, en esa misma fracción, se disponen preceptos que son el soporte de la tarea fiscalizadora, esto es, la revisión de la Cuenta Pública. El legislador define el objeto que tiene la Cuenta Pública y prevé que habrá responsabilidades conforme a la ley, en caso de que la entidad de fiscalización superior de la Federación, del examen que realice a la misma, así lo considere. Por último en esta fracción se determina que los plazos en que el **Ejecutivo Federal debe presentar la Cuenta Pública** del año anterior, son los **primeros diez días del mes de junio**.

La reforma constitucional más relevante en materia de fiscalización del gasto público se concretó en el artículo 79, pues por primera vez se incorpora en el texto constitucional todo un apartado que define las características con las que se concibe al nuevo órgano fiscalizador, entre las que destacan:

- Que tendrá **autonomía técnica y de gestión**.
- Entregar el **informe de resultado** a más tardar el **31 de marzo del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública** (anteriormente se entregaba el 15 de julio).
- **Determinar directamente los daños y perjuicios** que afecten a la Hacienda Pública Federal **y fincar** a los responsables, **las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes** (se eliminó la triangulación con la extinta Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que era el órgano facultado para imponerlos).
- Imposición de **responsabilidades y sanciones administrativas y resarcitorias**.
- **Conocer y resolver** sobre el **recurso de reconsideración**, pudiendo llegar a **condonar total o parcialmente las multas impuestas**.
- Notificar a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales, una vez que se fincan las observaciones, a más tardar el **31 de enero del año siguiente** al de la presentación del **Informe de Gestión Financiera**, para que **sus comentarios se integren** en el **Informe de Resultado**.
- Realizar visitas y auditorías **durante el ejercicio fiscal en curso**, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Gestión Financiera.
- Apoyarse en el Poder Ejecutivo Federal para **aplicar el procedimiento administrativo de ejecución**, así como el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que se determinen.

Estas facultadas fueron confirmadas y ampliadas con la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que establece la competencia de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales (antes no se precisaba la fiscalización a los entes autónomos como el IFE o la CNDH). Además de la revisión de glosa y contable de

las cuentas, la ASF debe **señalar en el Informe de Avance de Gestión Financiera**, el **grado de cumplimiento de los objetivos**, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados, con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, así como los procesos concluidos.

Para llevar a cabo la Revisión de la Cuenta Pública, la ASF se apoya principalmente en los siguientes ordenamientos: Ley de Ingresos de la Federación, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Código Fiscal de la Federación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y su Reglamento, Ley de Planeación, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Código Penal Federal, entre otras.

Los avances más considerables a destacar con la transformación que el órgano superior de fiscalización mexicano sufrió, son: la disminución de tres meses y medio en la presentación del Informe de Resultado, haberlo facultado para determinar directamente el monto de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades, desahogando el correspondiente procedimiento e imponer directamente las multas y monto en caso de responsabilidades resarcitorias por medio del Procedimiento Administrativo de Ejecución, evaluar el avance de gestión financiero en base a indicadores de gestión

Si bien es cierto que estas nuevas facultades propician resultados mas eficaces y fortalecen su autonomía de gestión, está aún lejos de considerarse como un organismo autónomo, toda vez que es finalmente **la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados quien aprueba en definitiva las auditorías** que debe practicar (aunque ya no las “ordena”) y quien aprueba o no el presupuesto para su funcionamiento, conservando con ello una dependencia político, económica, jerárquica sobre la Auditoría Superior de la Federación.

El Poder Ejecutivo cuenta con su propio autocontrol, reconocido como control interno, cuyo objetivo teórico sería el controlarse y fiscalizarse a sí mismo (aunque en la práctica muchas veces se ha utilizado para solapar autoridades y engañar a los contribuyentes). Ese control se lleva a cabo a través de Dependencias del Ejecutivo en los

diferentes ámbitos: Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM) y en la ciudad de México, por la Contraloría General del Distrito Federal.

En virtud de ser la ciudad de México, sede de los Poderes de la Unión, el Presidente de la República tenía a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercía por conducto de un Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) quien, entre las unidades administrativas con que contaba para cumplir con sus atribuciones tenía a la Contraloría General. Esta área no tenía ninguna posibilidad de actuar independiente de lo que dispusiera el Jefe del DDF, por lo que su titular, pasaba a ser un subordinado más.

En cuanto al Distrito Federal, con las reformas constitucionales de 1987 (expresión política a través de un órgano de representación ciudadana), de 1993 (creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) y de 1996 (se transforma en Asamblea Legislativa del Distrito Federal), se dio paso para que los habitantes de la ciudad de México, cuenten con órganos de representación que puedan concretar ordenamientos jurídicos propios.

De esas transformaciones surgió la necesidad de contar con órganos locales para llevar a cabo la tarea de fiscalización y evaluación del gasto público. El control interno se realiza por la Contraloría General del Distrito Federal y el control externo por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda. La existencia de estos órganos implica una mejor organización en los mecanismos para controlar la correcta aplicación del erario del Distrito Federal y procurar con ello devolver la confianza de la ciudadanía a sus gobernantes.

A partir de 1997, con el arribo del nuevo gobierno del Distrito Federal electo por primera vez, se renueva la figura de la Contraloría General del D. F., desarrollando sus atribuciones en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) y en los artículos 102 al 113-Bis del Reglamento Interior de la Administración Pública del D. F. Con el nuevo gobierno capitalino surge también una nueva figura jurídica "*sui generis*" del Distrito Federal, en la que un gran número de ordenamientos locales se basan prácticamente,

en los ya existentes en el orden federal; este es el caso de las atribuciones consignadas para la Contraloría General en el artículo 34 de la LOAPDF, en analogía con las establecidas en el artículo 33 de la LOAPF, para la Secretaría de la Función Pública. De esa forma, la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, recoge la función y distribución de competencias en analogía a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, consecuentemente, la Contraloría General del Distrito Federal, toma el esquema regulatorio de la hoy Secretaría de la Función Pública.

En ese orden de ideas, el Estatuto de Gobierno del D. F., hace las veces de una Constitución local y la Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F., se encarga de la distribución de competencias de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del D. F. Como resultado del análisis del artículo 34 de esta LOAPDF, se tiene que la Contraloría General del D. F. realiza más funciones de control externo (40%) que interno (38%), además de las que desarrolla por su propia naturaleza como órgano de servicio a la ciudadanía, particularmente, administrativas y atención de quejas y denuncias (22%).

Esas competencias fiscalizadoras duplican la labor fiscalizadora que realiza también la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con quien, a pesar de tenerlo consignado en su Ley Orgánica, no coordina criterios, ni detección de posibles irregularidades en los entes a fiscalizar. El reconocimiento de la necesidad de unificación de criterios y de aplicación de auditorías lo da la misma Contraloría General al modificar en abril de 2001, los artículos 110, 112 y 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del D. F., en los que se derogan las facultades que tenían las Contralorías Internas para realizar auditorías de manera directa, función que, actualmente se lleva a cabo únicamente a nivel central por la Dirección General de Auditoría, con el objeto de homogenizar los criterios de auditoría y la aplicación de posibles sanciones, evitando con ello mayor dispersión y pérdida de tiempo.

Revisar la Cuenta Pública, es un derecho incuestionable de los diputados del órgano legislativo local, como representantes de los gobernados, la diferencia con esta propuesta estriba en que debe ser un **ÓRGANO AUTÓNOMO QUIEN DETERMINE A QUIEN, CUÁNTAS Y QUÉ TIPO DE AUDITORÍAS O REVISIONES SE DEBEN PRACTICAR,**

pues de lo contrario se seguirán reproduciendo las minicontiendas políticas de las que hemos sido testigos en la última década.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LOCMHALDF), creada en 1999, ha sufrido ya tres reformas y a pesar de que existen algunos avances importantes, no ha sido suficiente para que la ciudadanía cuente con una rendición de cuentas clara y oportuna. Con los procedimientos que regían el funcionamiento de la CMHALDF en 1995, los resultados se obtenían aproximadamente 18 meses después de haber sido ejercido el presupuesto, con las reformas de 1999, se redujeron 53 días hábiles. Peor aún para determinar las posibles responsabilidades se requería de poco más de 36 meses y con las nuevas modificaciones de 20 meses. Con la propuesta que se presenta se acortarían los tiempos a 9 meses para conocer los resultados y 14 para determinar las sanciones a que haya lugar.

Entre los avances más significativos que se alcanzaron en la LOCMHALDF de 1999, se encuentran: Titularidad Colegiada (integrada por tres miembros), incorporación de un Servicio Profesional de Carrera, un Contralor Interno no dependiente de los titulares, reducción en la fecha de entrega del Informe de Resultados del 27 de septiembre al 15 de julio del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública y Presidencia rotativa e improrrogabilidad en el cargo de Contador Mayor. Las reformas más significativas aprobadas en 2004 a dicho ordenamiento, consisten en: la reducción de plazos para solventar las observaciones de 45 a 30 días hábiles, la posibilidad de reelección de sus titulares hasta por un periodo mas y la estimación líquida en dinero de los posibles daños y perjuicios que sufra la Hacienda Pública del Distrito Federal. La Contraloría General del Distrito Federal, además de las funciones de autocontrol que realiza, lleva a cabo auditorías del mismo tipo y en ocasiones a los mismos rubros que la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, duplicando con ello la tarea fiscalizadora del órgano de control externo.

La finalidad del presente trabajo es transformar la función fiscalizadora UNIFICÁNDOLA en un solo ÓRGANO AUTÓNOMO concibiendo con ello una visión vanguardista de la fiscalización en México. Las reformas constitucionales en el área de la fiscalización y control de los recursos públicos federales, modificando el artículo 79 y la

nueva creación del Instituto de Transparencia en el ámbito federal, confirman la necesidad de adecuar el marco jurídico del Distrito Federal a efecto de hacer cada vez más estricta la vigilancia del uso y destino de los fondos públicos.

La rendición de cuentas, la fiscalización y la transparencia o acceso a la información en la utilización de los recursos públicos requiere, invariablemente, de una adecuación normativa, ya que es de suma importancia fortalecer la tarea fiscalizadora en aras de que los gobernados contemos con respuestas ágiles y oportunas para conocer si nuestros recursos están siendo debidamente utilizados, para ello es indispensable incorporar principios no solo de eficiencia y eficacia, sino, al tenor de los nuevos cambios, los de **autonomía, transparencia y oportunidad en la información.**

La **autonomía constitucional** es la meta a alcanzar para la homogenización de los criterios de fiscalización y transparencia en la rendición de cuentas y el acceso a la información. En ese tenor, considero que el pugnar por una verdadera autonomía de la entidad fiscalizadora, representará un avance significativo para los habitantes de esta ciudad.

La propuesta concreta consiste en:

- 1.- REFORMAS AL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN V, INCISO C), BASE PRIMERA, FUNDAMENTALMENTE INCORPORANDO EL TEXTO SIGUIENTE: “c).- Revisar la cuenta pública del año anterior, por **conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal. La entidad de fiscalización del Distrito Federal será un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, será independiente en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.**
- 2.- TRASLADAR ESE CONCEPTO AL ARTÍCULO 42 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 3.- DEROGAR EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

4.- DEROGAR LOS ARTÍCULOS 102 AL 113-BIS DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

5.- DEROGAR LA LEY ORGÁNICA Y EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

6.- PRESENTAR INICIATIVA DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 42 Y 43 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE FUNDAMENTE A LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y ESTABLECER COMO FECHA LÍMITE PARA QUE EL EJECUTIVO LOCAL PRESENTE LA CUENTA PÚBLICA, LOS PRIMEROS DIEZ DÍAS DEL MES DE ABRIL DEL AÑO SIGUIENTE A SU EJERCICIO.

7.- PARALELAMENTE, PRESENTAR INICIATIVA PARA LA NUEVA LEY DE FISCALIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y LA LEY ORGÁNICA DE SU ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN, PRECISANDO UN TIEMPO PERENTORIO PARA LA ADECUACIÓN DE SU REGLAMENTO INTERIOR.

8.- LAS CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN DEBEN SER: ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, PERTENECIENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

9.- TITULARIDAD COLEGIADA INTEGRADA ENTRE 5 O 7 MIEMBROS, QUE SERÁN ELECTOS **POR CONSENSO** DE LAS FUERZAS POLÍTICAS REPRESENTADAS EN LA ASAMBLEA, POR EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS DIPUTADOS PRESENTES EN LA SESIÓN. EL CARGO TENDRÁ GARANTÍA DE INAMOVILIDAD POR SEIS AÑOS Y SERÁN ABSOLUTAMENTE INDEPENDIENTE EN SUS DECISIONES, TANTO PARA DETERMINAR SU PROGRAMA GENERAL DE AUDITORÍAS COMO PARA LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS.

10.- LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES SERÁ A CARGO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA ASAMBLEA

LEGISLATIVA DEL D. F., QUIEN VERIFICARÁ EL SEGUIMIENTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

Las reformas al artículo 79 constitucional que aportan una mayor autonomía a la Auditoría Superior de la Federación, los antecedentes de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la funcionalidad desde su creación y el desarrollo normativo que ha experimentado, nos muestran que a pesar de los conflictos jurídicos o económicos que cualquier institución no está exenta de afrontar, es posible una forma distinta y autónoma de concebir la fiscalización del gasto público en México y por ende, en el Distrito Federal.

En los últimos años se ha incrementado la corrupción llegando incluso a niveles ya no solo en la administración pública, sino al interior de casi todos los partidos políticos (Pemexgate, en el PRI, Amigos de Fox, en el PAN, Videograbaciones de integrantes del Partido Verde y de la Revolución Democrática), al grado de que los malos manejos del erario público, actos de presuntos sobornos y corrupción son materia de escándalo y noticia cotidiana en los diferentes medios de comunicación, por lo que la hoy más que nunca es necesario brindar a la ciudadanía instituciones que recobren la credibilidad de los gobernados. Esto solo podrá lograrse en base a resultados objetivos y oportunos, desligados de cualquier tinte político que provengan de una institución **TOTALMENTE INDEPENDIENTE DE LA INFLUENCIA DE CUALQUIER PODER PÚBLICO, LA ALTERNATIVA HOY POR HOY, SON LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS** y una tarea tan vital como la **FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL**, no puede esperar.

Los legisladores deben dar una muestra de madurez y avance hacia un adecuada regulación en materia de rendición de cuentas y transparencia, congruente con los cambios en el mundo y no se queden nuevamente a nivel de discurso demagógico, reestructurar dos instituciones en las que se invierte una importante cantidad de recursos públicos sin obtener los resultados deseados, pues como se ha demostrado en el desarrollo de este trabajo, un buen número de las funciones que realizan los órganos fiscalizadores del Distrito Federal, se duplican, desperdiciando con ello tiempo, esfuerzo y dinero públicos. Las responsabilidades de los servidores públicos de darnos a conocer oportuna y eficazmente los resultados del gasto público ejercido, es en nuestros días, una demanda prioritaria de la sociedad, el que contemos

con instituciones idóneas para fiscalizar el destino de los recursos públicos, es fundamental en la vida democrática de nuestro país, mejorar sustancialmente la tarea fiscalizadora para lograr el objetivo final: proporcionar a la ciudadanía la certeza de que los recursos con los que están obligados a contribuir, son utilizados honesta y eficientemente.

CONCLUSIONES FINALES

PRIMERA.- En México se aplican dos tipos básicos de **control: el INTERNO y el EXTERNO**. El control interno es el que realiza la propia administración, encuadrado dentro del poder ejecutivo, situado físicamente en los entes fiscalizados, pero jerárquicamente dependientes orgánica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública (otrora SECODAM), para la Federación y por la Contraloría General del Distrito Federal, a nivel local. El **control externo** se lleva a cabo por el **Poder Legislativo** (del ámbito que corresponda), a través de un órgano técnico. A nivel federal por la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados), en los Estados de la República por los órganos técnicos correspondientes a sus legislaturas y para el Distrito Federal, por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Para entender mejor esta propuesta nos apoyaremos en el Derecho Comparado, analizando tres organismos fiscalizadores de vanguardia en el mundo.

SEGUNDA.- Con apoyo al Derecho Comparado, se analizaron tres instituciones autónomas de fiscalización superior: El **Tribunal de Cuentas Europeo, El Tribunal de Cuentas Español y El Tribunal de Cuentas Argentino** fue Nación **sustituido** por la **Auditoría General de la Nación Argentina**. Los rasgos característicos en estas tres instituciones son: a) Se organizan de forma **AUTÓNOMA** para realizar sus controles y emitir sus resoluciones; b) Son **independientes** de los poderes públicos tradicionales c) La dirección es **colegiada** d) Los titulares son nombrados por los representantes populares (cámaras de diputados y senadores), e) forman parte de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) por conducto de sus divisiones regionales: Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI) y Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). En el caso

del Tribunal de Cuentas Español, no requiere de ningún otro órgano que ejecute las resoluciones que ellos emiten ya que realiza su función en dos vertientes, Fiscalizadora y Jurisdiccional.

TERCERA.- En México, en las primeras culturas que habitaron este continente, existían ya procedimientos elementales de fiscalización y sanciones severas que llegaban incluso a la muerte de quienes defraudaran o tomaran indebidamente recursos del pueblo. Posteriormente, con la colonización española, llegan también diversas formas de corrupción y desfalcos de las arcas reales, por lo que se establecen los primeros Tribunales de Cuentas de la Nueva España. Para la época independiente (1824), fue necesario contar con una institución fiscalizadora que auxiliara a los diputados, como representantes del pueblo, en la supervisión del buen o mal uso que las nacientes instituciones mexicanas hicieran del gasto público, creando con ello la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, otorgándole reconocimiento constitucional al **control externo**. La última transformación que favorablemente sufrió esa institución se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, misma que dio origen a la actual Auditoría Superior de la Federación, completando su marco normativo la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior el mes de diciembre de 2000. Por su parte el **control interno** se realiza por dependencias del poder ejecutivo, en el ámbito federal por la Secretaría de la Función Pública (otrota Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo –SECODAM-).

CUARTA.- El artículo 74, fracción IV, constitucional rige la función fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación, estableciendo la definición de la Cuenta Pública y la fecha de su presentación y el 79 también de la máxima norma, define puntualmente las características de la entidad de fiscalización superior, que representan los avances mas significativos en la materia, en concreto, la determinación de la **AUTONOMÍA técnica y de gestión**, acortar el tiempo de entrega de los resultados, la determinación directa de daños y perjuicios, así como las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, facultades que posteriormente fueron confirmadas y desarrolladas en la Ley de Fiscalización Superior. No obstante esa autonomía se ve acotada toda vez que es finalmente **la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados quien aprueba en definitiva las auditorías** que debe

practicar (anteriormente no las “aprobaba” sino las “ordenaba”) y quien aprueba o no el presupuesto para su funcionamiento, conservando con ello una dependencia económico- jerárquica, que se transforma en política sobre la Auditoría Superior de la Federación.

QUINTA.- A raíz de las reformas constitucionales de 1993 y 1996, el Distrito Federal experimenta una transformación que lo convierte en una entidad “sui generis”, pues no es considerado un Estado mas de la República, a pesar de que cuenta con ordenamientos locales que rigen su función jurídico-administrativa-legislativa, lo cual le permite contar con órganos locales para llevar a cabo la tarea de fiscalización y evaluación del gasto público. El control interno se realiza por la Contraloría General del Distrito Federal y el externo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con atribuciones análogas a sus homólogas federales. No obstante las modificaciones de 1999 y 2003 que se aprobaron a la Ley Orgánica de la Contaduría, en las que se incorporó un triunvirato en su titularidad, un servicio civil de carrera y se acortaron dentro de lo posible la presentación de resultados, y la reforma en abril de 2001, de los artículos 110, 112, 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del D. F., en los que se derogan las facultades que tenían las Contralorías Internas para realizar auditorías de manera directa, estas dos instituciones duplican un gran número de funciones fiscalizadoras (40%) duplicando, por tanto, el costo económico que para la ciudadanía tiene sufragar los gastos de ambas instancias.

SEXTA.- Además de evitar que se duplique el costo público en dos entidades fiscalizadoras, la unificación de estas instituciones en un **ÓRGANO AUTÓNOMO PARA LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL**, evitaría las minicontiendas políticas que se suscitan entre los diputados de la Asamblea Legislativa cada vez que se presenta el informe de resultados de la Cuenta Pública, tratando de “golpear” al adversario que haya sido auditado, o que se va a elegir a algún titular de la Contaduría y la deslegitimación a que se someten los informes de la Contraloría por considerarla “subordinada” del ejecutivo local. Es indispensable homogenizar los criterios de auditoría y la aplicación de posibles sanciones, evitando con ello mayor dispersión y pérdida de tiempo, despolitizando las decisiones que en apego a la legalidad tomen los responsables del nuevo órgano fiscalizador. De esta duplicidad de funciones y recursos, además de evidenciar la heterogeneidad en los criterios que aplican para las mismas

auditorías se obtienen resultados diferentes, lo que lejos de transparentar la función pública, genera mayor distorsión y desperdicio de recursos.

SÉPTIMA.- La unificación de estas instituciones en un órgano Autónomo, debe tener jerarquía constitucional, reformando el artículo 122 FRACCIÓN V, INCISO C), BASE PRIMERA, fundamentalmente, incorporando en la máxima norma, el reconocimiento como organismo público AUTÓNOMO, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con independencia de cualquier poder público local en el ejercicio de sus atribuciones y decisiones. Este reconocimiento deberá trasladarse al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como máximo cuerpo normativo local y ajustar las disposiciones secundarias que aludan a las actuales instituciones fiscalizadoras, principalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Orgánica y Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa y los artículos 102 al 113-Bis del Reglamento Interno de la Administración Pública, todos ellos del Distrito Federal.

OCTAVA.- La autonomía, es la facultad de una sociedad o entidad de regirse por su propia ley, por tanto, de decidir sobre sus propios asuntos, se enmarca en el concepto de *descentralización*, pues están sometidos a la soberanía estatal. Las instituciones autónomas en México, tanto a nivel federal como local, deben gran parte de la eficacia de sus resultados a esa autonomía. En materia de derechos humanos en ambos ámbitos se encuentra establecida constitucionalmente. Sin esa característica esencial, no es posible despolitizar los resultados que presentan y que terminan cuestionados por la opinión pública que observa el sesgo que imprimen los gobernantes en turno.

NOVENA.- Las características del órgano que se propone, son: AUTONOMÍA Técnica, de Gestión, Administrativa y Financiera reconocida constitucionalmente; Titularidad Colegiada (Consejeros de Cuentas) en número impar que permita la posibilidad de desempate en las deliberaciones; Descentralizado (patrimonio y personalidad jurídica propios); Inamovilidad de sus miembros por un periodo de seis años; Presidencia alternada (con duración de dos años); Sometido a la vigilancia de la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Los titulares deberán ser electos por CONSENSO de la mayoría calificada (dos terceras partes) de los diputados locales,

DÉCIMA.- En conclusión, si todos contribuimos a aportar los fondos con que todo gobierno debe contar para poder llevar a cabo la administración pública que el Estado requiere, justo es que los gobernantes encargados de la distribución de esos fondos informen de manera clara y transparente en qué están siendo utilizadas sus aportaciones, por lo que es indispensable hacer de la revisión de los recursos públicos, una tarea no sólo digna, sino además **oportuna, precisa y transparente**. Esta función fiscalizadora debe también brindar certeza a los ciudadanos que cotidianamente aportan sus contribuciones y exigen conocer si el uso y destino de las mismas se aplican al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población, que les pueda asegurar un ambiente de libertad, seguridad, justicia y equidad.

El avance democrático en México, el pluripartidismo del Congreso de la Unión y de los diferentes Congresos Locales, incluyendo desde luego el órgano legislativo del Distrito Federal, pero sobre todo, los justos reclamos de la sociedad por una mayor transparencia en el ejercicio y manejo de los recursos públicos, exigen cada vez mejores sistemas de fiscalización, la revaloración de las facultades de los órganos técnicos encargados de llevarla a cabo y reformas al marco jurídico en el orden CONSTITUCIONAL para poder entregar con mas oportunidad la rendición de cuentas a la ciudadanía y recobrar con ello la credibilidad que el pueblo ha perdido ya en sus instituciones.

Para finalizar, estoy convencida que la existencia de **órganos autónomos para la fiscalización y evaluación** sobre el manejo del **gasto público**, es la **alternativa** que puede traducirse para la ciudadanía mexicana, particularmente con esta propuesta, para los **del Distrito Federal**, en contar con un conocimiento desagregado, transparente, cierto y oportuno que el pueblo ha exigido sobre las acciones del gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO.- DERECHO FISCAL. EDITORIAL THEMIS, MÉXICO, 1982.

BIELSA, RAFAEL.- COMPENDIO DE DERECHO FISCAL. EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1991.

BORJA, RODRIGO.- ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 2000.

BUENO GUARRO MANUEL.- COMENTARIOS A LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. EDITORIAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. MÉXICO, 1997.

CARPIZO, JORGE.- EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. SIGLO XXI EDITORES, S. A. MÉXICO, 1979.

FLORES ZAVALA, ERNESTO.- ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO, 1995.

FRAGA, GABINO.- DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1995.

GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA.- DERECHO FINANCIERO MEXICANO. EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1990.

GIANINI.- EL DERECHO FINANCIERO. NOCIONES DE DERECHO FISCAL. EDITORIAL PAE, MÉXICO, 1987.

GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y COLECCIÓN POPULAR CIUDAD DE MÉXICO SOBRE TEXTOS JURÍDICOS, MÉXICO, 1993.

GRACIA CÁRDENAS, JAIME.- ESTUDIOS JURÍDICOS EN TORNO AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. UNAM, MÉXICO, 1998.

QUINTANA ACEVES, FEDERICO.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y COLECCIÓN POPULAR CIUDAD DE MÉXICO SOBRE TEXTOS JURÍDICOS, MÉXICO, 1993.

SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE Y DÁVALOS MARTÍNEZ HÉCTOR.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y COLECCIÓN POPULAR CIUDAD DE MÉXICO SOBRE TEXTOS JURÍDICOS, MÉXICO, 1993.

SÁNCHEZ PIÑA, JOSÉ DE JESÚS.- NOCIONES DE DERECHO FISCAL. EDITORIAL PAE, MÉXICO, 1987.

VALDIVIA GIL, GERARDO, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, MÉXICO, UNAM, 1988.

VÁZQUEZ, ALFARO JOSÉ LUIS.- EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. MÉXICO, 1996.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
EDITADA POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, FEBRERO DEL 2000.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
COMENTADA.** INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, U.N.A.M.
MÉXICO, 1985.

LEY DE AMPARO.- EDICIONES FISCALES ISEF, MÉXICO, 2000.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
PORRÚA, MÉXICO, 2001.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL, MÉXICO, 2001.

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO
FEDERAL Y SU REGLAMENTO.-** EDICIONES FISCALES ISEF, MÉXICO,
2002.

**LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA
ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.**
EDITORIAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. MÉXICO,
1997.

**LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL,** EDITORIAL DE LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. MÉXICO ,1999.

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURÍA MAYOR DE
HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO
FEDERAL,** EDITORIAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.
MÉXICO ,1999.

REFERENCIAS

AMPARO DIRECTO 6005/75, 18 DE ABRIL DE 1977, 5 VOTOS.

DIARIO DE LOS DEBATES, ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, ENERO 15, FEBRERO. 8, 1999.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. *UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.* MÉXICO, 1990.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO QUILLET, EDITORIAL CUMBRE, MÉXICO, 1988, TOMO V.

MIJANGOS BORJA, MA. DE LA LUZ, ENSAYO SOBRE LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL, MÉXICO, 1998.

SENTENCIA DEL AMPARO No. 99/99, JUZGADO SEGUNDO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA MÉXICO.

NORMATIVIDAD PARA LA DEPURACIÓN DE ARCHIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL

ACUERDOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

HASTA LA DESTRUCCIÓN DE EXPEDIENTES CONCLUIDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 1996 (ACUERDO G/4/2001 PUBLICADO EN EL D.O.F. EL 5 DE ENERO DE 2001) SE DABA UN PLAZO DE 6 MESES ANTES DE PROCEDER A LA DESTRUCCIÓN DE EXPEDIENTES, A LAS PARTES INTERESADAS PARA SOLICITAR LA DEVOLUCIÓN DE MUESTRAS, PRUEBAS Y DOCUMENTOS AGREGADOS A DICHS EXPEDIENTES, TIEMPO EN QUE SE TRAMITABA EL DICTAMEN Y LA AUTORIZACIÓN ANTE EL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN.

PARA LA DESTRUCCIÓN DE EXPEDIENTES CONCLUIDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 1998 AUTORIZADA EN EL ACUERDO G/29/2002 (PUBLICADO EN EL D.O.F. EL 14 DE OCTUBRE DE 2001), SE REDUJO EL PLAZO A 30 DÍAS.

EL C. JORGE NACIF MINA, DIRECTOR DE ARCHIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL, EMITIÓ EL OFICIO CIRCULAR NO. DAGF/192/02 EL 13 DE AGOSTO DE 2002, INDICANDO QUE LA RECEPCIÓN DE SOLICITUDES DE DICTAMEN DE VALORACIÓN DOCUMENTAL SE CONCLUYEN EL 31 DE OCTUBRE DEL MISMO EJERCICIO Y SE REANUDARÁ EL 1 DE FEBRERO DEL SIGUIENTE AÑO.

PARA LA DESTRUCCIÓN DE EXPEDIENTES CONCLUIDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 1999 Y AL 31 DE DICIEMBRE DE 2000, SE PUBLICARON EL D.O.F. EL 2 DE DICIEMBRE DE 2003 Y 27 DE ENERO DE 2004, LOS ACUERDOS G/33/2003 Y G/7/2004 RESPECYIVAMENTE, A UN PLAZO DE 30 DÍAS.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

ARTÍCULO 1º.- DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 2º.- SON BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO:

FRACCION XI.- LOS MUEBLES DE PROPIEDAD FEDERAL QUE POR SU NATURALEZA NO SEAN NORMALMENTE SUSTITUIBLES, COMO LOS DOCUMENTOS Y EXPEDIENTES DE LAS OFICINAS; LOS MANUSCRITOS, INCUNABLES, EDICIONES, LIBROS, DOCUMENTOS, PUBLICACIONES PERIÓDICAS, MAPAS, PLANOS, FOLLETOS, GRABADOS IMPORTANTES O RAROS, ASÍ COMO LAS COLECCIONES DE ESOS BIENES, LAS PIEZAS ETIOLÓGICAS Y PALEONTOLÓGICAS, LAS COLECCIONES CIENTÍFICAS O TÉCNICAS, DE ARMAS, NUMISMÁTICAS Y FILATÉLICAS, LOS ARCHIVOS, LAS FONOGRAVACIONES, PELÍCULAS, ARCHIVOS FOTOGRÁFICOS, CINTAS MAGNETOFÓNICAS Y CUALQUIER OTRO OBJETO QUE CONTENGA IMÁGENES Y SONIDOS, Y LAS PIEZAS ARTÍSTICAS O HISTÓRICAS DE LOS MUSEOS.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN.