

CAPÍTULO CUARTO CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Actividad financiera del Estado y control externo	155
1. Ingresos del Estado	157
2. Egresos del Estado	158
3. Rendición de cuentas	165
4. La cuenta pública	168
5. El juicio de cuentas o censura de cuentas	170
II. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y sus facultades	171
1. Facultades contenidas en la Ley de Fiscalización Supe- rior de la Federación	173
2. Estructura de la Auditoría Superior de la Federación . .	183
III. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislati- va del Distrito Federal	187
1. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	187
2. Estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa	194
IV. Proyecto de nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Fede- ral	197
V. Proyecto de “Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Ha- cienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de Fiscalización de la Cuenta Pública del Distrito Federal”	198
VI. Trascendencia social del control externo de la administra- ción	200

CAPÍTULO CUARTO

CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La labor correcta de una asamblea representativa no consiste en gobernar, para lo cual está radicalmente incapacitada, sino en vigilar y controlar al gobierno: poner sus actos en conocimiento del público; exponer y justificar todos los que se consideren dudosos por parte del mismo; criticarlos si los encuentran censurables, y, si los hombres que componen el gobierno abusan de su deber, o lo cumplen de una manera que no va con el sentir circunscripto de la nación, destituirlos de su puesto, y nombrar, expresa o virtualmente, a sus sucesores.

John STUART MILL, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*

La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración.

Artículo 15 *Declaración francesa de Derechos de 1789*

I. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y CONTROL EXTERNO

En el capítulo primero ya delimitamos el contenido de la palabra control, y conceptualizamos el control externo.¹⁸⁸ En este apartado nos corresponde ocuparnos de la fiscalización externa de la administración pública.

¹⁸⁸ Véase capítulo primero punto IV.4.

Toda entidad pública requiere de un conjunto de medios para llevar a cabo sus cometidos. El Estado mexicano no es la excepción. Para brindar los servicios públicos y emitir la gran variedad de actos que los órganos que encarnan las funciones públicas realizan, requiere de una serie de recursos que le permitan satisfacer las necesidades internas de su organización y las colectivas, lo que nos lleva al campo económico de la actividad administrativa, donde se trata de obtener los recursos escasos para satisfacer las necesidades ilimitadas.

En este contexto entramos al campo del derecho financiero, el cual definimos en nuestro capítulo primero como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos: el del establecimiento de tributos y obtención de diversa clase de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de los recursos para cubrir el gasto público, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean como deudores o acreedores del Estado.

Advertimos que esa rama del derecho comprende a otras disciplinas jurídicas, como el derecho fiscal, derecho patrimonial, derecho presupuestario y el derecho contable. Es claro que cada una de estas disciplinas jurídicas implica una pluralidad de actos jurídicos, sin embargo, podrían aglutinarse en cuatro grandes aparatos: a) ingresos del Estado; b) gasto público; c) contabilidad gubernamental, y d) control interno y externo de la actividad financiera del Estado.¹⁸⁹ De estas actividades, nosotros nos ocuparemos de la fiscalización interna y externa. En los capítulos segundo y tercero estudiamos el control interno y sus relaciones, ahora debemos enfocarnos a las cuestiones relacionadas con la fiscalización externa.

Existen dos modelos de fiscalización externa: a) el francés, en el que las tareas de fiscalización se asignan a un Tribunal, Corte o Cámara de Cuentas, órgano independiente que realiza funciones jurisdiccionales y, en ciertos casos de carácter administrativo; b) inglés, en que se depositan las labores de fiscalización en el parlamento, a través de órganos independientes (*Nacional Audit Office*, en Inglaterra; *General Accounting Office* en Estados Unidos). El control posterior se realiza por el propio Congreso.

¹⁸⁹ Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 10, p. 315.

1. *Ingresos del Estado*

Los ingresos del Estado mexicano tienen su génesis jurídica en el artículo 31, fracción IV, de la CPEUM que señala que es una obligación de los mexicanos contribuir en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes al gasto público. Miguel Acosta Romero los define como las percepciones que, en dinero o especie, obtiene el Estado como autoridad, de los particulares, conforme a las disposiciones legales y cuyo pago es obligatorio.¹⁹⁰ Los ingresos públicos se plasman en la Ley de Ingresos de la Federación que constituye una estimación de los ingresos necesarios para financiar los egresos de la administración pública. Sergio Francisco de la Garza estima que es:

el acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado constituye, por lo general, una mera lista de ‘conceptos’ por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno, sin específica, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos; sujeto, hecho imponible, alícuota, tasa o tarifa del gravamen, y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.¹⁹¹

En lo que se refiere a su naturaleza jurídica, el autor citado estima que es una ley en sentido formal y material.¹⁹² Criterio con el que coincidimos atendiendo al principio de que no existe impuesto sin ley. Los ingresos comprenden: impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos, aportaciones de seguridad social e ingresos derivados de financiamientos.

La trascendencia de los ingresos se puede estimar a partir de la siguiente reflexión: en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, el monto total de ingresos comprende la astronómica cifra de 1,524,845.7 millones de pesos, esto es, un billón quinientos veinticuatro mil millones ochocientos cuarenta y cinco millones setecientos mil pesos,

¹⁹⁰ Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 513.

¹⁹¹ Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 19a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 109.

¹⁹² *Ibidem*, p. 110. En igual sentido, Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 10, p. 333.

esto es, en una economía devastada como lo es la mexicana, es posible obtener de los contribuyentes, al menos en el papel, cifras que alcanzan el orden de los billones de pesos.

En el caso del Distrito Federal, sus ingresos para el ejercicio fiscal 2003, alcanzarán la suma de 74 mil millones 974 millones 400 mil pesos.¹⁹³

Lo anterior nos permite comprender por qué no es extraño que se luche encarnizadamente por obtener la titularidad del Ejecutivo en nuestro país. Desde una perspectiva económica, en última instancia, el ejercicio del poder no es más que determinar el uso y destino de los recursos públicos, éstos pueden dedicarse al desarrollo social o a otros fines como, por ejemplo, otorgar \$30,238,665,900 (treinta mil millones doscientos treinta y ocho millones seiscientos sesenta y cinco mil novecientos pesos), casi la mitad del presupuesto del Distrito Federal, a erogaciones para el programa de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Esa cantidad equivale, además, a un 3.8% del total del gasto en ramos generales, sin embargo, si se compara sólo con el rubro de gasto no programables en donde se encuentra clasificado, equivale al 7.7% de ese total. Para tener una idea mejor, baste decir que a la Secretaría de la Defensa Nacional se le destinaron \$22,831,496,500 (veintidós mil ochocientos treinta y un millones cuatrocientos noventa y seis mil quinientos pesos).

2. Egresos del Estado

Otro aspecto a considerar es el de los egresos del Estado, esto es, el destino que se da a los ingresos que obtiene el Estado a través de la recaudación fiscal. Aquí destaca un elemento sustancial de control de la hacienda pública: el presupuesto.

En lo que se refiere a ese documento, Gabino Fraga estima que

...formalmente constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos encargados de dictar leyes, y que ese carácter lo conserva aun admitiendo que es un acto en el cual existe una colaboración forzosa de parte del Ejecutivo, pues en tal hipótesis, el acto de aprobación, que es el que le da fuerza legal, es exclusivo de la Cámara de Diputados (...)

¹⁹³ Véase Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2003, *Gaceta Oficial* del 31-12-2003.

La dificultad surge cuando se trata de determinar la naturaleza intrínseca del acto. Para llegar a una conclusión sobre el particular es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto (...)

a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos. (Constitución Federal, artículo 126).

b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo. (Constitución Federal, artículo 74, frac. IV).

c) El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar la responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

d) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene (...)

El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son colorario los demás, es el que en realidad viene a dar la clave para la solución del problema que hemos planteado. Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por ley anterior. (...)

No puede, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general (...), en tanto sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo...¹⁹⁴

Por su parte, el artículo 15 de la LPCGPF establece que

el presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalan.”

Cabe destacar que Miguel Acosta Romero discrepa de esta posición. En efecto, en su opinión

¹⁹⁴ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 10, pp. 333, 334 y 335.

el presupuesto... es una ley desde el punto de vista formal y material, pues el requisito de anualidad no le resta a esta ley la generalidad y, por tanto, debe tener la publicidad que señalan la Constitución y las leyes secundarias, es decir, debe promulgarse y publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* para hacer saber sus términos a todos los administrados.¹⁹⁵

Esta posición sustenta el carácter material del presupuesto como acto legislativo, en el hecho de su publicación en el órgano oficial de difusión federal, por lo que cabe cuestionarse ¿cuál es el efecto de la publicación de una ley en el *Diario Oficial de la Federación*?

Sobre el particular, el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado de la siguiente manera: “La publicación de resoluciones administrativas en el *Diario Oficial de la Federación* no surte efectos de notificación, a menos que se trate de acuerdos de interés general, de decretos o de leyes”.¹⁹⁶ En una tesis aislada se establece que: “El decreto constituye una disposición de observancia general que fija el momento en que debe comenzar a regir y obliga desde ese día con tal de que su publicación en el *Diario Oficial* haya sido anterior, acorde a lo establecido en el artículo 4o. del Código Civil para el Distrito Federal...”.¹⁹⁷

Directamente relacionado con el tema del presupuesto, en una jurisprudencia del Pleno, derivada de la acción de inconstitucionalidad 4/98, se asienta:

Por “Ley del Presupuesto” se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por “Presupuesto de Egresos” se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El “Decreto del Presupuesto de Egresos” constituye un acto de aplicación de la “Ley del Presupuesto”, en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. (...) Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algu-

¹⁹⁵ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 190, p. 564.

¹⁹⁶ Quinta época, fuente: apéndice de 1995, t. III, Parte SCJN, tesis: 52, p. 37.

¹⁹⁷ Octava época, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV-II, febrero de 1995, tesis: I.1o. t. 38 K, p. 294.

nas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley.¹⁹⁸

En otra jurisprudencia, la Segunda Sala se pronunció así: Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el *Diario Oficial*, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate...¹⁹⁹

En términos del artículo 3o. del CCF los efectos de la publicación de una norma, son para obligar a sus destinatarios y para que surtan efectos generales a partir de la fecha de publicación. De lo transcrito queda claro que del hecho de que el presupuesto se publique en el órgano oficial de difusión, sólo se desprende su carácter obligatorio, pero, por otra parte, esa circunstancia, no dice nada de sus notas intrínsecas para clasificarlo dentro de los actos legislativos.

Otra autora, María de la Luz Mijangos Borja, critica la teoría dualista de la ley, heredada de franceses y alemanes, y con una serie de argumentos estima que: las leyes no son formales o materiales, simplemente son leyes porque resultan de la elaboración de los órganos del Estado investidos por la Constitución para hacer leyes, además, para ella el presupuesto puede afectar no sólo la esfera jurídica de los órganos del Estado, sino también la de los particulares. La división del presupuesto en ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos es una deficiencia, porque rompe con el principio de unidad del presupuesto; no se puede hablar de la distinta naturaleza del presupuesto según se trate de ingresos o egre-

¹⁹⁸ Novena época, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX, abril de 1999, tesis: P./J. 24/99, p. 251, acción de inconstitucionalidad 4/98.

¹⁹⁹ Contradicción de tesis 23/2000-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. 16 de junio del año 2000. Novena época, instancia: Segunda Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, agosto de 2000, tesis: 2a./J. 65/2000, p. 260.

sos, por otra parte, el presupuesto es único e inescindible: los ingresos no se entienden sin los gastos y el hecho de que en la Ley de Presupuesto se contengan disposiciones de diversa naturaleza no permite afirmar la naturaleza múltiple del presupuesto. El presupuesto se encuentra vinculado a la legislación preexistente, por lo que la afirmación de que el Legislativo carece de atribuciones para modificar, enmendar o modificar el presupuesto se contradice con el derecho interno, cita en apoyo de esta cuestión el contenido de los artículos 21 y 22 de la LPCGPF. Las razones expuestas le permiten concluir que la labor del Legislativo en materia presupuestaria es de legislación y de control. Estima que el presupuesto es un acto legislativo puesto que existe la posibilidad de enmendarlo, modificarlo o rechazarlo, aunque la Constitución no lo exprese con claridad.²⁰⁰

En otra obra, al analizar la acción de inconstitucionalidad 4/98, en la que se determina que el presupuesto es un acto administrativo, la autora mencionada sostiene que: a) la ejecutoria se sustentó en una doctrina obsoleta desde hace cinco décadas; b) sigue una caracterización de las normas olvidada en la teoría general del derecho, los requisitos de generalidad y abstracción ya no se utilizan para singularizar a la ley; c) la distinción entre ley y decreto no es clara, y d) es absurdo llamar acto administrativo a un ordenamiento que fija límites a las leyes, que deroga normas o que las modifica.²⁰¹

Coincidimos con la autora en su afirmación de que las leyes son formales o materiales; también estamos de acuerdo en que el presupuesto afecta no sólo la esfera jurídica de los órganos del Estado, también la de los particulares, pues éstos son los destinatarios del gasto; consentimos en que indebidamente se fractura el presupuesto al separar el ingreso del egreso, sin embargo, estimamos que esa conducta carece de fundamento constitucional, y apoyamos esa conclusión, afirmando que tanto el ingreso como el egreso se plasman en la CPEUM unitariamente,²⁰² además,

²⁰⁰ Cfr. Mijangos Borja, María de la Luz, “El control del presupuesto desde una perspectiva jurídica”, Rincón Gallardo, Gilberto (coord.), *El control de las finanzas públicas*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1996, pp. 145, 146, 147.

²⁰¹ Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, enero-junio de 2000, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 105 a 133.

²⁰² Véase artículo 74, fracción IV, párrafo primero, de la CPEUM: “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos... discutiendo primero las contribuciones...”. De lo que concluimos que los ingresos forman parte del presupuesto de egresos.

nos queda claro que el órgano legislativo competente cuenta con atribuciones para modificar, enmendar o rechazar el presupuesto, pues aunque esta situación no se plasme en la CPEUM, está implícita en el uso de la palabra “discutir” ¿cuál es el sentido de discutir alguna cuestión, si no es para modificarla, enmendarla o rechazarla?

Sin embargo, discrepamos de la autora sobre el contenido de lo que llama doctrinas obsoletas. Si el derecho pretende ser ciencia, es evidente que sus contenidos conceptuales deben contar con una regularidad que trascienda al tiempo. Con esto no queremos decir que estemos en desacuerdo con que al presupuesto se le considere una ley. Para nosotros esa sería la solución óptima. Tampoco significa que estemos anclados en el pasado. Consideramos que el valor de las construcciones doctrinales es relativo, porque sólo el tiempo permite establecer si determinada idea adquiere carta de naturalidad en cierta materia y, así, trasciende al tiempo. No obstante, mientras se carezca de una construcción teórica mejor, la “obsoleta” debe seguirse aplicando.

Por otra parte, el acto de voluntad, el órgano del cual emana y su resultado no se pueden asimilar, esto es, la voluntad se puede manifestar de una forma, el órgano puede tener determinadas características y, sin embargo, el resultado puede no estar condicionado por éstos. Tampoco se puede soslayar que la voluntad y el acto son dos cosas distintas; y si bien se yuxtaponen en un objetivo, no pierden sus notas intrínsecas. No se puede llamar “leche” al “envase” que la contiene, ni tampoco se puede decir que la “leche” es la nutrición que provoca.

Sin embargo, todas esas circunstancias no dicen nada sobre las notas intrínsecas del acto jurídico llamado “presupuesto”. Para nosotros, el presupuesto es un acto de aplicación de una ley general a un caso particular: la administración de los egresos, pues con independencia de sus peculiaridades, todas sus disposiciones confluyen en el gasto público: en materia de ingreso para fijar las fuentes de dinero que cubrirán los gastos; y en materia de egreso la forma en las que deben realizarse los desembolsos. Y si bien es cierto que formalmente es un acto legislativo, no se puede sostener que todo su contenido se comuniquen de la naturaleza de una ley, pues implicaría desconocer las características de las diversas normas que lo integran, por ejemplo: ¿cuál es la naturaleza jurídica de los actos plasmados en el presupuesto, que se refieren a la administración y ejercicio del presupuesto? Para nosotros son formal y materialmente actos de administración.

Apoyando esta afirmación, Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés consideran que: “la naturaleza administrativa o mixta de los presupuestos constituyen excepciones a la soberanía popular. Son reminiscencias del regalismo medieval, que comenzó a ser superado en 1215 pero que todavía deja ver su influencia en varias estructuras constitucionales contemporáneas, entre ellas la mexicana”.²⁰³

Por lo que sin desconocer las autorizadas críticas, y con sus reservas, adoptaremos la clasificación formal y material de los actos jurídicos en materia presupuestaria, y estimaremos al presupuesto como un acto formalmente legislativo y, por su objeto, un acto materialmente administrativo.

El presupuesto se sustenta en una serie de principios, estos son: a) el de *universalidad*, que implica que todos los gastos deben estar plasmados en él; b) *unidad*, que establece que sólo hay un presupuesto; c) *especialidad*, esto es que las partidas presupuestales no deben ser generales, sino detalladas; d) *anualidad*, el presupuesto debe abarcar las acciones de un año fiscal; e) *planificación*, lo que implica que se deben formular objetivos programáticos anuales; f) *previsión y periodicidad*, lo que implica que se debe elaborar un programa para determinado lapso de tiempo. Otros requisitos son los materiales, entre éstos se encuentran g) *claridad*, lo que significa que el presupuesto debe comprenderse y sistematizarse, organizando y usando los medios con los que cuenta la administración; h) *publicidad*, se debe publicar en el órgano de difusión oficial; i) *exactitud*, las previsiones de gasto deben corresponder a los objetivos del Estado, no deben haber más ni menos fondos que los requeridos; y j) *exclusividad*, o sea, que el presupuesto debe comprender todos los elementos necesarios para que el Estado desarrolle su actividad.²⁰⁴

La ejecución del presupuesto corresponde a las autoridades fiscales, en el ámbito federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública y a la Tesorería de la Federación; en el Distrito Federal su ejecución corresponde a la Secretaría de Finanzas y a la Tesorería local. Sobre el particular, el autor mencionado señala que en el procedimiento de ejecución del presupuesto, la ley establece un procedimiento complicado en el que se da intervención a autoridades de diversa naturaleza, de tal manera que la compli

²⁰³ Gutiérrez, Jerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 1.

²⁰⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 536 a 564.

cación del procedimiento y esa diversidad de autoridades constituye un control para evitar desembolsos indebidos.

Aquí es prudente aclarar que ese argumento es refutable. En efecto, los encargados de ejercer el presupuesto, sin importar el ámbito de competencia al que pertenezcan, son seres humanos deseosos de hacer carrera o de conservar su empleo. Por lo anterior no es extraño que se subordinen a los titulares de las dependencias o entidades a la hora de ejercerlo, aunque de antemano tengan noticia de que lo que se les pide es ilegal, por lo que es dudosa la aseveración de que la complejidad de los procedimientos y la intervención de diversas autoridades es una medida de control.

Por el contrario, dado que el presupuesto implica gasto público, permite el tráfico de influencias e inequidad, puesto que al poderoso en turno se le facilita todo, y se le perdona todo: subejercicios, sobreejercicios, extemporaneidad, falta de documentación justificativa o comprobatoria, etcétera. En cambio, al adversario político todo se le complica. Se hace realidad la frase “a los amigos justicia y gracia, a los demás sólo justicia”.

De la caracterización propuesta por Gabino Fraga, a nosotros nos interesan los puntos relacionados con la rendición de cuentas y las responsabilidades, porque refieren inmediatamente a dos conceptos materia de este capítulo: la cuenta pública y a las entidades técnicas encargadas de su revisión. Por lo que después de esta breve introducción, definiremos qué es la cuenta pública y nos ocuparemos de los órganos de fiscalización externa.

3. Rendición de cuentas

Uno de los vocablos más utilizados por la ciencia política es el de rendición de cuentas. Esta palabra está ligada a la voz sajona: *accountability* que significa responsabilidad, éste a su vez nos lleva a la palabra *accountable* que en uno de sus significados refiere a “obligado a rendir cuentas”. Esta circunstancia acredita la influencia lingüística franco-sajona en materia de control, que algunos científicos sociales han importado a nuestro país, sin tomar en consideración la riqueza del idioma español.

La justificación histórica de la rendición de cuentas la encontramos en el artículo 15 de la Declaración de Derechos de 1789, derivada de la Revolución francesa de ese año, en el que se plasma el derecho social a pedir cuentas y la obligación de los agentes públicos de la administración de rendirlas.

Para Luis Carlos Ugalde la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes de informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.²⁰⁵

La definición es criticable en dos sentidos. En el primero, porque se liga a las tesis contractualistas, propias de una posición ideológica: el liberalismo. Por el otro, porque señala que existe sanción en el supuesto de incumplimiento. Nosotros no recordamos que se haya sancionado a nadie por su negativa a “informar”, incluso, en el sonado caso del ocultamiento de la cuenta pública 2001, por parte de algunos diputados del Partido Acción Nacional, no sabemos si existe algún procedimiento para sancionar a los responsables. Es en fechas recientes, cuando adquieren vigencia positiva las LFTAIPG y LTAIPDF, en las que se incorporan sanciones por la negativa a informar. Así, en el supuesto de que se desee castigar la negativa de un servidor público a informar, las sanciones sólo podrían aplicarse en términos de los referidos ordenamientos, en relación con la LFRSP o LFRASP.

Nosotros consideramos que el uso del vocablo “rendición de cuentas”, en su acepción de “responsabilidad”, es más acorde con la tradición de nuestro país. En este sentido, desde nuestra perspectiva sería más conveniente hablar de “obligación de informar”, que según nosotros es semánticamente más apropiado, puesto que “rendición” carece de la connotación de “deber” y “responsabilidad” que está implícito en “obligación”. Para Porfirio Muñoz Ledo: “La exigibilidad de los actos del poder público —la *accountability* de los anglosajones—, esto es, la efectiva fiscalización del gasto y de la conducta de los gobernantes y la autonomía de los órganos del Estado debe asegurarse mediante el equilibrio de poderes y fortaleciendo los derechos ciudadanos”.²⁰⁶

José Octavio López Presa estima que la rendición de cuentas u obligación de informar, como la llamamos nosotros, constituye uno de los pilares de una democracia eficaz, puesto que crea las condiciones propicias para cerrar el paso a la impunidad, toda vez que se cumplen tres condiciones: a) las acciones de los gobernantes y servidores públicos son con-

²⁰⁵ Cfr. Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, ASF, 2002, p. 9.

²⁰⁶ Grupo Parlamentario del PRD/LVII Legislatura, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, 1999, p. 18 (folleto).

troladas al someterse al escrutinio público; b) la sociedad puede evaluar el desempeño de sus gobernantes y decidir, con su voto, la continuidad y permanencia de un sistema de gobierno determinado, y c) el llamado a cuentas de los gobernantes y, eventualmente, su penalización o remoción, en caso extremo, se lleva a cabo de manera pacífica, con sustento en el marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores.²⁰⁷

Para que exista una verdadera cultura de la responsabilidad se requiere necesariamente que los agentes del Estado informen a la ciudadanía sobre el uso y destino de los recursos públicos, esto es, que les proporcionen todos los elementos sobre las cuestiones ligadas a la recaudación y el gasto, o sea, los ingresos y egresos del Estado.

En un Estado democrático donde los servidores públicos se ciñen a la ley, no debe existir información reservada o confidencial, todos los programas u acciones de gobierno deben estar sujetas a la opinión pública, no es correcto que se diga que se gobierna para la ciudadanía y en nombre de una supuesta decisión de Estado se le niegue información.

En concordancia con nuestra posición, de que obligación de informar es igual a responsabilidad de informar, Eduardo García de Enterría estima que responsabilidad es dación de cuentas de los actos y la eliminación de éstos si no son debidos.²⁰⁸ En nuestro país, José Antonio Crespo liga los conceptos de responsabilidad política y rendición de cuentas de la siguiente manera:

La responsabilidad política y la rendición de cuentas de un presidente democrático es posible, precisamente, porque estará dotado de poder suficiente, pero no absoluto, para gobernar dentro de ciertos límites. El abuso de ese poder pondrá a funcionar otras fuerzas y contrapesos que pueden volverse en su contra. Este complicado proceso, que permite la rendición de cuentas de los gobernantes, es posible gracias a la famosa división de poderes.²⁰⁹

Coincidimos con los autores, aunque discrepamos con ciertos matices. El diseño institucional ha desvirtuado la obligación de informar, al grado

²⁰⁷ Cfr. López Presa, José Octavio, *La rendición de cuentas en la política social*, México, ASF, 2002, p. 9.

²⁰⁸ Cfr. García de Enterría, Eduardo, *Problemas del derecho público al comienzo del siglo*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 30 y 31.

²⁰⁹ Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, ASF, 2001, p. 27.

de que hoy es más un acto de carácter protocolario con escasas implicaciones jurídicas, lo que se debe, precisamente, a que la interacción entre las funciones públicas, más que clarificar el uso y destino de los recursos públicos, cae en una serie de complicidades que oculta lo desfavorable al poder, propiciando impunidad, como ejemplo podemos citar las auditorías a los bancos que cayeron en cartera vencida. A la fecha ha sido imposible conocer en su totalidad el contenido de las auditorías que se les practicaron. Otro ejemplo es el de la cuenta pública 2001, que fue archivada sin dictamen. Un ejemplo más sería el caso “Amigos de Fox”, con una de sus secuelas, en la que la Comisión Nacional Bancaria de Valores, se negó sistemáticamente a entregar la información que le requirió el IFE. Lo que hace evidente que no necesariamente la “división de poderes” propicia una adecuada cultura de “rendición de cuentas”, puesto que, con todo y las leyes de transparencia y acceso a la información pública, que recientemente se han emitido en nuestro país, el poder se resiste a cambiar sus inercias.

Debemos mencionar que el control y la fiscalización, aunados a la “transparencia”, entendida como el derecho de los ciudadanos a obtener la información relacionada con los negocios públicos, a través de una garantía amplia, tutelada por el Estado, de acceso a la información, constituyen los mecanismos de un efectivo “derecho a la información”.

4. La cuenta pública

En términos del artículo 74, fracción IV, de la CPEUM, corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados: “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”.

En el caso del Distrito Federal el artículo 122, inciso c), base primera, fracción V, subinciso c) de la CPEUM, otorga a la Asamblea Legislativa la atribución de revisar la cuenta pública.

Desde la perspectiva contable, la cuenta pública es el documento que en forma anual prepara el Poder Ejecutivo para ser presentado a la H. Cámara de Diputados, por medio del cual comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio; lo an-

terior implica la consolidación y presentación de información financiera, contable, programática y presupuesta de las acciones de gobierno en el periodo de referencia.²¹⁰

En el nivel federal, jurídicamente, se le conceptualiza como:

el informe que los poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del ejecutivo federal, a la cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.²¹¹

En cambio, en el Distrito Federal se le define como:

el informe de la gestión financiera, presupuestaria, administrativa y legal de la administración pública del Distrito Federal, durante un ejercicio fiscal”, por otra parte, descriptivamente se le considera como: los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la ley de ingresos, del ejercicio del presupuesto de egresos y otras cuentas de activo y pasivo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades sujetos al control presupuestal de la asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente.²¹²

No es comprensible el por qué no se puede llegar a un concepto funcional de cuenta pública, cuando en teoría, tanto en el ámbito federal como en el local se habla del mismo documento. Consideramos que la definición de cuenta pública que se plasma en la LFSF es mejor que la contenida en la LOCMH, eso es así, por lo que acertadamente limita ese documento al objeto propio de la fiscalización externa: la gestión financiera. En cambio, a nivel local la definición comprende, además de la gestión financiera, la presupuestaria, administrativa y legal, con lo que se rebasa el objeto de la cuenta pública: los ingresos y egresos públicos, y

²¹⁰ Cfr. Adam Adam, Alfredo y otro, *op. cit.*, nota 23, p. 48.

²¹¹ Véase artículo 2o., fracción VIII, de la LFSF.

²¹² Artículos 2o., fracción VII, y 22 de la LOCMHALDF.

provoca serías dudas sobre la posible invasión de la competencia de la administración pública local, por parte de la CMHALDF.

Por nuestra parte, proponemos el siguiente concepto de cuenta pública: es el documento jurídico-financiero a través del cual el órgano Ejecutivo informa al Legislativo sobre el ejercicio de las facultades legales de recaudación, gasto y de gestión programático presupuestal, durante un ejercicio fiscal determinado, con el cual se inicia el ciclo de control político.

El concepto nos parece lo suficientemente comprensible como para establecer las notas distintivas del documento. Por un lado, su carácter de informe relacionado con los ingresos y egresos. Por otro, la referencia a las facultades legales de obtención de ingresos y ejercicio de los egresos, y su relación con el ejercicio presupuestal; por último, su objeto, iniciar el ciclo de la revisión del control político sobre la gestión administrativa.

La información que se integra a la cuenta pública es: a) financiera que se refiere a la obtención y la aplicación de los recursos, y situación al final del ejercicio; b) presupuestal que se relaciona con las asignaciones aprobadas a cada entidad en el presupuesto de egresos, y el importe de esas asignaciones radicado, comprometido o pagado. Además, a las estimaciones e ingresos reales del ejercicio determinados en la Ley de Ingresos; c) información programática en la que se presenta comparativamente la información mencionada en el inciso b), los avances logrados en las metas programadas y su relación con los recursos presupuestales ejercidos, y d) económica que comprende cédulas explicativas del ingreso y gasto, así como del endeudamiento registrado y de las políticas y estrategias aplicadas.²¹³

Lo anterior habla de la trascendencia del presupuesto para la vida económica del país.

5. *El juicio de cuentas o censura de cuentas*

Como ya lo establecimos en el capítulo primero, la función más importante de los órganos de fiscalización interna y externa es la verificación de la regularidad normativa de las operaciones de una entidad pública. Siguiendo a Juan René Bach,²¹⁴ estimamos que la función del auditor puede ser la de un verdadero juez, al verificar la adecuación entre las

²¹³ Cfr. Castro Vázquez, Raúl; *Contabilidad gubernamental*, pp. 127 y s.

²¹⁴ Bach, Juan René, *op. cit.*, nota 70.

normas jurídicas y el hecho sujeto a constatación. Su opinión emitida en documentos técnicos, puede constituir, un verdadero acto de judicación, en el que se realiza una declaración protegida por la presunción *iuris tantum* de legalidad, al que sólo puede privar de efectos una autoridad competente. Entendemos lo polémico de nuestra posición y estamos conscientes de las críticas que concitará, sobre todo por la naturaleza técnica de la auditoría, sin embargo, se trata de romper paradigmas y utilizar la imaginación para llegar al resultado final: el combate a la corrupción con mejores herramientas conceptuales.

Además, una posición de esta naturaleza permitiría entender a la auditoría como un verdadero acto de autoridad y no como se entiende en la actualidad como una “opinión técnica”, a la que, sin embargo, se le asignan consecuencias jurídicas exorbitadas.

Como lo veremos en el capítulo siguiente, en algunos países existe lo que se llama una jurisdicción contable, que es un tipo especial de competencia material otorgada a ciertos órganos estatales para conocer de los actos relacionados con el uso y destino de los recursos públicos atribuidos a quienes recaudan los recursos y autorizan los gastos. En México, en el ámbito federal, se han dado pasos para otorgar esa jurisdicción a la EFSF, sin embargo, su desarrollo es incompleto, pues sólo la puede ejercer en materia resarcitoria, a la par que sólo utiliza la auditoría como medio para el logro de este fin, despreciando otras técnicas.

Por lo que nosotros nos pronunciamos por considerar a la auditoría como un acto de autoridad administrativa sujeta al principio de legalidad, en el que se debe otorgar la garantía de audiencia a los presuntos responsables de las irregularidades y otorgarles medios de impugnación. En este contexto estimamos que las auditorías, cuando las practican autoridades administrativas, constituyen una de las especies de los actos administrativos, por lo que se les deben aplicar normas de esa naturaleza.

II. LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y SUS FACULTADES

En el título tercero, sección V, “De la fiscalización superior de la Federación”, artículo 79 de la CPEUM, se regula a la EFSF. Ese precepto en sus cuatro fracciones delimita las facultades generales que se le otorgan a ese órgano técnico de la Cámara de Diputados, entre ellas se en-

cuentran: 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 legales.

De la mención “posterior” se advierte con claridad la competencia de este ente público: el control *a posteriori* o externo de la gestión administrativa en materia de ingresos y egresos.

También fiscaliza los recursos federales que ejercen las entidades federativas, los municipios e, incluso, aquellos que se otorguen a particulares. Esta atribución le permite, no sólo ocuparse de la gestión administrativa de las autoridades, sino que, paralelamente, auditar a particulares que contraten con éstas.

Además, puede requerir a los entes sujetos a fiscalización que revisen determinados conceptos que estime convenientes y le rindan informes. Relacionado con lo anterior cuenta con atribuciones para “el fincamiento” de las responsabilidades de ley. Aquí es prudente señalar que a pesar de que la palabra “fincar” se ha utilizado por costumbre en la materia como sinónimo de imputación, nosotros nos encontramos en desacuerdo con su uso, toda vez que jurídicamente refiere a “adquirir finca” o “a construir finca”. Por lo que, a reserva de ahondar sobre el tema, en esta obra nos referimos a imputación en lugar de “fincamiento”.

La ASF debe presentar, el 31 de marzo del año siguiente, el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública, al que incorporará los dictámenes, el resultado de la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, en los que incluirá los comentarios y observaciones de los auditores. Ese informe es público, esto es, de libre acceso para cualquier interesado. Sin embargo, en la práctica, esto no es verdad, el autor de estas líneas intentó encontrar la información relacionada con los informes de la cuenta pública y le fue imposible, puesto que en la ASF se le dijo que esos informes sólo estaban a disposición de los empleados, por otra parte, en la dirección electrónica que se le proporcionó no existía ningún documento disponible.

La ASF debe guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes respectivos.

Cuenta con facultades para investigar los actos u omisiones que impliquen irregularidades o ilícitos relacionados con sus funciones. Puede efectuar visitas domiciliarias, sólo para exigir que se le exhiban libros,

papeles o archivos, en esta actividad debe sujetarse a la ley y a las formalidades establecidas para los cateos.

Es autoridad competente para determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Además, puede iniciar directamente las acciones indemnizatorias e imponer las sanciones pecuniarias a los responsables. Paralelamente, debe promover ante las autoridades competentes que se apliquen las responsabilidades de ley.

El artículo 79 de la CPEUM regula el nombramiento del titular de la ASF; además, obliga a los “poderes de la Unión” a facilitarle los auxilios necesarios para el ejercicio de sus funciones. Por último, impone al Ejecutivo Federal la obligación de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que imponga la EFSF.

1. Facultades contenidas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

La LFSF, se desarrolla en siete títulos, 13 capítulos y 96 artículos. El título primero se refiere a las “Disposiciones generales” y cuenta con un capítulo único; el segundo se titula “De la cuenta pública, su revisión y fiscalización superior”, que se divide a su vez, en varios capítulos: I “De la cuenta pública”, II “De la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública”, III “Del informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública”; el tercero se denomina “De la fiscalización de recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y particulares y consta de un capítulo único; el cuarto se refiere a “De la revisión de situaciones excepcionales” y también cuenta con un capítulo único; el quinto se denomina “De la determinación de daños y perjuicios y del fincamiento de responsabilidades” y tiene varios capítulos, el I “De la determinación de daños y perjuicios”, II “Del fincamiento de responsabilidades resarcitorias”, III “Del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias”, IV “Del recurso de reconsideración”, V “De la prescripción de responsabilidades”; el sexto regula las “Relaciones con la Cámara de Diputados” y cuenta con un capítulo único que se refiere “De la comisión de vigilancia”; el séptimo se refiere a la: “Organización de la Auditoría Superior de la Federación”, tiene los siguientes ca-

pítulos I “Integración y organización” y II “De la vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación”.

Establece que la Ley es de orden público y tiene por objeto regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior. Se ocupa de las definiciones necesarias para la interpretación de la norma, de esas definiciones, una de las más interesantes es la de “gestión financiera”, a la que se delimita como:

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

Otro concepto interesante es el de “cuenta pública”, que ya fue plasmado al referirnos a dicho documento.

Otro concepto es el de “informe de avances de gestión financiera”, que es un informe integrante de la cuenta pública, consolidado por el Ejecutivo Federal, que rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos a la Cámara de Diputados sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la ASF fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.

De especial trascendencia es el concepto de fiscalización superior, que refiere a la facultad ejercida por la ASF, para la revisión de la cuenta pública, incluyendo el informe de avance de gestión financiera, a cargo de la cámara.

La revisión de la cuenta pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la ASF, y refrenda que ésta tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia cuenta pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

La norma también señala quienes son sujetos de fiscalización. Además, establece que la fiscalización se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y, por lo tanto, se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, con lo que delimita con claridad la naturaleza jurídica del control que ejerce esa entidad y su independencia de otras formas de fiscalización o control.

Las normas supletorias de la Ley son: LPCGPF, CFF, LFPA, LFRSP y las disposiciones relativas del derecho común, sustantivo y procesal, entiéndase el CCF y el CFPC.

La cuenta pública se integra por: a) los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; b) la información que muestre el registro de las operaciones; 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.

La cuenta pública deberá presentarla el Ejecutivo a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los primeros diez días del mes de junio.

El informe de avance de gestión financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas se rendirá a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, dicho informe será consolidado y lo remitirá a la EFSF el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El informe de avance de gestión financiera contendrá: 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.

La ASF debe conservar en su poder la cuenta pública y sus informes mientras no prescriban sus facultades.

Las facultades de la ASF para revisar y fiscalizar la cuenta pública, son amplias, entre ellas están: establecer 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 financie-

ra, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al sector público.

Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público; así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación.

Evaluar el informe de avance de gestión financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos.

Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

Verificar que las operaciones que realicen los poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del CFF y las leyes fiscales sustantivas, la LGDF, la de LPCGPF, LOCGEUM, de la LOAPF, LOPJF y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias.

Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados.

Requerir, en su caso, a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los poderes de la Unión y entes públicos federales, y en general, a cualquier entidad o persona pública privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la cuenta pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes.

Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva. La ASF sólo tendrá acceso a la información 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, y tendrá la obligación de mantenerla en 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.

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, verifica su aplicación al objeto autorizado.

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.

Efectúa visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades y sanciones pecuniarias correspondientes.

Formula pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley.

Determina los daños y perjuicios que afecten al estado de su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

“Fincas” las responsabilidades e impone las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que hayan ordenado.

Conoce y resuelve sobre el recurso de reconsideración, y condona total o parcialmente las multas que imponga.

Concerta y celebra convenios con las entidades federativas, para dar cumplimiento a la Ley.

Elabora estudios relacionados con las materias de su competencia y los publica.

Celebra convenios con organismos y participa en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones.

Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.

Como se advierte, el conjunto de facultades que se le otorgan a la ASF le permiten holgadamente cumplir con sus cometidos. Lo que podría considerarse un límite a las atribuciones de la ASF, respecto del informe de avance de gestión financiera, se refiere a que sólo podrá auditar los conceptos reportados en él como procesos concluidos. Además, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, podrá 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, en caso contrario, sólo podrá realizar visitas y auditorías a partir de que la comisión de la cámara le haga entrega de la cuenta pública, con lo que se le permite fiscalizar antes de la presentación de la cuenta pública.

En cambio, la fiscalización del informe de avance de gestión financiera y la revisión de la cuenta pública están sujetos al principio de anualidad.

Para cumplir con sus actividades, la ASF puede tener acceso a los datos, libros, documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público, así como a la demás información que resulte necesaria. Además, todos los servidores públicos de la ASF y los profesionales contratados para la práctica de auditorías, están obligados a guardar reserva. La información y datos que se proporcionen a la ASF estarán afectos exclusivamente al objeto de la ley y demás ordenamientos aplicables. La ASF será responsable solidaria por los daños y perjuicios causados por uso indebido de la información.

La Ley permite la coordinación entre los órganos de control interno de los poderes de la Unión y los entes públicos federales, con la ASF en lo que concierne a la revisión de la cuenta pública.

El informe del resultado correspondiente deberá entregarse el 31 de marzo del año siguiente de aquél en el que se reciba la cuenta pública, ese documento será público y mientras no suceda la ASF deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones. El informe de resultados contendrá: a) los dictámenes de la revisión de la cuenta pública; b) el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía; c) el cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspon-

dientes; d) los resultados de la gestión financiera; e) la comprobación de que los poderes de la Unión y los entes públicos federales se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables; f) el análisis de las desviaciones presupuestarias, y g) los comentarios y observaciones de los auditados.

Es importante asentar que incluir a los principios generales de contabilidad en dicho informe, es demasiado subjetivo, pues como ya lo asentamos en otro apartado, carecen de razonabilidad y no están juridificados.²¹⁵

En el supuesto de que no se cumplan los objetivos y metas contenidas en los programas aprobados, la ASF hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes. Además, la ASF debe informar a la Cámara de Diputados en el informe del resultado, sobre 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 de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

En materia de coordinación para fiscalizar recursos federales otorgados a las entidades federativas y municipios, incluyendo los que se otorguen a particulares, existen procedimientos de coordinación y colaboración, además, la ASF puede imputar directamente las responsabilidades y promover ante las autoridades competentes otras responsabilidades de ley.

Cuando se presenten denuncias o existan circunstancias que puedan suponer el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la ASF puede requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas. El requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado en su hacienda pública.

Cuando la ASF requiera a las entidades fiscalizadas, éstas deben rendir, en un plazo que no excederá setenta y cinco días, un informe del resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados.

La ASF cuenta con facultades para imponer a los servidores públicos que no proporcionen la información que se les requiera, sin causa justifi-

²¹⁵ Véase capítulo primero, numeral IV.4.

cada, las responsabilidades que correspondan y multarlos con un monto de cien a seiscientos días el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En caso de reincidencia se podrá castigar con el doble de multa y se podrá promover su destitución. Además, el servidor público deberá cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas. Cuando la ASF, además de imponer la sanción respectiva, requiera al infractor para que cumpla con la obligación omitida motivo de la sanción y éste incumpla, será sancionado como reincidente. Se debe otorgar la garantía de audiencia al infractor.

Si de la revisión y fiscalización de la cuenta pública aparecen irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños y perjuicios al Estado en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales, la ASF está facultada para: I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas; II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de la CPEUM; IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la ASF, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, lo que constituye un verdadero requisito de porcedibilidad.

Las responsabilidades resarcitorias están reguladas en los artículos 46 al 52 de la LFSF. En ellos se establece a quienes se debe imputar este tipo de responsabilidades, el objeto de esas responsabilidades, que será resarcir al Estado y a los entes públicos federales el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se les hayan causado.

Esas responsabilidades se imponen en primer lugar 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, 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. También serán responsables solidarios con los servidores, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria. Se establece la independencia de

la responsabilidad resarcitoria de otros tipos de responsabilidad. Tampoco exime a los servidores públicos ni a las empresas privadas o a los particulares, del cumplimiento de las obligaciones omitidas, cuyo incumplimiento se les exigirá aún cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente, o sea, la formula “te cobro y te exijo”, lo que es criticable, pues el Estado puede resarcirse dos veces una misma responsabilidad, en contravención al principio “*non bis in idem*”.

También, la ASF debe formular los pliegos de observaciones, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, y con acierto se establece que deberá contabilizarse de inmediato. Esos pliegos deberán solventarse dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de su recepción, en caso de incumplimiento se imputarán las responsabilidades de ley.

El procedimiento para imputar responsabilidades resarcitorias se regula en los artículos 53 al 58, en ellos se establece que éste se sujetará a lo siguiente: 1. Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan; se señalará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y el derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; también se apercibirá al presunto responsable que, en caso de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo. A la audiencia podrá asistir el representante de los poderes de la Unión o de los entes públicos federales, que para tal efecto designen. Entre la fecha de la citación y de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; 2. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la ASF resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidades y determinará la indemnización correspondiente, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de 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. La indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el CFF, tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

La ASF podrá solicitar a la Tesorería de la Federación que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva. El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el CFF, a satisfacción de la ASF, y 3. Si en la audiencia la ASF encontrará 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, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias. Lo que permite establecer la similitud del procedimiento resarcitorio regulado en la LFSF con los procedimientos disciplinarios contenidos en las LFRSP y LFRASP. Cabe cuestionarse ¿cuál es el propósito de incluir un capítulo procesal en la LFSF? Si el procedimiento resarcitorio es de naturaleza civil, por su carácter indemnizatorio, evidentemente se debió estar al contenido del CFPC, en cambio, si con ese procedimiento se genera un acto administrativo, ya existe la LFPA. De hecho la LFSF establece que la LFPA se aplica supletoriamente a la materia y que las multas tendrán el carácter de créditos fiscales, que se cobrarán a través del procedimiento de ejecución respectivo. Aquí cabe mencionar que en términos del artículo 1o. de la LFPA la materia financiera y fiscal están excluidas de su ámbito de aplicación. Por lo que la supletoriedad a favor de la LFPA delimita con claridad el carácter administrativo de esas materias, por lo que se debe modificar el artículo 1o. de la LFPA y su correlativo de la LPADF.

Por otra parte, la LFSF otorga a la ASF una atribución que “abre la puerta” a la impunidad, puesto que le permite abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, 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 de la infracción.

Los medios de impugnación por las actuaciones de la ASF son: la reconsideración ante la propia ASF o el juicio de nulidad ante el TFJFA.

La reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida. Y su

trámite se sujeta a: 1. Se iniciará mediante escrito en el que se deberán expresar agravios que cause la multa o resolución impugnada, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como el ofrecimiento de pruebas que considere necesario rendir; 2. La ASF acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y 3. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los sesenta días hábiles siguientes, notificándola al interesado. Se puede obtener la suspensión de la ejecución del pliego. Además, se garantiza el derecho a la información de los servidores públicos en los procedimientos.

Las facultades de la ASF prescribirán en cinco años, la prescripción se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento, las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables, cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la prescripción de la sanción impuesta.

2. Estructura de la Auditoría Superior de la Federación

En la LFSF se establece que al frente de la ASF está un auditor superior de la Federación, quien será 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 CPEUM.

El auditor superior se auxilia de tres auditores especiales, que son: 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. También forman parte de este entramado institucional los coordinadores de Control y Auditoría Interna y de Relaciones Institucionales.

Las facultades del auditor superior se regulan en el artículo 74 de la LFSF, y son: representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales. Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la ASF y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la enti-

dad sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la LGBN, así como gestionar la incorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio. Aprobar el programa anual de actividades de la entidad a su cargo, así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones. Expedir, de conformidad con lo establecido en la ley y sujeto a la ratificación de la comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados, el RIASF, en el que se distribuirán a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, reglamento que se debe publicar en el *DOF*. Expedir manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la ASF, los que deberán ratificarse por la comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados y publicarse en el *DOF*. Nombrar al personal de mandos superiores de la ASF. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la practica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación. Ser el enlace entre la ASF y las autoridades. Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública se requiera. Solicitar a los poderes de la Unión y a los entes públicos federales el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior. Ejercer las atribuciones que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Constitución, la presente Ley y del reglamento interior de la propia Auditoría. Resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones. Recibir de la comisión el informe de avance de la gestión financiera y la cuenta pública para su revisión y fiscalización. Formular y entregar, por conducto de la comisión, el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública a la Cámara, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su aprobación. Presentar denuncias y querellas en los términos del CFPP, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un deli-

to relacionado con daños al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias de juicio político de conformidad con lo señalado en el título cuarto de la CPEUM. Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los poderes de la Unión y los gobiernos estatales y municipales, así como con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas, con éstas directamente y con el sector privado. Dar cuenta comprobada a la Cámara de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio por conducto de la comisión. Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de esta Ley, y las demás que señale la ley y otras disposiciones legales aplicables.

El artículo 75 establece que el auditor superior será auxiliado en sus funciones por tres auditores especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, directores, subdirectores, auditores y demás servidores públicos que al efecto señale el reglamento interior, de conformidad con el presupuesto autorizado.

Entre las facultades de los auditores especiales se encuentran: 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 que se rinda en términos del artículo 8o. de esta Ley. Requerir a las entidades fiscalizadas y a los terceros que hubieren celebrado operaciones con aquéllas, la información y documentación que sea necesaria 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 aprobado por el auditor superior de la Federación. Designar a los inspectores, visitadores y auditores encargados de practicar visitas, inspecciones y auditorías a su cargo, o, en su caso, celebrar los contratos de prestación de servicios a que se refiere el artículo 24 de esta Ley. Revisar, analizar y evaluar la información programática incluida en la cuenta pública del gobierno federal. Formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de su revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, las que remitirá 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. Resolver el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones. Recabar e integrar la documentación y comprobación necesaria para ejercitar las acciones legales en el ámbito penal que procedan como resultado de las irregularidades que se detecten en la revisión, auditorías o visitas que practiquen. 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. Formular el proyecto de informe de resultado de la revisión de la cuenta pública, así como de los demás documentos que se le indiquen, y las demás que señale la Ley, el reglamento interior y demás disposiciones aplicables.

Las prohibiciones que se imponen al auditor superior son: a) formar parte de partido político alguno, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda o promoción partidista; b) desempeñar otro empleo o encargo en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia, y c) hacer del conocimiento de terceros o difundir de cualquier forma, la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la ASF para el ejercicio de sus atribuciones, la cual deberá utilizarse sólo para fines lícitos para los que se requiera. En los artículos 81 a 89 de la LFSF se regula la remoción del auditor superior y de los auditores especiales, por causas graves de responsabilidad administrativa. También se establece el procedimiento para aplicarla.

La ASF cuenta con una Unidad de Asuntos Jurídicos y una Unidad General de Administración.

En materia de vigilancia la EFSF, el auditor superior, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la ASF, en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a la LFRSP y a las demás disposiciones legales aplicables; a la unidad especializada de vigilar el cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, se le denomina Unidad de Evaluación y Control, y forma parte de la estructura de la comisión respectiva de la Cámara de Diputados.

Como se advierte a pesar de los enormes méritos de la LFSF, existen pendientes. En las palabras de María de la Luz Mijangos Borja

el control del Poder Legislativo al presupuesto, la cuenta pública, o la deuda, con ser uno de sus controles más importantes, posee deficiencias constitucional-estructurales indudables. La autonomía de los órganos de fiscalización con todo y la autonomía técnica y de gestión, que la Auditoría Superior de la Federación alcanzó con la reforma constitucional de 1999, sigue siendo insuficiente...²¹⁶

Por lo anterior, nos pronunciamos porque surjan más estudios relacionados con la naturaleza jurídica de la función de fiscalización.

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

Es el artículo 122, inciso C), base primera, fracción V, subinciso c), se otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la atribución de revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la CMHALDF, conforme a los criterios contenidos en el artículo 74, fracción IV, de la CPEUM. La cuenta pública será enviada a la Asamblea en los primeros días del mes de junio por el Ejecutivo local a la Asamblea Legislativa, la remisión y contenido de ese documento se regula en el CFDF.

1. *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*

Esa Ley cuenta con seis títulos, diez capítulos, 34 artículos y once transitorios. El título I se denomina “Del ámbito de competencia y organización de la Contaduría” y cuenta con tres capítulos, el I de “Disposiciones generales”, el II “De las atribuciones del Órgano Colegiado de la Contaduría”, y el III “De las sesiones del Órgano Colegiado”; el título II se denomina “De las atribuciones de los contadores”, y cuenta con dos capítulos, el I “De los contadores” y el II “Del Presidente”; el título III se relaciona con “De las direcciones generales”, se divide en dos capítulos, el I “De los titulares” y el II “De las atribuciones de las direcciones generales”; el tí-

²¹⁶ Mijangos Borja, María de la Luz, *Comentarios a la controversia constitucional 1/99*, documento inédito proporcionado por la autora.

tulo IV se llama “Del contralor interno” y tiene un solo capítulo “De las atribuciones del contralor interno”; el V se titula “Del servicio civil de carrera” y su capítulo único se refiere a “Disposiciones generales”; y el VI “De la suplencia” con un capítulo único llamado “De la suplencia de los servidores públicos de la Contaduría”.

El ámbito espacial de la Ley es regular la organización y atribuciones de la CMHALDF. Siguiendo la tendencia de incorporar normas interpretativas en las leyes, establece una serie de conceptos, la definición de cuenta pública ya se enunció, por lo que aquí, como otro concepto fundamental consideraremos el relacionado con el informe de resultados, al que se define como el “informe de resultados de la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal”, concepto poco compresivo y tautológico, que no describe el contenido del documento.

La norma establece que la CMHALDF es el órgano técnico de la Asamblea Legislativa, le otorga la facultad de fiscalizar y evaluar los ingresos y el gasto público GDF; también, señala que es autoridad administrativa y, contrario al principio de autonomía de estos órganos, la subordina a la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa.

La CMHALDF debe remitir a la Asamblea, a través de la Comisión de Vigilancia, el resultado de la revisión de la cuenta pública y de las auditorías practicadas y, en su caso, las irregularidades o deficiencias encontradas.

Las atribuciones de la CMHALDF son: 1. Revisar la cuenta pública; 2. Verificar en la cuenta pública, si las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del DF: a) realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al CFDF, la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, y si cumplieron con las disposiciones de la LOAPDF y demás ordenamientos aplicables en la materia; b) ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados; c) ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y d) aplicaron los recursos con la periodicidad y forma establecidos por la Ley; 3. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas para la revisión de la cuenta pública; 4. Verificar que la cuenta pública sea presentada de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al sector público; 5. Conocer, evaluar y formular recomendaciones sobre los sistemas, procedimientos y métodos de contabilidad, normas de auditoría interna y de registro contable de los libros y documentos justifica-

tivos o comprobatorios del ingreso y del gasto público y registros programáticos; 6. Realizar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, aplicando las normas y procedimientos contables, de evaluación y de auditoría; 7. 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; 8. 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; 9. Ordenar visitas e inspecciones; practicar auditorías y revisiones; solicitar 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; 10. 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; 11. 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 público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones. La CGDF dará a conocer con oportunidad a la contaduría, los programas de auditoría que tenga previsto realizar; 12. Solicitar, en su caso, a terceros que hubieran contratado bienes o servicios mediante cualquier título legal con la APDF, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la cuenta pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes; 13. Emitir las recomendaciones y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la cuenta pública, así como los informes de las auditorías practicadas; 14. 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; 15. Sobre la aplicación del reglamento; 16. Dictaminar sobre las responsabilidades en

que pudieran incurrir en términos de ley; 17. 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, 18. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley, su reglamento y las demás disposiciones que dicte la Asamblea.

Como se advierte la CMHALDF cuenta con amplias facultades en materia de fiscalización externa de la APDF.

Sería limitante a su carácter de autoridad que carezca de la facultad para imponer medidas de apremio, pues debe solicitarlos a la autoridad que corresponda que se impongan los regulados en el CFDF, la LFRSP o el CPCDF y las demás leyes aplicables. ¿Por qué solicitar que se apliquen medidas de apremio, cuando en términos de su artículo 3o. es autoridad administrativa?, por otro lado, ¿cuáles medidas de apremio va a solicitar que se apliquen? Puesto que se le permite escoger entre las que contienen una serie de ordenamientos, se debe concluir que la CMHALDF puede discrecionalmente decidir cuáles de esas medidas de apremio se aplican, lo que desnaturaliza el carácter administrativo de sus atribuciones, puesto que para solucionar esta cuestión sería correcto que se aplicara supletoriamente la LPADF, como se hace a nivel federal.

Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades tienen la obligación de poner a disposición de la CMHALDF, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público que manejen, así como los registros de los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento. La información financiera y los registros de contabilidad se conservarán por el periodo fijado por la Ley. En contraparte, la CMHALDF conservará el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública y los pliegos de observaciones.

La CMHALDF puede coordinarse con la Secretaría de Finanzas para determinar que documentos justificativos y comprobatorios de la cuenta pública deben conservarse, microfilmarse o destruirse.

La CMHALDF cuenta con facultades para revisar libros, registros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones, auditorías, revisiones, compulsas y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones. Para tal efecto,

podrá servirse de cualquier medio lícito que conduzca al esclarecimiento de los hechos y aplicar técnicas y procedimientos de auditoría y evaluación.

El objeto de la revisión de la cuenta pública es determinar el resultado de la gestión financiera en el ejercicio al que corresponda, su congruencia con el CFDF, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, los programas y demás disposiciones aplicables. Además, la revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, y verificará 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. Lo que refrenda el comentario vertido líneas arriba.²¹⁷

El informe previo se elaborará y rendirá a más tardar el 30 de septiembre siguiente a la presentación de la cuenta pública, por conducto de la comisión, y deberá contener: a) el cumplimiento de los principios de contabilidad y demás disposiciones contenidas en el código; b) los resultados de la gestión financiera; c) la comprobación de que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, se ajustaron a los criterios señalados en el CFDF, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y en las demás disposiciones aplicables en la materia; d) el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados; e) el análisis de las desviaciones presupuestales, y f) las medidas preventivas o correctivas que se deban adoptar.

En ejercicio de sus facultades la CMHALDF podrá: 1. 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; 2. Verificar si alcanzaron con eficiencia y eficacia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme al presupuesto de egresos del Distrito Federal y al calendario aprobado para su ejercicio; 3. 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 plazo; 4. Determinar si cumplieron en la recaudación de los ingresos y en

²¹⁷ Véase numeral I.4 en este mismo capítulo.

la aplicación de sus presupuestos con el CFDF, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

El proceso de revisión de la cuenta pública es de colaboración entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, por lo que el jefe de gobierno del Distrito Federal, a través de la dependencia correspondiente, informará a la CMHALDF los datos contenidos en registros y documentos justificativos, comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como los correspondientes a la información financiera y al resultado de los programas y subprogramas correspondientes.

Prevía solicitud de la CMHALDF, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades deberán informarle de los actos, convenios o contratos de los que les resulten derechos y obligaciones, con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños en contra de la hacienda pública del Distrito Federal o impliquen incumplimiento de alguna disposición relacionada con la materia. Además, esos entes están obligados a proporcionarle la información que les solicite, y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

En el caso de que alguna de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades se negare a proporcionar la información solicitada por la CMHALDF, o no permitiere la revisión de los libros, registros, instrumentos y documentos comprobatorios y justificativos del ingreso y del gasto público, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías, y que ya se hubieran agotado las medidas de apremio, la CMHALDF lo hará del conocimiento de la Asamblea, por conducto de la comisión, para que resuelva lo procedente. De igual manera se actuará con las instituciones o personas que hubieran recibido subsidios, transferencias, concesiones o premios de la APDF.

La CMHALDF deberá rendir, a más tardar el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la cuenta pública, el informe de resultados. El informe deberá acompañarse del señalamiento de las irregularidades que se hayan detectado en las actividades realizadas en el ejercicio de las atribuciones señaladas en esta Ley. El plazo se puede prorrogar. Por ningún concepto y bajo ninguna circunstancia, la CMHALDF podrá expedir finiquitos sobre asunto o negocio alguno a las dependencias, entidades u órganos desconcentrados que forman parte de la APDF.

Los servidores públicos de la APDF y de la CMHALDF, en el ejercicio de sus funciones, pueden incurrir en responsabilidad administrativa,

por incumplir con las obligaciones siguientes: 1. Rendir oportunamente la cuenta pública; 2. Proporcionar la información que solicite la contaduría, en los términos establecidos en la Ley; 3. Llevar a cabo la revisión, integración o comprobación de cuentas, conforme a lo establecido por los ordenamientos aplicables; 4. Observar las normas aplicables a los procedimientos, métodos y sistemas en materia de contabilidad, auditoría gubernamental y archivo; 5. Remitir informes y dar contestación, en los términos de esta Ley, a las observaciones y recomendaciones que haga la contaduría, derivadas de la revisión de la cuenta pública o del resultado de las auditorías practicadas; 6. Remitir los informes de los estados financieros de la hacienda pública del Distrito Federal, en los términos establecidos en esta Ley; 7. Caucionar el manejo de los recursos públicos, en los términos establecidos por esta Ley; 8. Aportar todos los elementos de prueba, evidencias o indicios en el procedimiento de revisión respectivo, que acrediten la responsabilidad de los servidores públicos respecto de las irregularidades o ilícitos cometidos; 9. En general, en caso de incumplir con cualquiera de las obligaciones que impone el CFDF y cuyas sanciones están establecidas en dicho ordenamiento.

En caso de responsabilidad, la CMHALDF podrá solicitar a la autoridad competente, la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del servidor público que corresponda; en algunos casos, hasta la intervención de la tesorería respectiva.

También, la CMHALDF es el órgano facultado por la Asamblea para proponer a la autoridad competente la sanción que corresponda al infractor, en los términos de su ley, de la LFRSP y del CFDF. Además, es competente para determinar en cantidad líquida la reparación de daño, así como los accesorios que resulten aplicables de la comisión de la irregularidad o ilícito hasta su resarcimiento.

Cuando la CMHALDF detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, deberá determinar la falta y promover el pliego de las responsabilidades que resulten, e integrar el o los expedientes técnicos correspondientes, con el propósito de que: a) tratándose de faltas administrativas cuya imposición, en los términos de la LFRSP, se le atribuya al superior jerárquico, sean turnados los expedientes al mismo, para que aplique la sanción que corresponda y, b) tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la hacienda pública del Distrito Federal, promoverá el procedimiento administrativo de ejecución, en virtud de que las responsabilidades y sanciones económicas que conforme a esta Ley se de-

terminen e impongan, tendrán la naturaleza jurídica de créditos fiscales. En materia de responsabilidad administrativa no existe problema, se turna el expediente al órgano de control interno competente y éste procede a imponer sanciones. En cambio en materia resarcitoria, legalmente la CMHALDF debería solicitar la “ejecución” del crédito fiscal, esto es, pedir que se abra la vía económica coactiva. Sin embargo, en la práctica se envía el expediente a la Procuraduría Fiscal, acatando el contenido del artículo 495 del CFDF, lo que ha viciado de ilegalidad al procedimiento puesto que se transforma a la Procuraduría Fiscal en juez y parte, además de que se incumple con la LOCMHALDF. La autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro, deberá informar a la CMHALDF sobre su cumplimiento.

La Ley refrenda el principio de independencia de vías en materia de responsabilidades administrativas. Y regula el procedimiento a seguir en el caso de responsabilidad penal, lo que merma seriamente la independencia de ese órgano.

Las responsabilidades de carácter civil prescribirán a los cinco años posteriores en que se haya originado la responsabilidad. Las responsabilidades de carácter administrativo prescribirán a los tres años. En conjunción con lo anterior, las de carácter penal prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables. Para concluir con el tema de la prescripción, cualquier interpelación que haga la autoridad competente al presunto responsable en relación con el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de esta Ley, interrumpe la prescripción. Y que aquélla comenzará a computarse a partir del día siguiente de la última diligencia o actuación.

2. Estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa

Como lo previene el artículo 10 de la LOCMHALDF, ésta se estructurará con: a) un órgano superior de dirección, y b) las direcciones y demás unidades administrativas que determine el reglamento.

El órgano superior de dirección se integrará por tres miembros que tendrán el carácter de contadores, uno será el presidente, todos serán electos por la mayoría de los diputados presentes en la sesión correspondiente de la Asamblea, de la propuesta presentada por la Comisión. el presidente dura en su encargo un año improrrogable.

Por su parte, en íntima relación con lo anterior, el artículo 16, primer párrafo, señala que la contaduría será auxiliada en sus funciones por los directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de departamento, auditores, supervisores, coordinadores, asesores y trabajadores que se requieran para el cumplimiento de sus atribuciones, con las categorías que prevé el reglamento. Además, este mismo precepto regula la delegación de facultades. Y en el artículo 17 establece que el reglamento fijará las unidades administrativas de la estructura orgánica, así como las funciones y atribuciones de cada uno de los titulares de la misma.

El artículo 11 regula los requisitos para ser contador. El 12 establece la inamovilidad de los contadores y el 13 lo relacionado con su remoción.

El artículo 14 señala las facultades del presidente del Órgano Colegiado de la Contaduría, como autoridad ejecutiva. Estas facultades son: 1. Representar a la Contaduría ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales; 2. Promover ante las autoridades competentes: a) el fincamiento de las responsabilidades; b) el cobro de las cantidades no percibidas por la hacienda pública del Distrito Federal, debidamente actualizadas; c) el pago de los daños y perjuicios causados a la hacienda pública del Distrito Federal, así como las indemnizaciones, y d) el cumplimiento de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y proyectos presupuestales; 3. Remitir copia de los comunicados respectivos a la Comisión y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones; 4. Conducir las sesiones de dicho órgano; 5. Notificar a los responsables sobre el fincamiento de responsabilidades en su contra; 6. Ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría; 7. Expedir el nombramiento de los auditores a que se refieren los artículos 15, fracción VIII y 31 de este ordenamiento; 8. En general, todas las que deriven de esta Ley, de su reglamento y de las disposiciones generales y acuerdos que dicte la Asamblea.

Por su parte, el artículo 15 regula las facultades del Órgano Colegiado de la CMHALDF, que consisten en: 1. Elaborar el presupuesto anual de la Contaduría y someterlo a la consideración de la Comisión; 2. Proponer para su aprobación el proyecto de presupuesto mensual del mes siguiente a la Comisión; 3. Administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicación, dentro de los 10 primeros días del mes siguiente al que corresponde su ejercicio a la Comisión; 4. Informar

a la Comisión, dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su origen y aplicación; 5. Aprobar los programas de trabajo de la Contaduría; 6. Formular las observaciones, recomendaciones y los pliegos de observaciones, así como proceder a su seguimiento hasta que se hayan atendido y solventado en su totalidad, informando mensualmente de los avances a la Comisión; 7. Fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deben sujetarse las visitas, inspecciones, auditorías y evaluaciones que se ordenen, las que se actualizarán de acuerdo con los avances científicos y técnicos que en la materia se produzcan; 8. Integrar las comisiones y subcomisiones de trabajo que sean necesarias para vigilar la calidad de los trabajos sustantivos de la Contaduría y seleccionar al personal capacitado, a fin de practicar las visitas, inspecciones y auditorías a que se refiere el artículo 8o. de esta Ley; 9. Requerir a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del gobierno del Distrito Federal, así como a los demás organismos e instituciones públicas o privadas, concesionarios o permisionarios, que reciban o administren fondos públicos, la información que resulte necesaria para cumplir con sus objetivos; 10. Emitir los manuales de procedimientos necesarios para el desarrollo de sus actividades, los que deberá evaluar anualmente y en su caso, hacer las modificaciones pertinentes.

Los artículos 18 y 19 se refieren a las atribuciones del contralor interno y de la comisión de Vigilancia, y que ratifican, sobre todo el último, la disminuida autonomía con la que cuenta la CMHALDF.

Los artículos 20 y 21 establecen el régimen laboral en la CMHALDF sujeto al contenido del apartado B del artículo 123 de la CPEUM, divididos a su vez en de base y de confianza.

En el artículo 3o. del RICMHALDF se establece que ésta se estructurará con un órgano superior de dirección, un contralor interno y las direcciones generales de: Auditoría Programática Presupuestal, Auditoría al Sector Central, Auditoría a Entidades Públicas, Auditoría a Obra Pública, de Asuntos Jurídicos, de Administración y Sistemas y de Programación y Control de Auditoría. En los artículos 4 al 24 del mencionado Reglamento se plasman las atribuciones de esos órganos.

IV. PROYECTO DE NUEVA LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Recientemente (mayo de 2003) la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentó un “Dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide una nueva “Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, que se encuentra en discusión.

Según el dictamen, la nueva Ley: a) Restablece la unidad de mando al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, o sea, el órgano vuelve a ser unidireccional; b) reduce costos de operación; c) hace más transparente la fiscalización; d) crea tres nuevas contadorías especiales como segundo nivel jerárquico (Cuenta Pública, Asuntos Jurídicos y Programación y Evaluación); e) otorga atribuciones a la comisión de Vigilancia para designar al contralor Interno, al personal técnico necesario y designar a los contadores; f) considera como sujetos de fiscalización a las dependencias, organismos, entidades, a los órganos legislativo y judicial, a las delegaciones, igual que a las entidades de cualquier naturaleza que hayan recaudado, administrado, aplicado o ejercido recursos financieros del Distrito Federal (determina que las sesiones de la comisión de Vigilancia serán de carácter privado); g) profundiza la fiscalización y se refuerza a la Contaduría como institución, al margen de consideraciones políticas, y salvaguarda la información; h) consolida la autonomía técnica y administrativa del órgano; i) establece la estructura de los informes previos y de resultados, y la definición y contenidos de la cuenta pública; j) norma los términos en que se designará al contador mayor y a los contadores especiales, y las causales de su destitución; k) en uno de sus transitorios respeta los periodos para los cuales fueron designados sus actuales titulares y establece que la designación del contador mayor único será hasta el año 2007.

El proyecto es un híbrido, pues conserva instituciones de la LOCMH vigente e incorpora algunas instituciones que se encuentran en la LFSF, como es la figura de los contadores “especiales”, que en la norma mencionada se denominan auditores “especiales”.

También, es importante destacar que el fracaso del órgano colegiado, no se debe a la falta de trabajo de los respectivos titulares, sino más bien

al pésimo diseño institucional que tiene la ley vigente, puesto que no regula con claridad la institución del presidente, además, permite el juego político al permitir que se ejerza la dirección de un órgano con un poder acotado por los legisladores, lo que sujeta al órgano a todo tipo de vaivenes y presiones políticas. Por supuesto que la solución no es la presidencia unipersonal, parece que los legisladores no aprendieron de la experiencia de Araceli Pitman Berrón, lo que se requiere es regular adecuadamente la institución de la presidencia y sus relaciones con los demás órganos de la CMHALDF.

De este proyecto se debe señalar que las únicas novedades se encuentran en el artículo 58, que establece el procedimiento resarcitorio, destaca la fracción II, en la que se da intervención a la Secretaría de Finanzas para que, una vez emitido el pliego definitivo, inicie el procedimiento administrativo de ejecución. Otra novedad es su norma supletoria, que es la LPADF, con lo que se reconoce el carácter de autoridad “administrativa” de ese órgano. Otro aspecto importante, consiste en establecer el recurso de revocación como medio de impugnación.

Como se advierte, las aportaciones del proyecto son escasas, a pesar de lo que estiman sus autores. Por lo que más bien parece que se encaminan a un mejor control político de la presidencia del órgano de fiscalización local del Distrito Federal. No podemos dejar de mencionar que las estructuras colegiadas en nuestro régimen jurídico positivo han acreditado cierto éxito, como ejemplo tenemos al IFE, que a pesar de las presiones a las que se enfrenta, ha cumplido con su labor con razonable institucionalidad.

V. PROYECTO DE “LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL”²¹⁸

La riqueza de un documento de estas características no se puede analizar en un documento tan general, por lo que sólo mencionaremos lo que estimemos trascendente para nuestra investigación. El proyecto cuenta con cinco títulos: Disposiciones generales; De las facultades de la Conta-

²¹⁸ Proyecto de Mijangos Borja, María de la Luz, Nieto Castillo, Santiago, León Ramos, Alejandro, Maldonado Sotomayor, Gabriela, Pradel García, Adriana y Varela Yunes, Roberto. Documento inédito proporcionado por la primera de los nombrados. Versión de abril de 2003.

duría Mayor de Hacienda; De las responsabilidades de los servidores públicos; De la estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda y De la relación con la Asamblea Legislativa y otros entes vinculados con la función fiscalizadora.

Uno de sus méritos es poner énfasis en la autonomía de la CMH e incorporar el vocablo “fiscalización” para referirse a la actividad de control externo. Pues dentro de los alcances de la Ley señala “la fiscalización de la cuenta pública”.

Define a la cuenta pública como: “Reporte documental que muestre, en los términos establecidos en el capítulo IV del libro Cuarto del Código Financiero, los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, sujeta a las disposiciones en materia de administración de recursos públicos vigente durante el ejercicio en cuestión”, estructura los conceptos de dictamen y de recomendación, a la que conceptualiza como:

Declaración vinculante formulada al sujeto de fiscalización con la finalidad de que implemente, de forma diligente, las acciones y los mecanismos de control orientados a evitar la recurrencia y sistematización de las desviaciones o deficiencias sustantivas y/o normativas de carácter programático, financiero, legal o de inversión física que hayan sido detectadas en la auditoría.

Establece la supletoriedad a favor de LFRSP, el CFDF, la LPADF y las disposiciones del derecho común sustantivo y procesal.

Entre las atribuciones de la CMH está “verificar si la gestión pública del Distrito Federal, se efectuó conforme a las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas...” con lo que rompe la idea de la fiscalización financiera de la administración y transforma a la CMH en un órgano de control de la legalidad general del actuar administrativo.

El proceso de fiscalización se divide en etapas, las que son: revisión de los informes de avance programático presupuestal; planeación y ejecución de auditoría; rendición del informe de resultados.

Regula las recomendaciones, su seguimiento y desahogo, establece las causales de imposible desahogo de recomendaciones; el acceso a la información y las responsabilidades; el procedimiento resarcitorio que es escaso y limitado a notificar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, los dictámenes técnicos para que resarza los daños y perjuicios observados.

VI. TRASCENDENCIA SOCIAL DEL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN

Es evidente que la obligación de informar o la rendición de cuentas, como prefiera llamársele, carece del impacto suficiente en la ciudadanía, a pesar de que las disposiciones normativas establecen que los informes de los órganos de fiscalización externa son públicos, el autor de estas líneas tuvo la desafortunada experiencia de que en el centro de documentación de la ASF le negaron el acceso al informe de resultados sobre la revisión de la cuenta pública 2001 y le fueron negados, alegando que los documentos eran para consulta de los trabajadores, a pesar de que se identificó como estudiante e investigador universitario.

Por lo anterior, nos serviremos de las cifras y datos que publicaron los medios de comunicación, y por su impacto sólo aludiremos a la revisión de la cuenta pública del ejercicio fiscal 2001. En principio, es importante mencionar que se practicaron 355 auditorías al primer año de gobierno de Vicente Fox, en las que se detectaron irregularidades por 339 mil millones de pesos, lo que según el diputado Víctor Infante González, secretario de la “Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de Hacienda”, equivalen a una tercera parte del presupuesto que la Cámara aprobó a Vicente Fox. De éstas, 219 mil millones corresponden a observaciones correspondientes a problemas relacionados con falta de registro en la contabilidad; los otros 120 mil millones implican irregularidades de otro tipo.²¹⁹

Posteriormente, a estas revelaciones, la ciudadanía se enteró, de nuevo por los medios de comunicación, que la cuenta pública 2001 se quedaría sin dictaminar,²²⁰ como efectivamente ocurrió. ¿Qué información contiene la cuenta pública? Casi nada, sólo la que se refiere a la recaudación de los ingresos y a las erogaciones realizadas con los mismos. No debemos olvidar que en términos del artículo 31, fracción IV, de la CPEUM, todos los ciudadanos mexicanos estamos obligados a contribuir con el gasto público.

A través del control externo el órgano legislativo, los *aristoi*, encargados de elaborar la ley, cuidan el uso y destino de esos recursos. Llama la

²¹⁹ Rueda, Rivelino, “Las cuentas del segundo año foxista, peor que en 2001”, *El Financiero*, año XXII, número 6267, sección política, lunes 7 de abril de 2003, p. 76.

²²⁰ Garduño, Roberto y Méndez Enrique, “Legisladores priistas exigen que se dictamine la cuenta pública 2001”, *La Jornada*, número 6702, sección política, viernes 25 de abril de 2003, p. 14.

atención el hecho de que una vez que se publicó la relación de algunas de estas presuntas irregularidades, simplemente ya no se tuvo noticias de su solventación.

Esto nos vincula con la administración pública, querámoslo o no, el dinero que se gasta proviene de nuestros impuestos. Tampoco debemos dejar de soslayar que la política, no sólo es la toma de decisiones en las instituciones gubernativas, también consiste en la toma de decisiones —buenas o malas— sobre el uso de los recursos públicos.

Es aquí en donde se encuentra la trascendencia social del control externo, en la medida en que las instituciones dedicadas a esa actividad se encuentran vigilantes, disminuye el desvío de los recursos del pueblo. Sin embargo, parece que no importa qué tan vigilantes se encuentren, ni la autonomía que se les otorgue legalmente, los políticos parecen tener la habilidad de corromper a los integrantes de esos órganos. Una solución que se propuso en su momento, ante la falta de independencia de los órganos de fiscalización externa, fue: “la fusión de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en un órgano auxiliar del Congreso dotado de autonomía técnica financiera, y cuyo jefe debería gozar de garantías similares a las otorgadas a los ministros de la suprema Corte, particularmente su inamovilidad.”²²¹

Sin desconocer las bondades de la LFSF, muchos consideramos que ese momento había llegado con la aprobación de la reforma que cambió el nombre de la Secodam, por el de SFP, a la par que se emitía la LFSPCAPF, en las notas se afirmaba que la Cámara de Diputados se aprestaba a desaparecer a la Secodam,²²² sin embargo, nos encontramos con que la reforma no colma las expectativas de contar con una verdadera fiscalización independiente, desde el punto de vista interno y externo.

²²¹ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 32, p. 309.

²²² Navarrete, Armando, *Tiene sus días contados la Secodam, Ovaciones La Segunda*, núm. 12545, año XLI, p. principal y 4.