

Ciudad de México a 28 de abril de 2022

Dip. Héctor Díaz Polanco
Presidente de la Mesa Directiva
Congreso de la Ciudad de México
II Legislatura
Presente

La que suscribe **Diputada María Gabriela Salido Magos** integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, del Congreso de la Ciudad de México II Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 apartado D inciso a), apartado E y 30 numeral 1, inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II y 13 fracción LXIV de la Ley Orgánica; 1, 2 fracción XXI, 5 fracción I, 79 fracción VI, 94 fracción II, 95 fracción II y 96 del Reglamento, ambos del Congreso de la Ciudad de México, sometemos a consideración del Pleno de este H. Congreso, la siguiente:

GS

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL INTERNO, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los Órgano Internos del Control que se encuentran en cada institución gubernamental de la Administración Pública, ya sea centralizada, descentralizada, paraestatal, autónoma, o políticamente independiente, se encargan de llevar a cabo, tal como su nombre lo indicia, el procedimiento de control interno para identificar y prever riesgos en el ejercicio del servicio público; así como, la determinación de líneas de acción que se deben llevar en cada operación.¹

El control interno se presenta como un instrumento que atiende a las necesidades de que tiene la sociedad en su conjunto y los individuos en lo particular, y de esta manera, están directamente relacionadas con la rendición de cuentas, la transparencia y la máxima publicidad respecto de las personas que atendiendo a sus funciones ejercen recursos públicos; ya que estos, al ser patrimonio del Estado, resultan de interés prioritario y es necesario que tanto la ciudadanía como el propio Estado tengan certeza de que el presupuesto que se ejerce se emplea de la mejor manera.

¹ Matute González, Carlos F., "El control interno en la Administración Pública", *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión nacional de Administración Pública*, México, INAP, 2018.

Es importante que al referirse a un órgano de control interno, se entienda que una de las aristas impacta en las facultades y atribuciones que tienen los servidores públicos; es decir, desde el titular de algún órgano o dependencia pasando por toda su estructura administrativa.

GS

Lo anterior, debido a que dichas facultades y atribuciones se deben encontrar expresamente establecidas en diversos cuerpos normativos, puesto que de esta manera se hace latente el principio de legalidad, confirmando que una autoridad sólo puede hacer aquello para lo que esté previa y expresamente facultada.

Atendiendo a lo anterior, podemos concluir que el control administrativo “es un medio de garantía del cumplimiento del principio de legalidad enriquecido por la teoría de los derechos humanos y puede llevarse a cabo con un agente que forma parte de la organización (interno) o con uno que sea ajeno (externo)”.²

Como señala el autor Carlos Cardoso, los diseños que se han implementado para ejercer el control interno en busca de viabilidad, se han intentado insertar dentro de los principios rectores de la renovación moral de la sociedad, con el objeto que su contenido y alcance obedezca a los criterios imperantes en el programa de gobierno de la administración en turno³; y no debemos olvidar que de forma general, nuestro marco jurídico considera cuestiones y parámetros mínimos que establecen claramente las formas del ejercicio del servicio público, los principios a los que debe estar apegado, y tratándose de la ejecución de recursos públicos, se debe apegar además a los criterios que establece la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México

En este sentido, es importante señalar que tanto en Gobierno Federal como el de la Ciudad de México han hecho hincapié en la importancia de la aplicación de estos criterios mínimos en el ejercicio del servicio público, además de estar apoyados en las prioridades morales de la sociedad; por lo que es importante considerar la contante evolución del sistema de control bajo estos enfoques novedosos y necesarios.

Se ha llegado a la conclusión de que el cumplimiento adecuado de la normatividad implica el compromiso de todos los niveles de la administración pública, a efecto de que se comparta la responsabilidad de su materialización.

Por ello el enfoque para la formulación y emisión de normas, ha intentado migrar a uno en el que se genere un cambio sustancial que considere a la norma, mas que como un cuerpo rígido, como un elemento de armonía y equilibrio sin obviar su

² *Ídem*

³ Carlos Cardoso, Jose, Los órganos internos de control y entidades de la Administración Pública Federal, México, Tribuna.

naturaleza jurídica⁴, pues de esta forma la ciudadanía y los servidores públicos o entenderán no sólo como un mandato legal y una obligación, sino como una herramienta que permita transparentar y difundir de forma constante las actividades que se desarrollan en la administración pública.

GS

Durante la evolución de los sistemas de control de la Administración Pública, se ha llegado a una nueva concepción de los órganos internos de control, en donde la característica esencial se concreta en lograr su ubicación en un esquema orgánico funcional de neutralidad, en relación con las actividades administrativas cotidianas del ente del que se trate.

A partir de los planteamientos que se han hecho previamente, podemos señalar que la evolución en la políticas de gestión y control institucional ha sido notoria, pues hemos pasado de crear áreas que pertenecían a la misma estructura funciones de los organismos para ejercer directamente la función de control, sin embargo ante los constantes cambios operativos que esto ha mostrado, se intentó transitar a diversos modelos, como aquel en el que el área responsable dependía directamente del titular del ente, es decir de manera paralela a la estructura funcional administrativa.

Hoy al igual que siempre, nos encontramos en un proceso de evaluación y evolución de los sistemas de control que se ejercen en nuestra Ciudad, y ante esta realidad se deben considerar cambios o actualizaciones que abonen a la transparencia como petición constante de la ciudadanía, pues con el dinamismo que se vive día con día en la capital, se vuelve complejo dar seguimiento a la función administrativa del Gobierno.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Ciudad ha mutado su sistema de control al modelo que hoy se conoce de control “externo” como lo llama la teoría, ya que la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, es la encargada de realizar esta supervisión en todo ente de la administración pública; sin importar si este pertenece a las Administración Pública centralizada, descentralizada, paraestatal, autónoma, o como órgano político independiente.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, la Secretaría de la Contraloría es:

“Artículo 28. *A la Secretaría de la Contraloría General le corresponde el despacho de las materias relativas al control interno, auditoría,*

⁴ Solares Mendiola, *La auditoría superior de la federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, IJ-UNAM, 2004.

evaluación gubernamental; así como prevenir, investigar, substanciar y sancionar las faltas administrativas en el ámbito de la Administración Pública de la Ciudad y de las Alcaldías; de acuerdo a las leyes correspondientes.

GS

La Secretaría de la Contraloría General gozará de autonomía técnica y de gestión.

...”

II LEGISLATURA

De la lectura de este texto legal, podemos concluir que ésta Secretaría se encarga de ejecutar actos de control interno, auditoria, evaluación, investigación y substanciación de procedimientos, tanto en la Administración Pública como en las Alcaldías.

Si revisamos detenidamente la evolución de los sistemas de control podemos ver que este modelo actúa conforme a criterios de control externo; pues es esta Secretaría quien se inserta en cada Organismo, Ente o Dependencia de la Administración Pública para ejercer su función, y en la práctica se encuentra material y físicamente con el ente de que se trate; sin embargo, estructuralmente no le pertenece, pues responde a directrices externas emitidas por la Secretaría de la Contraloría General.

Merece la pena destacar que, a diferencia de otras dependencias de la Administración Pública centralizada, el nombramiento de la persona titular de la Secretaría de la Contraloría de la Ciudad de México responde a un procedimiento Constitucional establecido en la norma fundamental local.

De esta forma el artículo 61, numeral 3 de la referida Constitución local, señala:

“Artículo 61

De la fiscalización y el control interno en la Ciudad de México

1. Todos los entes públicos de la Ciudad de México contarán con órganos internos de control y tendrán los siguientes objetivos:

I. Prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;

II. Sancionar e imponer las obligaciones resarcitorias distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; así como sustanciar las responsabilidades

relativas a faltas administrativas graves, turnándolas a dicho Tribunal para su resolución;

GS

III. Revisar y auditar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, con especial atención a los contratos de obra pública, servicios, adquisiciones y la subrogación de funciones de los entes públicos en particulares, incluyendo sus términos contractuales y estableciendo un programa de auditorías especiales en los procesos electorales;

IV. Recibir, dar curso e informar el trámite recaído a las denuncias presentadas por la ciudadanía o por las Contralorías Ciudadanas en un plazo que no deberá exceder de veinte días hábiles; y

V. Recurrir las determinaciones de la fiscalía y del Tribunal de Justicia Administrativa, siempre que contravengan el interés público, en los términos que disponga la ley.

2. Los órganos internos de control serán independientes de los entes públicos ante las que ejerzan sus funciones y su titularidad será ocupada de manera rotativa. Las personas titulares de dichos órganos internos de control serán seleccionados y formados a través de un sistema de profesionalización y rendirán cuentas ante el Sistema Local Anticorrupción. La ley establecerá sus facultades e integración. Los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos serán designados de conformidad al artículo 46, apartado B, numeral 3 de esta Constitución

3. La secretaría encargada del control interno será la dependencia responsable de prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas en el ámbito de la administración pública. Su titular será designado por las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso de la Ciudad de México, a propuesta en terna de la o el Jefe de Gobierno y podrá ser removido por esta o éste, de conformidad con las causas establecidas en la ley; el Congreso podrá objetar dicha determinación por las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Esta secretaría contará con un área de contralores ciudadanos que realizarán sus funciones de forma honorífica, por lo que no percibirán remuneración alguna; serán nombrados junto con el órgano interno de control y coadyuvarán en los procesos de fiscalización gozando de

la facultad de impugnar las resoluciones suscritas por los contralores internos que afecten el interés público.”

Énfasis añadido.

En este sentido, podemos ver que existe un ejercicio de control estricto, que tiene como plataforma la existencia de pesos y contrapesos en la designación del titular de la Secretaría de la Contraloría General, pues el Congreso es quien designa a la persona titular, a partir de una terna que propone la Jefatura Gobierno. GS

Con la finalidad de poner en contexto el tema normativo y jurídico de las modificaciones que se pretenden con esta iniciativa, debemos retomar la figura de las Alcaldías, que nace con la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, y que se señalan, de acuerdo con la misma como:

“Artículo 53

Alcaldías

A. De la integración, organización y facultades de las alcaldías

1. Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años.

Estarán dotadas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando las relaciones laborales de las personas trabajadoras al servicio de las alcaldías y la Ciudad.

Las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un nivel de gobierno, en los términos de las competencias constitucionales y legales correspondientes. No existirán autoridades intermedias entre la o el Jefe de Gobierno y las alcaldías.”

De la lectura del texto Constitucional destacan varios elementos importantes, como su naturaleza de órganos políticos administrativos, dotados de personalidad jurídica propia y autonomía, pero aún con esto, la Constitución señala que forman parte de la Administración Pública de la Ciudad de México.

Una vez puesto en contexto el andamiaje jurídico vigente en la materia, resulta necesario tener presentes las circunstancias de hecho, y las referencias actuales respecto del funcionamiento de los OIC que se encuentran en las Alcaldías.

En tal virtud, considero pertinente reconocer la importancia de estas instancias administrativas en favor de la vigilancia del ejercicio adecuado del servicio público; por lo que la referencia obligada son las cifras oficiales que han sido emitidas por la propia dependencia responsable:

GS

De acuerdo con el Tercer Informe rendido por la Secretaría de la Contraloría General, tan sólo de enero a julio de 2021 se realizaron 32 revisiones de control interno a las 16 alcaldías en los siguientes rubros: 10 de obra pública, 3 de adquisiciones, 1 de almacenes e inventarios, 2 a recursos humanos y 16 administrativas.

Retrocediendo un poco más en el tiempo, respecto del Segundo Informe de Gobierno, esta dependencia señaló que fueron realizadas durante 2020 por los OIC en las Alcaldías 16 revisiones de control interno en las 16 Alcaldías, distribuidas: 1 de adquisiciones, 4 de obra pública, 1 de programas sociales y 10 administrativas.

Ahora bien, el Tercer Informe de la dependencia aludida, respecto al seguimiento a observaciones hecho a las Alcaldías señala que en materia de auditorías de 54 observaciones administrativas y económicas, determinadas en 16 auditorías realizadas en 2020 para 2021 se solventaron 25 de ellas: 16 administrativas y 9 económicas por un importe de \$5, 436, 506.24 (Cinco millones cuatrocientos treinta y seis mil quinientos seis pesos).

En este mismo sentido, el Segundo Informe de la misma entidad, respecto al seguimiento a observaciones hecho a las Alcaldías señala que en materia de auditorías de 84 observaciones administrativas y económicas, determinadas en 34 auditorías realizadas en 2019 para 2020 se solventaron 40 de ellas: 34 administrativas y 6 económicas por un importe de \$9, 654, 741.35 (Nueve millones seiscientos cincuenta y cuatro mil setecientos cuarenta y un pesos)

En materia de cumplimiento de observaciones económicas y administrativas hechas a las Alcaldías por los OIC, en las observaciones solventadas entre 2020 y 2021 también se observa una tendencia decreciente, pues mientras en 2019 fueron realizadas 84 observaciones de las cuales se logró el cumplimiento de 40 para 2020, en ese mismo años 2020 fueron realizadas tan solo 54 observaciones de las cuales se logró el cumplimiento de 25 de ellas.

Respeto al Tercer Informe, señala que los OIC en las Alcaldías durante 2021 participaron en un total de 1,010 sesiones de Órganos Colegiados: 94 Comités de Obra Pública; 119 de Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios; 26 del Comité de Administración de Riesgos y Evaluación de Control Interno Institucional (CARECI); 97 Especializados y 674 sesiones de distintos órganos de Gobierno; 19 de Comité de Técnico de control y archivo (COTECIAD),

83 de Comité de Transparencia y 572 asistencias a Gabinetes de Seguridad; esto en comparación con o expuesto en el mismo rubro del Segundo Informe, pues se señala que los OIC en las Alcaldías durante 2020 participaron en un total de 1,014 sesiones de Órganos Colegiados: 63 Comités de Obra Pública; 79 de Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios; 14 de Comité de Administración de Riesgos y Evaluación de Control Interno Institucional (CARECI); 227 Especializados y 631 sesiones de distintos Órganos de Gobierno. GS

En lo referente a las sesiones en las cuales participaron los OIC de la Alcaldías tanto en el año 2020 como en el años 2021 es casi idéntico, superado en 2020 por solo 4 sesiones, sin embargo en cada año los OIC de las Alcaldías participaron en más de mil sesiones, lo que significa cada una ellas, un oportunidad de acercamiento con los servidores de las Alcaldías.

Ahora bien, atendiendo a esta naturaleza jurídica y la necesidad de actualizar el sistema de control y vigilancia de la administración pública, se debe revisar el esquema actualmente planteado pues, al estar físicamente las instalaciones de los Órganos de Control interno -en el caso de las Alcaldías- dentro de los edificios gubernamentales, les pone en una situación o relación de dependencia aunque no legal o formal, de las decisiones del propio titular de la Alcaldía.

La intención de la propuesta es evitar que esta cercanía pueda generar problemas o se convierta incluso en un obstáculo para la ejecución cabal de las obligaciones y responsabilidades de ambas autoridades respectivamente (Tanto la Alcaldía de que se trate, como de la persona titular del Órgano de Control Interno)

De esta forma, abonamos al fortalecimiento del sistema de control en la Administración Pública, que ha ido buscado su independencia e imparcialidad, a lo largo de los años.

La preocupación radica en que, si bien las Alcaldías pertenecen a la Administración Pública de la Ciudad de México, también está claro que son órganos con autonomía, y por lo tanto, a diferencia de la Administración Pública Centralizada, las alcaldías son un nivel de gobierno diferente, constituido bajo conceptos que pueden o no coincidir con el gobierno central en turno. Provocando discrepancia en los criterios e incluso confronta de opiniones para aplicar sus facultades o, peor aún el ejercicio del gasto público.

Por eso, la propuesta que pongo a su consideración con el presente instrumento consiste en retomar, como ya lo establece la propia Constitución, un sistema rotativo del personal responsable del Órgano de Control Interno, aplicado y enfocado a las Alcaldías, para evitar acuerdos entre los servidores públicos que sean contrarios a la ley y atenten contra la buena administración pública y el correcto destino de los recursos públicos. De esta manera, abonamos también al principio de imparcialidad

en el ejercicio de la función pública tanto por las y los titulares de los OIC como de los funcionarios de las Alcaldías.

GS

OBJETIVO DE LA INICIATIVA

El objetivo que persigue la presente propuesta es que el control interno que se realiza en la Alcaldías de la Ciudad de México atienda a los principios de progresividad en el ejercicio de la Administración Pública y el de imparcialidad pero desde este enfoque se den esquemas de rotación de personal a fin de evitar tentaciones por parte de los servidores públicos de ambas representaciones para pactar contra las buenas prácticas de la administración pública,

De hecho, el planteamiento no es nuevo y se ha visito con buenos resultados en otros ámbitos y sectores del Gobierno, como en los mandos de cuerpos de policía, en las titularidades de las Agencias de Ministerios Públicos, entre otros.

Es así que la intención es no generar lazos de confianza que permitan que los servidores públicos que son objeto de supervisión y control interno, incurran en extrema empatía con los representantes de la Secretaría de la Contraloría General, pudiendo ser este el espacio o la oportunidad para que uno, otro o ambos servidores públicos cometan actos contrarios a la buena administración pública, se cubran uno del otro y por ende se cause un daño a la ciudadanía o una afectación a las finanzas de la Ciudad.

Por ello se propone reformar el artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, para que la persona titular del Órgano Interno de Control de las Alcaldías sea rotada por lo menos una vez al año, durante los 3 años que dura el encargo de la administración en las 16 Alcaldías de la Ciudad.

Lo anterior es parte del proceso que la realidad exige con relación a la adecuación de normas jurídicas, y en este caso en particular, es necesario que se fortalezca el sistema anticorrupción desde su operatividad, pues es ahí donde se presentan de origen soluciones o problemas que las normas no pueden prever en su totalidad.

Ahora bien, no debemos olvidar que este principio de rotación tiene su origen justamente en los criterios de imparcialidad tanto en la revisión, supervisión y control de las atribuciones y facultades de los servidores públicos, como en la determinación de la ejecución y aplicación de los recursos públicos asignados. Pero de esta forma se puede considerar a priori la posibilidad de incurrir en responsabilidad al pretender realizar actos contrarios a la Ley y que el o los servidores públicos de las Alcaldías, pretendan obtener para sí o para alguien más, algún tipo de favor por parte de quienes laboran en los Órganos Internos de Control

designados previamente por la Secretaría de la Contraloría General, y enviados a cada una de las 16 demarcaciones territoriales.

GS

Con base en los razonamientos antes precisados y con fundamento en lo previsto en los artículos 122, apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 apartado D inciso a) y 30 numeral 1, inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II y 13 fracciones II y LXIV de la Ley Orgánica; 1, 2 fracción XXI, 5 fracción I, 79 fracción VI, 94 fracción II, 95 fracción II y 96 del Reglamento ambos del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración del Pleno de este H. Congreso la presente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO para quedar como sigue:

DECRETO

ÚNICO. Se **reforma** la fracción IV, del artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.

Artículo 28. A la Secretaría de la Contraloría General le corresponde el despacho de las materias relativas al control interno, auditoría, evaluación gubernamental; así como prevenir, investigar, substanciar y sancionar las faltas administrativas en el ámbito de la Administración Pública de la Ciudad y de las Alcaldías; de acuerdo a las leyes correspondientes.

La Secretaría de la Contraloría General gozará de autonomía técnica y de gestión.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el sistema de control interno; auditoría y evaluación de la gestión gubernamental de la Administración Pública de la Ciudad, manteniendo permanentemente su actualización;

I. a III. ...

IV. Coordinar a los órganos internos de control que dependerán de ella, así como emitir los lineamientos para su actuación; **de igual forma, en el caso de las alcaldías, rotar al titular del órgano**

interno de control, cuando menos una vez al año durante el periodo de cada administración de dichos órganos político administrativos; GS

V. a XLVII. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO. Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

SEGUNDO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Dado en el Salón de Sesiones del Recinto Legislativo de Donceles a 28 de abril del año 2022.

Atentamente

Gaby Salido

Dip. María Gabriela Salido Magos

CONGRESO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO