

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO ABDULIO ÁVILA MAYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a efecto de fortalecer el órgano de fiscalización de esta entidad federativa, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. En su mayoría, los estados republicanos consagran en sus regímenes constitucionales como eje toral que la función revisora de la hacienda pública corresponde al Poder Legislativo, el cual la ejecuta a través de una comisión o entidad de su Cámara de representantes.

En el caso específico de nuestro sistema jurídico, se establece que corresponde a la administración pública la organización y estructura de la Cuenta Pública, mientras que el Poder Legislativo tiene asignada la función de revisar, en nombre del pueblo, dicha cuenta, y constatar su legalidad.

2. De acuerdo con Camargo¹ existen dos especies de control que se ejercen entre los órganos de gobierno: los externos y los internos, y es dentro de la primera clasificación donde se ubica la actividad de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, ya que pertenece a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En este tenor, se reconoce que la fiscalización realizada por la Asamblea Legislativa deriva de las facultades conferidas constitucional y estatutariamente a la misma, que son: el examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, por lo que tiene una posición inmejorable para inspeccionar que los egresos que ésta misma aprobó se sujeten al marco normativo, y examinar los resultados de la gestión gubernamental desde la perspectiva de los propósitos, objetivos y metas establecidos por el ejecutivo local ante la Asamblea.

3. El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional confirma su ardua tarea por impulsar la transparencia y la rendición de cuentas de los servidores públicos, como un elemento primordial de la transición democrática del país, pues a mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, mayor democratización y competitividad del régimen.

En este orden de ideas, las instituciones federales y locales encargadas de controlar el ejercicio público deben consolidarse como los mecanismos óptimos, conjuntamente con la sociedad, para la transparencia de los actos del gobierno.

4.- Actualmente, los alcances de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal resultan incompatibles con el proceso democrático mexicano. El modelo imperante en la citada contaduría puede llegar a convertirse en instrumento mediante el cual el sistema legitime actos de corrupción en la administración pública del Distrito Federal.

Debemos atender a la enseñanza práctica de que una institución no puede sobrevivir cuando sus procedimientos internos están encaminados a la impunidad. Por consiguiente, debe impulsarse un nuevo modelo que privilegie la apertura, la transparencia y el derecho a la información, la apoliticidad y la prevalencia de la técnica y la responsabilidad de sus integrantes.

Por estas razones y ante los reclamos de una sociedad cada día más exigente resulta impostergable reforzar la estructura legal que establece el manejo y control presupuestal en el Distrito Federal.

5. Para la preparación de la presente propuesta de reformas también se consideraron las opiniones que la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, por su nombre en inglés abreviado) ha vertido respecto de los principios y tendencias a que deben sujetarse las entidades en materia de fiscalización²

Primero, la función fiscalizadora debe efectuarse con una escrupulosa autonomía técnica, operativa y financiera.

Segundo, las entidades fiscalizadoras deben buscar, en el desarrollo de sus trabajos y en la presentación de sus resultados, la pulcritud técnica y metodológica al margen de políticas partidistas e ideológicas. Las entidades fiscalizadoras han venido adquiriendo una conciencia creciente de la importancia que deben salvaguardar los resultados de las auditorías para evitar su politización, y, por tanto, su posterior manipulación.

Tercero, la adecuada difusión pública de los resultados de la fiscalización, por conducto de los parlamentos o congresos y, en muchos casos, mediante informes de las propias entidades fiscalizadoras a la opinión pública.

6. El espíritu de la presente iniciativa es transformar a la Contaduría Mayor de Hacienda en un órgano de fiscalización superior de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Asimismo, se pretende fortalecer los ámbitos de autonomía institucional, tanto técnica como de gestión financiera, ya que la autonomía es fundamental para conseguir la eficacia y efectividad plena de los órganos fiscalizadores.

La autonomía de gestión consistirá en dotar de facultades suficientes para decidir sus programas de auditoría, maniatadas actualmente por el órgano legislativo. Por otra parte, la autonomía presupuestaria supondrá el manejo de ingresos y de egresos de manera independiente para evitar la coacción política al órgano fiscalizador.

Al efecto, debe recordarse que la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Contaduría Federal de 1978 establecía el carácter técnico del órgano para encontrarse situado "al margen de la política partidista", a fin de garantizar su respeto.

En este sentido, la iniciativa que hoy se pone a consideración de esta representación pretende, por una parte, dotar al órgano de fiscalización superior de autonomía técnica, que le permita participar en proyectos para normar el control de los procesos de gestión de la administración pública del Distrito Federal y planear y ejecutar auditorías sin atender a presiones de grupos o personas con ciertos fines partidistas, políticos y económicos. Por otra parte, se le dotará de autonomía de gestión financiera para administrar su patrimonio, y ejercer su presupuesto con base en las estrategias y prioridades que éste mismo defina.

Además, habría que considerar que la prudencia sugiere adoptar un esquema de transición gradualista, por lo que, en esta tesitura, se estima conveniente transitar del modelo parcial e ineficiente de la actual Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal hacia el esquema implantado en el ámbito federal, que ha mostrado grados de autonomía y profesionalismo en sus labores.

A la luz de lo hasta ahora señalado, se estima conveniente que la entidad de carácter técnico encargada de llevar a cabo la revisión y la fiscalización mantenga una vinculación con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin embargo, debe remarcarse que dicha pertenencia no debe implicar, en modo alguno, dependencia o subordinación del órgano de fiscalización respecto de la Asamblea Legislativa; por el contrario, el fin debe ser la existencia de un órgano fiscalizador vinculado orgánicamente con la Asamblea Legislativa, pero dotado de plena autonomía de gestión y técnica respecto de su organización interior, recursos, funcionamiento y resoluciones.

Con lo anterior, se persigue implementar el esquema que funciona en el orden federal, que consiste en que la función revisora y fiscalizadora quede depositada originariamente en la Cámara de Diputados, y que ésta la realice a través de su entidad técnica y autónoma de auditoría.

7. Asimismo, la aprobación de la presente iniciativa deberá redundar en el reordenamiento de las facultades del órgano superior de fiscalización del Distrito Federal, que deben girar en torno de la revisión de la Cuenta Pública, en términos de los criterios previstos para el ámbito federal en el artículo 74 de nuestra Ley Suprema.

También se amplían los sujetos sobre los cuales contará con facultad fiscalizadora, de entre los cuales quedarán comprendidos: los órganos del gobierno del Distrito Federal, organismos autónomos, los que se han transferido a los particulares, los partidos políticos inscritos en el Instituto Electoral del Distrito Federal, los fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otro acto jurídico, que ejerzan recursos públicos.

De igual manera, dentro del cuerpo de reformas se determina en el Estatuto de Gobierno la inamovilidad de los miembros de su órgano de dirección, estableciendo el mecanismo para su designación y remoción, así como la duración en sus cargos; y con la finalidad de garantizarles certidumbre e inamovilidad en las funciones que deberán desempeñar los auditores superiores de fiscalización del Distrito Federal, se les incorpora en los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia previstos en los artículos 110 y 11 de la Constitución general.

8. Asimismo, se establecen dentro de los artículos transitorios las disposiciones y mecanismos necesarios para dar certeza legal a la transición que necesariamente se da entre el órgano que desaparece y el que se pretende crear. Al respecto, se prevé lo relativo a la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros; la causahabencia de los derechos y obligaciones, así como la resolución de trámites pendientes; y un aspecto destacable, como lo es la prohibición de que alguno de los actuales auditores pueda ser nombrado para ocupar dicho cargo en el nuevo ente que se crea.

9. En efecto, deberán reformarse los artículos 42, 43 y 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el sentido de homologar la denominación del multialudido órgano para establecer a nivel estatutario las bases del mismo, así como las pautas para que la Asamblea Legislativa emita en la Ley Orgánica del Órgano de Fiscalización Superior del Distrito Federal.

En este orden de ideas, se somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito federal, a efecto de fortalecer el órgano de fiscalización de esta entidad federativa.

Artículo Primero. Se reforman los párrafos primero de los artículos 110 y 111, así como los incisos c) y e), y se adiciona un párrafo tercero al inciso c) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, **los auditores superiores de Fiscalización del Distrito Federal**, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

.....

.....

.....

.....

....

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como **los auditores superiores de Fiscalización del Distrito Federal**, el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

....

.....

....

.....

....

....

.....

....

....

Artículo 122.

Base Primera.

I. a IV.

V.

a) a b)

c) Revisar por conducto del **Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal**, conforme a los criterios establecidos que le sean aplicables.

.....

El Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal contará con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que establezcan el Estatuto de Gobierno y la ley respectiva. Tendrá como función principal revisar la Cuenta Pública, a efecto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas.

d)

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, **el Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal** y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.

....

Artículo Segundo. Se reforman las fracciones IX y XX del artículo 42, párrafo primero, del artículo 43, y el numeral 3 del inciso a) de la fracción IV del artículo 46; se adicionan los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 43, recorriéndose en su orden los actuales segundo, tercero y cuarto para ser los párrafos sexto, séptimo y octavo, todos ellos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

I. a VIII.

IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, **el Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal** y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

X. a XIX.

XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis se considerarán para la revisión de la cuenta pública que realice **el Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal**;

XXI. a XXX.

Artículo 43. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un **Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que establezca su propia ley orgánica.** La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

El Órgano Superior de Fiscalización llevará a cabo sus funciones bajo la dirección de un órgano colegiado, que será la máxima autoridad del ente y estará integrado por tres auditores superiores de Fiscalización. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

La Asamblea Legislativa designará a los titulares del órgano de dirección del Órgano Superior de Fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Los titulares durarán en su cargo ocho años, de manera escalonada, y podrán ser nombrados nuevamente por una sola vez. Podrán ser removidos exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para sus nombramientos.

El Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior, mediante los principios de posteridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad, los ingresos y egresos, la recaudación, manejo, administración, ejercicio, custodia y la aplicación de fondos y recursos de los órganos del Gobierno del Distrito Federal, organismos autónomos, los que se han transferido a los particulares, los partidos políticos inscritos en el Instituto Electoral del Distrito Federal, los fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otro acto jurídico, que ejerzan recursos públicos, así como los objetivos y metas contenidos en los programas de gobierno u operativos anuales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley;

II. Elaborar el informe de avance programático presupuestal, el cual tendrá una periodicidad semestral, y deberá entregarlo a la Asamblea Legislativa a más tardar en el mes posterior al término del semestre;

III. Investigar actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos públicos, y cuando de la revisión se derive, promover ante las autoridades competentes el financiamiento de responsabilidades, y

IV. Las demás que determine la ley de la materia.

Los sujetos de fiscalización estarán obligados a proporcionar la información que requiera el Órgano Superior de la Fiscalización del Distrito Federal; de lo contrario, deberán ser sancionados en los términos que fije la ley.

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

Si del examen que realice **el Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal** aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

Artículo 46.

I. a III.

IV.

a.

1. a 2.

3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y **del Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal;**

4. a 5.

b. ...

c.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Todos los inmuebles, equipos, archivos, expedientes, papeles y, en general, los bienes de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pasarán al Órgano Superior de Fiscalización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

creado por virtud de este decreto, quedando destinados y afectos a su servicio. El Órgano Superior de Fiscalización, igualmente se subroga en todos los derechos y obligaciones de aquélla.

Los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pasarán a formar parte del Órgano Superior de Fiscalización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se respetarán sus derechos en los términos de ley.

Tercero. Las solicitudes y recursos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución ante la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a la entrada en vigor del presente decreto se seguirán substanciado en sus términos, en tanto queda debidamente constituido el órgano creado por este decreto.

Cuarto. No podrán ser miembros o presidente del órgano superior de dirección del Órgano Superior de Fiscalización quienes con anterioridad hubiesen ocupado el cargo de miembro del órgano de dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda de Asamblea Legislativa.

Quinto. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus facultades expresas, deberá promulgar la Ley Orgánica del Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal, a más tardar seis meses después de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas:

- 1 Camargo, Pedro Pablo, *El control fiscal en los Estados americanos y México*, Serie D, Cuadernos de Derecho Comparado, número 7, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.
2. *Cfr. Órgano Superior de Fiscalización. Supervisará el correcto uso de los recursos públicos.* Crónica Legislativa, órgano de información de la LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, número 57.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los catorce días del mes de noviembre del año dos mil seis.

Diputado Obdulio Ávila Mayo (rúbrica)