



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"ASPECTOS ADMINISTRATIVOS EN EL ANALISIS DE LA LEY DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION EN RELACION CON LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LEYVA GOMEZ MIRYAM BARUCH





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación

Discontinua



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 3 de septiembre del 2002

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, LEYVA GOMEZ MIRYAM BARUCH, con número de cuenta, 9208677-5 ha elaborado la tesis "ASPECTOS ADMINISTRATIVOS EN EL ANALISIS DE LA LEY DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION EN RELACION CON LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION", bajo la dirección del Lic. Eduardo García Villegas, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS EN EL ANÁLISIS DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN RELACIÓN CON LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

DEDICATORIAS.....	I
INTRODUCCIÓN.....	III

CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES.

1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DEL 28 DE MARZO DE 1812.....	1
1.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814.	4
1.3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.	7
1.4. LEYES CONSTITUCIONALES DE 29 DE DICIEMBRE DE 1836.	13
1.5. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.	15
1.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857.	16
1.7. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE 1896.	23
1.8. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE 1904.	26
1.9. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.	34
1.10. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE 1978.	37

**CAPÍTULO SEGUNDO.
LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.**

2.1. CONCEPTO DE FISCALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR.	41
2.2. CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA.	45
2.2.1. CONCEPTO DE CONTROL.	46
2.2.2. TIPOS DE CONTROL.	48
2.3. RENDICIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.	56
2.3.1. OBJETIVO DE LA CUENTA PÚBLICA.	58
2.4. NATURALEZA DE LA AUDITORÍA EN EL SECTOR PÚBLICO.	61
2.4.1. EL CONCEPTO DE AUDITORÍA.	62
2.4.2. CARACTERÍSTICAS DE LA AUDITORÍA.	62
2.5. DEFINICIÓN DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL.	64
2.5.1. TIPOS DE AUDITORÍA.	66
2.6. CÓMO NACE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE DICIEMBRE DE 2000.	74
2.6.1. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 73, 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 30 DE JULIO DE 1999.	77
2.6.2. REFORMA A LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	83
2.6.3. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTICULO 74, FRACCION IV CONSTITUCIONAL.	85
2.6.4. INICIATIVA PARA UNA NUEVA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.	94

2.6.5. PROYECTOS DE REFORMAS A LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	97
--	----

CAPÍTULO TERCERO.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO CON LOS PAÍSES DE ARGENTINA, ESPAÑA, FRANCIA Y VENEZUELA.

3.1. CARACTERÍSTICAS DEL ÓRGANO FISCALIZADOR.	104
3.1.1. DENOMINACIÓN.	104
3.1.2. SISTEMAS DE CONTROL EN LOS DIFERENTES PAÍSES. (ARGENTINA, ESPAÑA, FRANCIA, VENEZUELA Y MÉXICO). .	106
3.1.3. ORGANISMOS SUJETOS A FISCALIZACIÓN.	108
3.1.4. AUTONOMÍA DE GESTIÓN.	109
3.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. (JERARQUÍA).	111
3.3. ALGUNAS DIFERENCIAS CON EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN MEXICANO.	116
3.3.1. ACCIONES QUE PROMUEVEN.	116
3.3.2. ATRIBUCIONES EN MATERIA HACENDARIA.	117
3.3.3. FACULTADES DE SANCIÓN.	119

CAPÍTULO CUARTO.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROCESO DE AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

4.1. PODER LEGISLATIVO (ESTRUCTURA).	121
4.1.1. CÁMARA DE DIPUTADOS.	123
• FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.	124

4.1.2. CÁMARA DE SENADORES.	128
4.2. RELACIÓN ENTRE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN CON LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO.	129
4.3. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	132
4.3.1. ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES.	133
4.3.2. FUNCIÓN E IMPORTANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR EN EL CONTROL GUBERNAMENTAL.	149
4.3.3. IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	150
4.3.4. IMPORTANCIA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN EN LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA.	152
4.3.5. FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	154
4.3.6. QUIEN FORMULA Y ANTE QUIENES SE PRESENTA LA CUENTA PÚBLICA.	155
4.3.7. INFORMACIÓN QUE PROPORCIONA LA CUENTA PÚBLICA.	160
4.4. DIFERENCIAS ENTRE LA FISCALIZACIÓN QUE REALIZA LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	161
4.5. ACCIONES QUE PROMUEVE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	166
4.5.1. PLIEGO DE OBSERVACIONES.	166
4.5.2. PROMOCIÓN DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.	167
4.5.3. PROMOCIÓN DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.	168

4.5.4. PROMOCIÓN DE SANCIONES RESARCITORIAS.	169
4.5.5. FINCAMIENTO DE INDEMNIZACIONES Y SANCIONES PECUNIARIAS.	171
4.5.6. DENUNCIA O QUERRELLA.	171
4.5.7. CONOCE Y RESUELVE DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.	172
4.6. PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTA LA AUDITORÍA SUPERIOR EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES.	173
4.6.1. DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES EN EL PROCESO PRESUPUESTAL PARA CUMPLIR CON LA FUNCIÓN FISCALIZADORA.	177
4.6.2. ELEMENTOS QUE DEBEN INCORPORARSE A LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	179
4.7. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR ANTE EL NUEVO MILENIO.	183
CONCLUSIONES.	185
BIBLIOGRAFÍA.	196

Esta Tesis quiero dedicarla, con respeto y agradecimiento a:

La Universidad Nacional Autónoma de México.

La Facultad de Derecho.

Lic. Eduardo García Villegas.

Ya que sin ellos no hubiera sido posible culminar parte de mis estudios y mi carrera profesional.

Con cariño a mis Padres:

Sr. Bonifacio Leyva Gómez y Sra. Emelia Gómez Gómez, que impulsaron en mí el deseo de superación, el respeto por los demás, la humildad, no olvidar nuestras raíces; y por que para mí son y serán el motivo más importante en la realización de mis metas, además de ser la guía de mi vida.

A mis hermanas:

Marce, Erika, Ariadna, Migdonia y Zorobabel, que con su apoyo sigo superando los obstáculos.

Al Sr. Martín Medina Hernández, y a mis sobrinos Martín, Marcos y Gladys, quienes son una parte muy importante en mi vida.

A los que fueron, son y seguirán siendo muy especiales en mi desempeño profesional, laboral y social, y porque siempre me brindaron su apoyo, cariño y comprensión, Ignacio Hernández Orduña, Mercedes Irais Navarrete Cortés, Sofía Gutiérrez de la Vega, Alfredo López Parra, Federico Ferrer Ponce, Mario Alberto Escobedo de la Cruz, Omar Velázco Reyes, Susana Calderón Torres y Mirna Guadalupe Andrade Mora.

Y en general a todos mis Compañeros de clases, que día a día me permitieron convivir y compartir conocimientos adquiridos.

A Dios, que con su infinita bondad,
nos dotó de libre albedrío.

INTRODUCCIÓN.

El objetivo del trabajo que se presenta a continuación es el de dar a conocer el ámbito de fiscalización que se ejerce en nuestro país, así como las atribuciones del órgano de control que lo ejerce y de esta manera fomentar la participación con estricto apego a las leyes que lo rigen, y así lograr que la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación permita crear un eficaz control sobre la gestión pública en México. Toda vez, de que es un hecho innegable que entre los mexicanos subsiste un desconocimiento generalizado de la labor que compete a la Entidad de Fiscalización Superiores de la Federación, y más aún, de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo para supervisar el uso de los fondos públicos.

Una razón más para interesarse por este trabajo de investigación es la magnitud de los recursos públicos que el estado y su gobierno manejan en México, tanto en lo que se refiere a los ingresos como al presupuesto público que ejerce el Ejecutivo. Surge así la pregunta sobre quien maneja estos cuantiosos recursos, y como los maneja, cual es el mecanismo de control y de rendición de cuentas al que debe someterse.

El control que se ejerce en el gasto público implica crear condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, el acceso a la justicia y es una lucha que el gobierno tiene que enfrentar día a día, es por eso que existe la necesidad de actualizar los órganos acorde con los requerimientos que exige la sociedad, y a su vez darlos a conocer.

En nuestro país históricamente, los órganos de fiscalización se han visto limitados en su desarrollo, toda vez que no han tenido la relevancia que merecen y que es deseable en un régimen de división de poderes, (ahora denominado división de

funciones, concentrados en un solo poder) por ello es un afán del gobierno el fortalecer los órganos de control interno y externo encargados de la revisión y fiscalización del gasto público y hacer del conocimiento general su desarrollo, es por esto que me dí a la tarea de realizar una investigación que me permita dar a conocer los procedimientos y aspectos administrativos que versan durante el proceso de rendición de cuentas de las Entidades Fiscalizadas y la revisión de dichas cuentas por parte de la Auditoría Superior de la Federación, como el órgano dependiente de la Cámara de Diputados, que tiene a cargo la fiscalización de la propia cuenta pública, dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido con la propia Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Existen antecedentes en México desde la Colonia con la instauración del Tribunal de Cuentas, y que las diversas Constituciones que han regido la vida de nuestro país desde 1824, han prescrito la existencia de un órgano constitucional encargado de estas funciones, mismas que han recaído en una comisión de la Cámara de Diputados y de su órgano técnico, encargado de revisar el gasto público en forma oportuna y adecuada.

Cabe decir, que desde las postrimerias del siglo XX se ha revitalizado en México el interés por fortalecer el proceso de rendición de cuentas. Detrás de ello está la convicción de que ningún régimen puede preciarse de democrático si no cuenta con instrumentos que le permitan ejercer el control sobre el ejercicio de gobierno, como resultado de este interés surgió la Auditoría Superior de la Federación, que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda en cuanto órgano técnico de la Cámara de Diputados, responsable de revisar la Cuenta Pública, y en general, de velar por el uso honesto y eficiente del erario federal.

El Constituyente Permanente, mediante decreto de 14 de julio de 1999, promulgado por el Ejecutivo Federal y publicado por en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año, reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas reformas sentaron las nuevas bases constitucionales para que el Congreso de la Unión expidiera la ley que regule la organización de una nueva entidad superior de fiscalización y las demás leyes que normen la gestión, el control y la evaluación, de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, partiendo de la base de un nuevo esquema de fiscalización superior de la federación que regule de la manera más eficiente, transparente y oportuna la revisión de la gestión financiera de los mismos, en el contexto de la Cuenta Pública que al efecto se rinda.

Es decir, que con dichas modificaciones constitucionales se faculta a la Cámara de Diputados para que expida la ley de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, para que coordine y evalúe, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación y señala expresamente que la Cámara de Diputados se apoyara en dicha entidad de fiscalización para la revisión de la cuenta pública. A esta nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, le sucedió su Reglamento Interior de 12 de septiembre de 2001.

Esta nueva entidad, consolida la función de control externo, también denominada ex-post, que el poder legislativo históricamente ha tenido en nuestro país, sobre los aspectos de ingresos, egresos, custodia y aplicación de fondos y recursos federales. Si bien las funciones de control legislativo siempre han existido, su delimitación ha evolucionado conforme a las necesidades de control exigibles, fundamentalmente, al Poder Ejecutivo.

Además de que la nueva entidad desarrolla una capacidad innovadora y técnica que pudiera estar apoyada por otros órganos técnicos de la Cámara de Diputados como es el caso de los aprobados en su nueva Ley Orgánica en materia de estudios legislativos, económico financieros y de capacitación profesional para los servidores públicos, con los cuales se precisan los aspectos asociados al

desarrollo nacional y se fortalecen, a la par, las capacidades profesionales y técnicas del personal encargado de las auditorías y la evolución del desempeño de la gestión pública. Cabe decir en este sentido, que esta nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene atribuciones que redimensionan la fiscalización superior en nuestro país, su lucha contra la corrupción y la ineficiencia. De ahí que su creación constituye un paso trascendental que fortalece a la Cámara de Diputados como vigilante de la gestión pública.

El contenido de este trabajo se desarrolla en Cuatro capítulos.

El Primero de ellos rastrea los orígenes históricos, ya que veremos la normalidad relacionada con las formas del ejercicio del poder político y de su control constitucional en las constituciones de México, no sin antes mencionar a la Constitución Política de la Monarquía española del 28 de marzo de 1812, que ya otorgaba facultades a las Cortes de Cádiz de fijar los gastos de la Administración Pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, etc. Pasando también por la de 1824, 1857 y 1917. En las cuales señalaremos los rasgos más generales de los controles ya que ha habido una continuidad en ese aspecto,

En el Segundo capítulo se hace un análisis de diversos conceptos que son fundamentales del tema que se aborda, como son, la fiscalización, fiscalización superior, gestión pública, control, tipos de control, objetivo de la rendición de la cuenta pública, etc, con el fin de tener un conocimiento más amplio en la materia, hasta llegar al nacimiento de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de diciembre de 2000.

En el Tercer capítulo se contemplan las diferencias que existen en otros países democráticos respecto a su labor y organización en cuanto a la fiscalización de su cuenta pública. Se trata de hacer una comparación, no exhaustiva, de los

mecanismos de control, vigilancia y fiscalización que existen en otros países como Francia, España, Argentina y Venezuela, así como su relación con el parlamento u órgano legislativo en relación a las leyes, normas y funcionamiento con el objetivo de que haya transparencia en el manejo de los recursos públicos y que éstos sean aplicados con eficiencia y eficacia en la atención de las demandas y necesidades de los ciudadanos.

En el Cuarto y último capítulo se desarrolla un análisis de los aspectos administrativos en el proceso de Auditoría Superior de la Federación, es decir, la presentación de la cuenta pública, las acciones que promueve, las sanciones a que se hacen acreedores los Servidores Públicos que infringen la Ley, los recursos a que pueden ser sometidos dichos procedimientos etc., así como de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto de egresos y en la revisión y aprobación de la cuenta pública, se elabora la estructura y atribuciones del la Auditoría Superior de la Federación, y un cuadro comparativo de la diferencias existentes entre la auditoría que realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como el órgano interno del Poder Ejecutivo, y la Auditoría Superior de la Federación, como el órgano externo del mismo.

Las tareas que desarrolla la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación son fundamentales para que la Cámara de Diputados pueda cumplir de manera satisfactoria su función como órgano de control del Poder Ejecutivo evitando con ello el abuso, la arbitrariedad y el ejercicio discrecional del Poder Político, con las secuelas de corrupción, autoritarismo e impunidad con las que se ha desarrollado el poder en México, fortaleciendo la intervención de los representantes de los ciudadanos a través de los órganos e instituciones, en este caso la Cámara de Diputados, ya que ella misma junto con la otra cámara colegisladora del Congreso de la Unión puede ampliar sus facultades constitucionales para intervenir en el control y equilibrio de los poderes de la Unión.

Conviene, por último, señalar que la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, contribuirá sin excepción al fortalecimiento de la división del federalismo, y de ella dependerán en el futuro el que la gestión pública sea un compromiso evidente y constante con los intereses nacionales.

CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES.

1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DEL 28 DE MARZO DE 1812.

Se trata de la Constitución promulgada por las Cortes de Cádiz en la fecha arriba mencionada en su intento por renovar las estructuras de la organización política de España, y mantener la unidad fundamental del país, invadido entonces por Napoleón, quien había hecho preso al rey español.

"Las Cortes Generales y Extraordinarias comenzaron a sesionar el 24 de septiembre de 1810 haciendo una declaración solemne de hallarse legítimamente reunidas y de residir en ellas la más amplia soberanía, erigiéndose como la máxima autoridad en todo el imperio. Estas Cortes estuvieron sesionando hasta el 24 de septiembre de 1813 y produjeron una vasta obra legislativa comprensiva de todos los campos de la administración incluyendo la materia militar, pues eran ellas las que dirigían la lucha armada contra Napoleón. Su obra cumbre fue la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812."¹

"Estas Cortes y su obra, son de importancia para México, no sólo por haber estado representado en ellas con un buen número de diputados, sino porque sus disposiciones estuvieron en vigor en nuestro país inclusive mucho más allá de consumada la independencia, como sucedió con las leyes expedidas para la administración de justicia de 9 de octubre de 1812, o la de 24 de marzo de 1813 sobre responsabilidad de funcionarios."²

¹ Carrillo Prieto, Ignacio. "La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano 1812-1814", México, UNAM, 1981, p.102.

² Lanz Cárdenas, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México", Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición, México, 1987, p. 152.

La Constitución de 1812 es un texto muy extenso, pues además de su vasto discurso preliminar dedicado a justificar la obra de reforma emprendida por aquella asamblea, consta de 384 artículos divididos en nueve títulos y éstos en sendos capítulos. Contiene las dos partes clásicas de toda constitución, una dogmática y otra orgánica. La parte dogmática está integrada por las diversas declaraciones solemnes o principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, pero no contiene ninguna declaración de derechos del hombre y del ciudadano, como se pensaría de rigor, sino que estos derechos se reconocen de antemano y se van insertando a lo largo de todo el texto, sin el propósito de enumerarlos todos. La parte orgánica contiene la estructura y reglamentación fundamental o de principios relativos al poder público, dividido en poder legislativo, ejecutivo y judicial. Esta parte representa el centro y el cuerpo más extenso de la Constitución, que concluye con las provisiones generales acerca de su observancia y el sistema de reformas a la propia Carta fundamental.

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz promulgada en 1812, establecía en su artículo 131 que era facultad de las Cortes: fijar los gastos de la Administración Pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos, como se indica a continuación:

"Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

Novena: Decretar la creación y supresión de contribuciones e impuestos.

Décimacuarta: Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación.

Décimaquinta: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Décimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

Vigésimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.³

Esa misma Constitución establecía que en cada provincia habría una Diputación llamada Provincial, cada provincia estaría presidida por un jefe superior que sería nombrado por el Rey. Cada una de las Diputaciones se encargaría de promover la prosperidad de la provincia. Asimismo, se establece en el artículo 335 de la mencionada Constitución, que esas Diputaciones intervendrían en la aprobación del repartimiento hecho a los pueblos, de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia y velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, así como examinar sus cuentas para que, con su visto bueno, recayera la aprobación superior cuidando de que en todo se observaran las Leyes y Reglamentos. Además, se establecía que para que las Cortes pudieran fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debieran cubrirlos, el Secretario del Despacho de Hacienda, tenía la facultad de presentar un presupuesto general una vez que hubiera recogido de cada uno de los demás Secretarios del Despacho el respectivo a su ramo. Asimismo, se proponía que hubiera una sola para toda la Nación, a la que le tocaría disponer de todos los productos de cualquier renta destinada al servicio del Estado y para que ésta llevara su cuenta con pureza y honestidad, el cargo y la data debían ser intervenidos respectivamente por las Contadurías de Valores y de Distribución de Renta Pública, mientras que una instrucción particular arreglaría estas oficinas y para el examen de todas las cuentas de los caudales públicos se erigiría una Contaduría Mayor de Cuentas, misma que se organizaría por una Ley especial.

En ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos y las contribuciones que debían de cobrarse, al establecer en sus artículos 335 y 341, lo siguiente:

³ "Las Constituciones de México 1814.-1991", "Congreso de la Unión, Cámara de Diputados: LIV Legislatura", Comité de Asuntos Editoriales, México, 1991, pp.571 y 572.

"Artículo 335. Tocaré a estas diputaciones... aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia; velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que, con su visto bueno, recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo momento se observen las Leyes y Reglamentos.

Artículo 341. Para que las Cortes puedan fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que deben cobrarles, el Secretario del Despacho de Hacienda los presentará luego que estén reunidos al presupuesto general de los que estime precisos recogiendo de cada uno de los demás secretarios del despacho, el respectivo a su ramo."⁴

1.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814.

Durante la insurgencia, no sólo se trató de dominar militarmente la situación. Fue tarea también y sin duda de mayor trascendencia proveer un fundamento jurídico y político al movimiento.

Tal fue la preocupación del cura Don José María Morelos y Pavón, quien para ello, convocó e instaló en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, al que se conoce como Congreso de Anáhuac.

"El Congreso declaró la independencia de América Septentrional, la abolición de la esclavitud y proclamó la necesidad de formular una constitución que estableciera que la soberanía dimana del pueblo".⁵

"Acosado por las tropas realistas, el Congreso tuvo que trasladarse a Apatzingán. Ahí el 22 de octubre de 1814, emitió el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", primer texto que, aun cuando no llegó a entrar en vigor por

⁴ "Constitución Política de la Monarquía Española del 28 de marzo de 1812", pp. 588 y 589.

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo", Editorial. Porrúa, S.A., 3ra. Edición, México, 1991, p. 82.

la lucha que se libraba, fija ya en su parte orgánica, destinada a la estructuración de los órganos del poder público el principio de la soberanía popular, entendiéndola como una facultad de dictar leyes y establecer una forma de gobierno".⁶

Inspirándose en las ideas de los enciclopedistas y en especial de Montesquieu respecto de la división de los poderes gubernamentales, el Decreto Constitucional "adoptó la representación política como sistema y localizó el ejercicio de la soberanía en la representación nacional formada por los diputados. Reconoció el sistema de división de poderes, la residencia del legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el ejecutivo en el Supremo Gobierno y el judicial en el Supremo Tribunal. En relación al ejecutivo, alejó el sistema unipersonal y adoptó el de un órgano colegiado compuesto de tres personas iguales en autoridad, que alternarían su ejercicio en la Presidencia por cuatrimestres y se renovarían uno anualmente, previniendo respecto a ellos, en cierta forma, la prohibición de su reelección".⁷

En este ordenamiento, conocido comúnmente como "Constitución de Apatzingán", se encuentra el primer antecedente constitucional mexicano de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo, ya que establece en el Capítulo VIII, Artículo 114, lo siguiente:

"Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso.

Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente...

Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública..."⁸

⁶ Pérez de León E., Enrique. "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 14ta. Edición, México, 1993, p. 8.

⁷ Pérez de León E., Enrique. "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", Op. Cit., p. 10.

⁸ "Las Constituciones de México", 1814-1991, Op. Cit., p. 54.

Desde esta primera Constitución del Estado Mexicano, todas las leyes fundamentales de la República hasta la actual, encargan a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público.

Desde el primer informe de la situación de la Hacienda Pública, formulado por la Junta Provisional Gubernativa (que se formó de acuerdo con los puntos 6 y 7 de los tratados de Córdoba) que se presentó en la Memoria del 28 de febrero de 1822 al Congreso hasta el diagnóstico de la situación prevaleciente en 1883. Se tiene un panorama de la difícil situación de la Hacienda Pública durante ese periodo.

En los informes y manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo se indica "quedó el Imperio, al disolverse el antiguo Gobierno, sin erario, obstruidas las fuentes de la riqueza pública, alterados los rumbos de todos los giros; extraviada la opinión de millares de puntos; recargados los pueblos de contribuciones gravísimas, y acostumbrados de consiguiente, a defraudarlas; sin ningún sistema de hacienda ni administración; sin seguridad de la adhesión o aversión de los empleados públicos; sin poder continuar los antiguos impuestos por ruinosos, mal combinados y contrarios a la opinión e interés general; pero sin poder tampoco suprimirlos del todo, por no haber con qué acudir a los gastos civiles que con la independencia debieron aumentarse; y en fin, sin poder pensar en contribuciones directas, por no poderse sistematizar todavía, ni estar los pueblos en disposición de recibir las; la renta del tabaco, la más valiosa y productiva en el sistema antiguo, cargada de deudas económicas, sin existencia de consideración que poder realizar, sin materias primas que dedicar al laborio; en una palabra, sin arbitrio para volver a ser lo que antes fuera".⁹

"Las condiciones de la Hacienda Pública volvieron a cubrirse del ropaje triste y desalentador, pues todas las rentas fueron gravadas hasta el 87% y aún el 94%

⁹ "Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo", México, Imprenta del Gobierno Federal, 1905, Tomo I., p. 10.

de sus ingresos, no siendo menores otros compromisos de distintas fuentes de recursos; se debían elevadas sumas de dinero a instituciones de crédito, hipotecados edificios y propiedades de la Nación y sin esperanza alguna de superar un déficit que alcanzaba a los 23 millones de pesos, el mayor que hasta entonces se había tenido.¹⁰

El 25 de octubre de 1821, a un mes escaso de la consumación de la independencia mexicana, se creó la Junta de Crédito Público, cuya función era dictaminar los créditos que la nación debería reconocer. A tal efecto, tuvo que reunir y clasificar los documentos, escrituras y comprobantes relativos. "Para Presidente de dicha Junta se nombró a Don José Alejo Alegría, Contador Decano de la Contaduría Mayor de Cuentas, y a su propuesta se aprobó el nombramiento para vocales de la misma, en favor de Don Felipe Santiago Sáenz, Don Ildefonso Maniau, Don Ignacio Nájera y Don Fernando Navarro, quien debería fungir como Secretario".¹¹

1.3 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Se trata de la primera Constitución Federal de México. Fue elaborada por el llamado segundo Congreso Constituyente Mexicano y promulgada el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado Don Guadalupe Victoria primer presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En el contexto histórico de aquel entonces, esta constitución se nos muestra como un complemento y desarrollo del Acta Constitutiva o Pacto de Unión del 31 de enero de 1824, cuyos principios debía respetar y daba por definitivamente establecidos, ya que ni siquiera los vuelve a tratar, como sucede con el principio

¹⁰ "México a través de los Informes Presidenciales" – La Hacienda Pública – Introducción - México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presidencia, 1976., p.p. XXXI-XXXII.

¹¹ "México a través de los Informes Presidenciales". Op. Cit., p. XXXVI.

de la soberanía nacional o con el principio de que los Estados miembros de la Unión eran soberanos, libres e independientes en su régimen interior.

La distribución de las materias en este texto sigue en sus 171 artículos el modelo que para entonces ya es clásico. Podemos distinguir las dos partes ideales en que se divide una constitución; la parte dogmática, dedicada al reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano junto con otros varios principios fundamentales para la comunidad y la parte orgánica, dedicada a la división de los poderes públicos con los señalamientos precisos relativos a su organización y funcionamiento. Contiene además un breve preámbulo y un título relativo a la observancia, reforma y juramento de la propia constitución; está dividida en títulos, secciones y artículos.

En el preámbulo se invoca a Dios Todopoderoso, como autor y supremo legislador de la sociedad y se dice que el congreso constituyente desempeñando los deberes que le han impuesto sus comitentes viene a decretar la constitución referida.

La parte dogmática carece de la clásica declaración de derechos del hombre y del ciudadano y no incluye todos los principios dogmáticos que eran de rigor. El título I, que consta de tan sólo tres artículos, se refiere, en el primero, a la libertad e independencia de la nación mexicana; en el segundo, al territorio; y en el tercero se hace la declaración de que la religión sería perpetuamente la católica, apostólica, romana, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra.

Por su parte el título II hace referencia a la forma de república representativa y popular que adoptará la nación mexicana; a las partes integrantes de la federación, así como al principio relativo a la división del poder público en sus tres ramas clásicas: legislativo, ejecutivo y judicial.

La explicación de la voluntaria omisión de la declaración de derechos es muy sencilla, ya que a través de las discusiones del texto de la constitución podemos percibir que tal declaración fue considerada como materia propia de las legislaturas locales, las cuales, en efecto, sí se ocuparon de manera expresa y detallada de esta materia. Únicamente se menciona la libertad de imprenta o libertad de expresión, pero para asegurar que los poderes federales especialmente velarían por su respeto y porque jamás se limitara, ya que figura entre los puntos que no podrían ser reformados nunca.

La parte orgánica abarca los títulos III, IV, V, que están consagrados a la organización y funcionamiento de los poderes federales; y el título VI, que está dedicado a la organización y funcionamiento de los poderes de los Estados miembros de la Unión mexicana.

El título III, desde el artículo 7º al 73, se ocupa el poder legislativo federal, el cual se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras: diputados y senadores. La cámara de diputados estaba compuesta por representantes elegidos por los ciudadanos de los Estados, del Distrito y de los Territorios Federales. La cámara de senadores, en cambio estaba compuesta por dos representantes elegidos por las propias legislaturas de dichos Estados.

El título IV, que va del artículo 74 al 122, habla del poder ejecutivo. Este fue uno de los puntos que mayores desvelos y debates produjo. El problema de si debía ser unipersonal o colegiado se planteó ya desde el momento en que se puso a discutir esta misma materia por el Proyecto del Acta Constitutiva y se resolvió finalmente que fuera unipersonal, si bien además del presidente habría un vicepresidente. "El prolongado debate se debió tanto a fundamentaciones doctrinales, como a la conveniencia política de aquel entonces, cuando dicho poder descansaba provisionalmente en un triunvirato, como se sabe. En esta materia llama la atención la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, ya que se sigue casi al pie de la letra lo relativo a las prerrogativas, atribuciones,

facultades y restricciones que se le reconocían al rey español, cuyo nombre ahora se cambia por el de presidente. Se configura un ejecutivo fuerte, pero limitado constitucionalmente y muy vigilado por el Congreso General y por la figura del Consejo de Gobierno, que actuará durante los recesos de aquél. El presidente y el vicepresidente serán pues responsables directamente ante el Congreso, quien además intervendrá, sobre la lista de nombres que hayan sido remitidos, por las legislaturas estatales, en el proceso de nombramiento de ambos mandatarios, en el cual no participaba para nada la población."¹²

Bajo este mismo título IV está la sección quinta consagrada al mencionado Consejo de Gobierno, el cual funcionaría únicamente durante los recesos del propio Congreso General. Este organismo estaría compuesto por la mitad de los senadores, uno precisamente por cada Estado, y sería presidido por el vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos. Podemos señalar entre sus funciones la de vigilar la puntual observancia de la constitución y de todo el orden legal establecido y la de emitir dictámenes en cuestiones de interés general. Tenía facultades para instruir expedientes de responsabilidad y para, con tal motivo, convocar a congreso extraordinario. Se trata de un reflejo de la diputación Permanente de Cortes de la Constitución de 1812.

Asimismo, bajo este mismo título IV se encuentra la regulación correspondiente al despacho de los negocios de gobierno a través del número de secretarías que el congreso determine por una ley. Sus titulares debían refrendar con su firma los actos del presidente que correspondieran a su secretaría y ser corresponsables de los actos de éste que contravinieran la Constitución, el Acta Constitutiva, las leyes o las Constituciones de los Estados y que correspondieran al ramo concreto de cada uno de los secretarios.

El último título, el VII, que va desde el artículo 163 al 171, se ocupa de la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y del Acta Constitutiva. En

¹² Barragán Barragán, José. "Crónicas de la Constitución de 1824", UNAM, México 1974, 2 vols., p. 85.

cuanto a su observancia, se decreta la obligación de todo funcionario público de prestar juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución.

"Como se desprende, en esta Constitución se encuentra el segundo antecedente constitucional mexicano de que es el Congreso el encargado de revisar la cuenta pública que presente el Poder Ejecutivo, al establecer en su artículo 50 como facultades exclusivas del Congreso General la de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno."¹³

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo Presidente del Congreso Constituyente Valentín Gómez Farías y Secretario del mismo José María Izazaga, se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en Decreto del 16 de noviembre de 1824, señalado con el número 437.

Con esta ley se extingue el Tribunal de Cuentas y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y con la misión de efectuar el examen de glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público.

Esta ley, a la cual Matías Romero calificó mucho después como un sistema completo de organización de la Secretaría de Hacienda, entre otros órganos el denominado Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la estructura, atribuciones y características que se fijan en sus artículos 42 y 51, que a la letra decían: "42. Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor." "43. Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados." "44.

¹³ Faya Viesca, Jacinto. "Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública de México". Revista de Administración Pública, INAP, (34), octubre-diciembre, 1980, p. 62.

La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión que será permanente aun por el tiempo del receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del Secretario del Despacho de Hacienda." "45. La Contaduría se dividirá en dos secciones, de Hacienda y de Crédito Público, y cada sección estará a cargo de un Contador Mayor." "46. El nombramiento de estos dos jefes se hará por la Cámara a pluralidad absoluta de votos." "47. El de los demás empleados de la Contaduría se hará por la misma Cámara a propuestas en terna del respectivo Contador, informada por la comisión." "48. Los empleados de otros ramos o en militares vivos o retirados, atendiendo a la mejor aptitud, y mayor economía de la hacienda." "49. Luego que sean elegidos los contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de la Oficina, que con el informe de la comisión se pasará a la Cámara de Diputados." "50. La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarías y administraciones de rentas." "51. La del Crédito Público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto.

Posteriormente, el 8 de mayo de 1826, se publicó el decreto que regulaba lo relativo a la memoria anual que debía presentar al Congreso el Ministro de Hacienda; el 10 y 13 de mayo se emitieron los reglamentos de las dos secciones que integraban la Contaduría Mayor de Hacienda: la de Hacienda y la de Crédito Público.

Las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1829 establecen, respectivamente, que el Contador Mayor de Hacienda autorizará los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y que, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procederá a expedir finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.

Una vez publicada el 21 de mayo de 1831 dispuso que la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda procedería a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la ley del 28 de junio de 1824.

1.4. LEYES CONSTITUCIONALES DE 29 DE DICIEMBRE DE 1836.

Conocida también como la "Constitución de las Siete Leyes" por estar dividida en siete estatutos, esta Ley Fundamental de carácter centralista, fue expedida en la Ciudad de México, el 29 de diciembre de 1836.

En el preámbulo se invoca a Dios Todopoderoso como trino y uno, por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que forman y se indica que los representantes de la nación mexicana, delegados por ella para constituirla del modo que entiendan ser más conducente a su felicidad, reunidos al efecto en congreso general decretan dichas leyes.

La primera ley se refiere a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

La segunda a la organización de un supremo poder conservador, el cual tenía asignadas atribuciones muy trascendentes, en virtud de que podía declarar la nulidad de una ley o decreto, cuando eran contrarios a artículo expreso de la Constitución; declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando fueron contrarios a la Constitución; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República; declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia; calificar las elecciones de los senadores, etc.

Cabe destacar, que dicho poder era responsable de sus operaciones sólo ante Dios y la opinión pública y sus miembros en ningún caso podrían ser juzgados y reconvenidos por sus opiniones.

La tercera ley denominada "Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes", establecía en su artículo 1º que el ejercicio del Poder Legislativo, se depositaba en el Congreso General de la Nación, el cual estaba compuesto por dos Cámaras.

En el artículo 14, relativo a las sesiones del Congreso, se señaló que el mismo sesionaría en dos periodos. En el segundo, el Congreso se ocupaba exclusivamente de examinar y aprobar el presupuesto del año siguiente, así como de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo.

Sin embargo, en el artículo 52, fracciones I y II relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se incluía la de vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las Oficinas Generales de Hacienda. Asimismo, indicaba que una ley secundaria detallaría el modo y términos en que la Comisión Inspectora debía desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijaron, y nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

En la cuarta ley, se organiza el Supremo Poder Ejecutivo, cuyo ejercicio se deposita en un Supremo Magistrado denominado Presidente de la República.

La quinta ley, se refería al Poder Judicial de la República Mexicana, en dicha ley se incluían disposiciones relativas a los Tribunales Superiores de los Departamentos, así como de prevenciones generales sobre la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal.

En la sexta ley, se contienen disposiciones relativas a la división del territorio de la República y Gobierno Interior de sus pueblos, y en la séptima a las variaciones de las leyes constitucionales.

Como podemos observar, en esta ley se encargó la revisión y aprobación de la Cuenta Pública al Congreso, no obstante, que en esta Constitución se instituye expresamente la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

De esta manera, en la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, ordenamientos de carácter centralista que se publicaron el 29 de diciembre de 1836 y sustituyeron a la Constitución Federal de 1824, se instituyó expresamente la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por ley del 14 de marzo de 1838, se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. El tribunal estaba integrado por tres salas: en la primera instancia juzgarían tres Contadores Mayores (los que hasta entonces habían estado a cargo de las Secciones de Hacienda y de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda y otro que nombraría la Cámara de Diputados); la segunda y la tercera salas conocerían de los recursos ulteriores y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia, según su turno.

El 12 de marzo de 1840, se publicó el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.

1.5. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

Acordadas por la Honorable Junta Nacional Legislativa —establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842—, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional del 14 del mismo mes y año¹⁴, y las Bases

¹⁴ Lanz Cárdenas, José Trinidad. Op. Cit., p. 152.

Orgánicas en su Título IV "Del Poder Legislativo" establecían que éste se depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y una de senadores, dichas bases en su artículo 66 encomendaron al Congreso entre otras facultades, la de decretar anualmente los gastos que se habían de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que debían cubrirse, así como examinar y aprobar cada año la cuenta general que debía presentar el Ministro de Hacienda por lo respectivo al año anterior.

También en estas bases en el artículo 69 se otorgaba a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y nombrar a sus jefes y empleados, a los cuales daría sus derechos el Presidente de la República.

Cabe señalar, que por decreto del 2 de septiembre de 1846, se extinguió el Tribunal de Revisión de Cuentas y se restablecieron las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, con arreglo a la ley de mayo de 1826 y los reglamentos respectivos.

Mediante decreto del 26 de noviembre de 1853, Santa Anna estableció el Tribunal de Cuentas, que estaría formado por dos salas. En la de primera instancia conocería de los juicios de los tres Contadores Mayores de Hacienda; en la segunda, los otros dos Contadores Mayores y el Magistrado de Hacienda. Dicho decreto fue derogado el 26 de noviembre de 1853.

1.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857.

Decretada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 5 de febrero de 1857, cuyos integrantes fueron llamados por el Plan proclamado en Ayutla el 1º de marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, por la convocatoria expedida el 17 de octubre de 1855, para constituir a la Nación bajo la forma de República democrática, representativa y popular.

Mario de la Cueva, señala que: "en el seno del constituyente de 56-57 se registraron las más brillantes sesiones de la historia parlamentaria mexicana. La participación de los hombres más significativos del llamado partido liberal, permitió que se plasmaran en el texto de la Constitución de 1857 los principios básicos del liberalismo político y económico, aunque no todos llevados a sus últimas consecuencias por la tesonera actitud de los conservadores y los liberales moderados, que impidieron la realización plena del ideario liberal."¹⁵

Por su parte, Tena Ramírez, en su obra denominada "Leyes fundamentales de México" 1808-1875, señala "El triunfo de la Revolución de Ayutla dio al partido liberal la fuerza suficiente para convocar a un congreso extraordinario cuyo objetivo sería constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular. La convocatoria del congreso constituyente la hizo don Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855. La asamblea se reunió el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente inició sus sesiones. La composición del congreso mostró la existencia de las dos tendencias para entonces ya clásicas, las cuales claramente definidas lucharían por sus principios hasta el límite de sus fuerzas: la liberal y la conservadora. En medio de ambas se perfilaba una corriente liberal moderada que buscaba mediar entre las dos posiciones extremas".¹⁶

En el seno del ala liberal del congreso se encontraban los hombres de la llamada "generación de la reforma", heredera de los principios de la revolución de la independencia y del pensamiento de Mora y Gómez Farías. Entre ellos debe señalarse, por lo menos, a los siguientes: Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Jesús González Ortega, León Guzmán, Benito Juárez, Ignacio de la Llave, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio

¹⁵ Cueva, Mario de la, "El Constitucionalismo Mexicano", El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX, México, UNAM, México 1957.

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1991", 16ª Edición, Editorial. Porrúa, S.A., México 1991, p. 128.

Vallarta, Leandro Valle y Francisco Zarco. Estos hombres lucharían por plasmar en el texto constitucional el ideario liberal, que aunque era profundamente individualista, era el ideario revolucionario en esa época, por ser el único que garantizaba la libertad humana frente a todos los poderes. Entre los principios que defendieron se encuentran: el sufragio universal; la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiástico; la igualdad y la libertad humanas; la separación de la iglesia y el Estado; la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta; la libertad de trabajo, industria y comercio; la desamortización de los bienes del clero; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema federal; la división de poderes y el instrumento para garantizar el estado de derecho: el juicio de amparo.

La Constitución de 1857 está dividida en títulos, secciones, párrafos y artículos. El título I, sección I es el relativo a los derechos del hombre. En su articulado se consagraban los derechos fundamentales del hombre como base y objeto de las instituciones sociales. Las secciones II y IV estaban consagradas a determinar quiénes eran mexicanos, y la III quiénes extranjeros. En el título II, sección I se fijaba el concepto de soberanía nacional, y en la sección II cuáles eran las partes integrantes de la federación y del territorio nacional. El mismo título II en sus secciones I, II y III con sus respectivos párrafos establecía la división tripartita del poder: legislativo, unicameral; ejecutivo, unipersonal y judicial, depositado en una Corte Suprema de Justicia y los tribunales de Distrito y de Circuito. El título IV era el relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos. El título V establecía las reglas generales para el gobierno de los Estados de la Federación, libres y soberanos. Los títulos VI, VII y VIII hacían referencia a las prevenciones generales, el modo para reformar o adicionar la Constitución y su inviolabilidad, respectivamente.

En esta Constitución se reconocen en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades de la persona humana y el modo de hacerlos efectivos a través del juicio de amparo, establecido por primera vez en la Constitución de Yucatán de

1841, y después en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Al lado de los derechos individuales se establecieron los principios de la forma federativa de la república; los estados libres, independientes y soberanos estaban facultados para decidir todo lo relativo a su régimen interior. La Constitución de 1857 consagraba la división tripartita del poder, pero el Congreso sería unicameral, por lo demás, el sistema que estableció contemplaba un ejecutivo sin facultad de veto.

"El 17 de diciembre Zuloaga se pronunció contra la Constitución sumándose a esta actitud el presidente Comonfort asumiendo la presidencia Benito Juárez, por ministerio de ley. El periodo comprendido entre esta fecha y el regreso de Juárez a la capital de la República, se conoce como Guerra de Reforma o Guerra de Tres Años. Después de una larga trayectoria por distintos rumbos del país, el gobierno juarista se instaló en Veracruz. Es precisamente en este lugar donde se dictan las principales leyes que son complemento del ideario liberal, las llamadas Leyes de Reforma. El regreso de los liberales a la capital de la República fue sólo el preludio de la Intervención Francesa."¹⁷

Derrotados los restos del ejército invasor, y muertos los principales dirigentes del II Imperio, se inició el periodo que se conoce como "La restauración de la República". Los gobiernos que se sucedieron durante el periodo que va de 1867 a 1910, se dieron cuenta de que la Constitución de 57 requería de algunos ajustes para hacer posible la formación y consolidación de un "estado nacional". Amén de diversas reformas que sufrió la Constitución de 57 durante la época del gobierno de Porfirio Díaz, aquí hacemos referencia a tres que eran capitales para lograr dos objetivos: la consolidación de la reforma y el equilibrio de poderes. El primero de estos objetivos se obtuvo elevando, en 1873, a nivel constitucional las llamadas Leyes de Reforma, y el segundo, se obtuvo principalmente, restaurando el Senado y otorgándole facultad de veto al ejecutivo federal, en 1874. Estas reformas se realizaron durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. De esta manera, se logró que el texto constitucional fuera operativo para iniciar la

¹⁷ Cueva, Mario de la. Op. Cit., p.327.

reconstrucción nacional después del prolongado estado de guerra civil que había sido la tónica durante los primeros cincuenta años de vida independiente.

Tena Ramírez, señala que en "el Constituyente de 56 el dictamen de la Comisión propuso el sistema unicamarista, que suprimía el Senado. En contra presentó un voto particular el diputado Olvera, y Zarco lo fundó con claras razones, distinguiendo el Senado propio del sistema federal, que era el que se proponía, del cuerpo aristocrático que habían fundado las Bases Orgánicas y había perdurado en el sistema mixto del Acta de Reformas. No obstante la distinción tan neta entre las dos clases del Senado, la asamblea se decidió por el unicamariismo por 44 votos por 38, llevada de su malquerencia a los Senados más próximos, que habían sido cuerpos de clase con tendencias aristocráticas."¹⁸

Sin embargo, la Comisión pretendió suplir, mediante las diputaciones, la función del Senado consistente en representar a las entidades federativas. La diputación de un Estado es el grupo de diputados, elegidos por la población de ese Estado. "Cuando la diputación de un Estado, por unanimidad de sus individuos presente –decía el art. 69 del proyecto-, pidiere que una ley, además de la votación establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley sólo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones." El precepto servía "para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados",¹⁹ según las palabras del dictamen. Además, mediante un lento y laborioso proceso en la formación de las leyes, el proyecto buscaba enmendar el inconveniente de premura que se atribuía a la institución de la Cámara única.

Fueron los derrotados partidarios del bicamariismo, Olvera y Zarco en especial, en actitud que por incongruente extrañó a Mata, autor del dictamen, quienes consiguieron echar abajo los propósitos de la Comisión, borrando el artículo que

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 27ª Edición, México, 1994, p. 272.

¹⁹ Zarco, Francisco. "Historia del Congreso Constituyente de 1857", Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tomo II, México 1992, pp. 602 y sig.

se refería a las diputaciones y simplificando el relativo a los trámites de la discusión y votación. Suprimieron así en la Constitución las únicas huellas de bicameralismo y, por la ausencia total del Senado, se creó un sistema federal diferente de su modelo.

"De esta manera en el artículo 51 de la Constitución de 1857, se estableció que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso de la Unión.

En el artículo 68 se establecía el segundo periodo de sesiones se destinaria al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presentaba el Ejecutivo.

Dicha Asamblea con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72, fracción VII, tenía facultades para aprobar el Presupuesto de los Gastos de la Federación, que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo."²⁰

Posteriormente, "mediante iniciativa de 13 diciembre de 1867 se propuso ante el Congreso de la Unión la reimplantación del Senado. Sin embargo, casi siete años permaneció debatiéndose esta trascendental cuestión, ya que no fue sino hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando, satisfechos los requisitos para incorporar la reforma constitucional que tal iniciativa traía necesariamente aparejada a la Ley Fundamental de la República, se expidió el decreto respectivo, conforme al cual el sistema bicameral debía regir desde el 16 de septiembre del año siguiente (1875). Las razones en favor de la restauración del Senado y las que apoyaban el mantenimiento del unicameralismo repitieron las argumentaciones contrarias que se

²⁰ Colección "Los Derechos del Pueblo Mexicano", Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L. Legislatura, México a través de las Constituciones", Tomo VIII, Editorial Porrúa, S.A., 4ta. Edición, México, 1994, pp. 690 y 691.

formularon en el Constituyente de 57 sobre el consabido tópico. La comisión, para dictaminar favorablemente la mencionada iniciativa, fundó su punto de vista, en la doctrina extranjera sustentada a la sazón, invocándose entre otros autores de derecho público, a Laboulaye, Delome, Benjamín Constant y Story, sin haber dejado de referirse a la realidad política mexicana para fundamentar la vuelta al sistema bicameral.²¹

Al distribuir entre las dos Cámaras, por la implantación del bicameralismo en 1874, algunas de las facultades que antes pertenecían a la Cámara única, tocó a la de diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos.

Tena, cuando cita a Rabasa, señala que "Este exclusivismo de la Cámara, inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente. Ignoramos de dónde fue a tomar el legislador mexicano inspiración para este precepto, que es, por otra parte, de una inconsecuencia que raya en la contradicción. No se aviene con la fracción XI del artículo 72, porque el presupuesto de egresos crea y suprime empleos, señala sus dotaciones y las aumenta o disminuye muchas veces, y aquella fracción señala estas atribuciones al Congreso general; de modo que pudiera sostenerse que en el presupuesto anual no puede hacerse modificación con respecto a empleos, lo que sería extravagante, o que todo lo que con relación a ellos contenga debe pasar a la revisión del Senado, lo que sería infringir la fracción VI del inciso a), que es terminante. La otra consecuencia, si no es legal es científica: imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene ingerencia; lo que vale tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar de economía.

²¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 9ª Edición, México 1994, p. 638.

Continúa diciendo el autor, el Constituyente de Querétaro confirmó el sistema censurado por Rabasa, pues según la primera parte de la fracción IV del artículo 74, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos, lo cual fue reiterado por la reforma constituyente de 1977, en lo que ahora es el primer párrafo de la citada fracción IV del artículo 74.

"No obstante que el presupuesto de gastos que habrá de regir durante todo un año es obra exclusiva de una Cámara, cualquier modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos Cámaras. En efecto, el artículo 126 dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Este precepto consagra el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del presupuesto; regla que sólo tiene como excepción las partidas secretas que, aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción del Ejecutivo (artículo 74, fracción IV, inciso tercero); pero establece, además, la intervención de ambas Cámaras en la aprobación de los pagos no incluidos en el presupuesto, cuando habla de que dichos pagos deben estar determinados por la ley posterior: toda ley, como lo hemos visto, es obra del Congreso de la Unión y nunca de una sola Cámara, por ser acto típicamente legislativo."²²

1.7. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE 1896.

Una vez establecido el sistema de la República, el soberano Congreso Constituyente, dándose cuenta exacta de su representación en la esfera económica, comprendió la necesidad de crear un organismo dependiente de éste, para que desempeñara la delicada misión de velar por los intereses colectivos que forman la Hacienda Pública, a cargo del Ejecutivo y para verificar periódicamente una minuciosa comprobación de los ingresos, egresos y otras operaciones

²² Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit., pp. 325 y 326.

efectuadas en cada ejercicio fiscal. Esta situación motivó a que por decreto del 16 de noviembre de 1824, se estableciera la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, dicho decreto se originó en base a lo establecido por el artículo 50 fracción VII de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que en su parte conducente establecía como facultades exclusivas del Congreso General, "Tomar anualmente cuentas al Gobierno".²³

Al establecerse la Contaduría Mayor de Hacienda, se hizo necesario el dotarla de los instrumentos mínimos para su eficaz cumplimiento, fue así como el 8 de mayo de 1826 se expidió un decreto sobre la memoria del Ministro de Hacienda, o sea la exposición con que se acompañaba la cuenta general de gastos que anualmente debía presentarse al Congreso, ese decreto, en su artículo 10 precisaba de una manera amplia y categórica, las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, disponiendo que esta institución, en la glosa y revisión de cuentas, se entendería con los inmediatos responsables, por conducto del Gobierno, respecto a los reparos y resultados que ocurrieran en el examen, igualmente se señalaba la facultad del Contador Mayor de Hacienda para intervenir en los cortes de caja y reconocimientos de las existencias en numerario, efectos, etc. De todas las oficinas en que se recibieran caudales de la Federación y que debieran practicarse el 1º de julio, o sea al comenzar el año económico.

Siguiendo con esa misma tónica de otorgar facultades a la Contaduría Mayor, fue como en el reglamento del 10 de mayo de ese mismo año, se señaló al Contador Mayor de Hacienda como el único capacitado para examinar por sí mismo los Presupuestos Generales de Gastos y las Cuentas de la Secretaría del Despacho de Hacienda, a fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del caso, pasando al mismo Secretario los pliegos de reparos que produjeran dichas cuentas.

²³ "Las Constituciones de México", Op. Cit., p. 581.

Con posterioridad las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1828, facultaron también al Contador Mayor de Hacienda para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación y para expedir los correspondientes finiquitos, sin perjuicio de la posterior resolución del Congreso, más tarde en octubre de 1830, se previno que los libros que llevara la Tesorería General de la Nación fueran autorizados por el Contador Mayor de Hacienda.

Cabe hacer mención que al abrogarse la Constitución de 1824 y sustituirse por la centralista y conservadora de 1836, llamada de las Siete Leyes, se mantuvo en funcionamiento la Contaduría Mayor, pasando más tarde a formar parte del Tribunal de Cuentas que fue restablecido según Ley Orgánica del 14 de marzo de 1838, funcionando en ese carácter con algunas interrupciones hasta el año de 1855.

En la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, se reconoce la facultad del Poder Legislativo para fiscalizar los gastos públicos, por tal razón subsiste la Contaduría Mayor de Hacienda, situación que se confirma en el artículo 72, fracción XXIX del propio ordenamiento, mismo que previene el funcionamiento de este organismo.

Con fecha 10 de mayo de 1862, se publicó un Decreto del Gobierno facultando al Contador Mayor para pedir a las Secretarías del Despacho, Corporaciones y Particulares responsables las noticias, instrucciones o expedientes que fueran necesarios a la cuenta y razón, mismos que serían remitidos sin excusa ni pretexto con calidad de devolución.

El 29 de mayo de 1896, se expidió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, ampliando sus facultades en la forma siguiente:

Glosa de la Cuenta del Tesoro Federal; Glosa de las Cuentas de las Tesorerías Municipales del Distrito; Territorios Federales y, todas aquellas otras que

determinen las leyes; toma de razón de los despachos civiles y militares y demás documentos que conforme a las leyes necesiten ese requisito; registro de los avisos de fianzas otorgadas por empleados o agentes de manejo de fondos; intervención en los cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios, de las oficinas federales establecidas en la capital, de las de los municipios, banco nacional y demás oficinas y establecimientos que determinen las leyes; ministración de datos, modelos y formularios relativos a la contabilidad de las oficinas públicas; resolver las consultas que se formulen. Se señalaron, además, como atribuciones: cuidar de que oportunamente le sea enviada la cuenta de cada año fiscal; formular las observaciones y reparos que resulten en la glosa; exigiendo los requisitos que no se hubieren llenado en su oportunidad; reclamar los documentos faltantes y hacer las replicas consiguientes; hacer la consignación a la oficina del timbre en los casos de infracción a la Ley de la Materia, y a la autoridad judicial competente cuando de la glosa resultare responsabilidad criminal o pecuniaria; y tratándose de funcionarios que disfruten de fuero constitucional, poner en conocimiento de la Cámara de Diputados las responsabilidades de aquellos por conducto de la Comisión Inspectorá; finalmente, expedir los finiquitos de las diversas cuentas cuya glosa haya sido terminada.

1.8. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE 1904.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1896 fue modificada por la del 6 de junio de 1904, que confería a la Contaduría Mayor las siguientes facultades y atribuciones: revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal, la de beneficencia pública y los ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales; el estudio y examen para rendir dictamen a la Comisión de Presupuestos por medio de estados comparativos en que concentre las operaciones de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; la de practicar cortes de caja extraordinariamente a las oficinas federales de la capital; la expedición de finiquitos, y la de exigir responsabilidades civiles o penales que resulten de la

glosa de las cuentas, haciendo las consignaciones que procedan, dando cuenta a la Cámara, por conducto de la Comisión Inspectorá de las responsabilidades en que hayan incurrido los funcionarios que gocen de fuero federal.

En nuestra actual Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 1917, inicialmente, se establecieron amplias facultades fiscalizadoras al Legislativo, tales como las de revisar la Cuenta Pública del año anterior, cuya revisión se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y las responsabilidades a que hubiera lugar, así como también la de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y el de vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de ésta, así como nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

Posteriormente, en efecto, el 31 de diciembre de 1936, el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, promulgó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que entró en vigor en la misma fecha.

Las atribuciones encomendadas al organismo que nos ocupa, de acuerdo con la ley que se comenta, se encuentran mencionadas en los artículos 1, 7, 8, 9, 17, 18, 19 y 20 de ellas se pueden formar tres grupos: a) de revisión y glosa, b) de fiscalización y c) de finiquitos.

La Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a dicha ley tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, distrito y territorios federales, beneficencia pública, Lotería Nacional y demás oficinas con manejo de fondos o valores de la Federación; debiendo comprender dicho examen no solamente la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que era necesario hacer una revisión legal numérica y contable de esas partidas cuidando que tales cantidades estuvieran debidamente justificadas y comprobadas.

La Contaduría Mayor de Hacienda, tenía como facultad la de fiscalizar la contabilidad de las oficinas a que nos hemos referido en el párrafo precedente, pudiendo ordenar las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación para practicar tales visitas de la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados.

Por último, la Contaduría Mayor de Hacienda, una vez revisada y glosada una cuenta anual, tenía facultades para extender el documento extintivo de la obligación que se enviaba a la oficina remitora de la cuenta, para que ésta a su vez expidiera el certificado respectivo a cada oficina o empleado, dependiente de ella, con la particularidad de que los finiquitos se podían otorgar por una cuenta anual ya glosada, aún cuando se encontrara otra anterior pendiente, inclusive el finiquito se otorgaba estando pendiente de glosar algunas cuentas.

La Ley Orgánica de 1936 estuvo vigente hasta el 28 de diciembre de 1978 y las reformas de que fue objeto son las siguientes:

El inciso b) de la fracción I del artículo 32, fue reformado por decreto de 28 de diciembre de 1948, publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1948. La reforma en cuestión facultó al Ejecutivo Federal para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolvería que bonos y cupones amortizados de la Deuda Pública Nacional, era conveniente conservar por tiempo indefinido y cuáles podrían ser incinerados dentro o fuera del país con las formalidades, que el reglamento respectivo determinara. De acuerdo con el texto original este tipo de documentos debían conservarse en las oficinas por tiempo indefinido.

Posteriormente, por decreto publicado el 30 de diciembre de 1963, los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936, sufren reformas en virtud de dicho decreto, las oficinas del Ejecutivo, de la Federación y todas aquellas que de acuerdo con la ley deben presentar la cuenta anual, debían remitir a la Contaduría Mayor de

Hacienda los estados de contabilidad que resumiesen sus cuentas anuales, debiendo conservar a disposición de la Contaduría los documentos comprobatorios originales, así como los libros de contabilidad respectivos, para su revisión, glosa y consulta a partir de cuando dichas oficinas entregarán sus estados de cuenta. Por otra parte, la reforma del artículo 28 del ordenamiento que se comenta hizo más preciso el plazo de un año de que disponía la Contaduría Mayor de Hacienda para la práctica de la revisión y glosa, ya que dicho término debe computarse a partir de la fecha en que la Contaduría recibiera los estados de contabilidad.

El decreto del 30 de diciembre de 1963, derogó los artículos 29, 30, y 31 de la Ley de 1936, ello, no obstante, y de acuerdo con el Transitorio Segundo del Decreto de Reformas que se analiza, los procedimientos observados respecto al envío o devolución de documentos y libros, a que se referían los artículos derogados, deberían seguirse practicando en tanto no se expidiera alguna disposición en contrario, lo que no llegó a suceder.

Por último, por decreto publicado el 31 de diciembre de 1976, se reformaron los artículos 7, 8, 12, 27, 28 y se adicionaron con los artículos 29 y 30 de la propia Ley, reformas y Adiciones que vamos a analizar en sus aspectos más sobresalientes.

En el artículo 7º impuso a la Contaduría Mayor de Hacienda, la obligación de tener cuidado de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos hechos estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas o mercado, según procediera.

En virtud de las reformas al artículo 8º de la Ley de 1936, la Contaduría Mayor de Hacienda podía no solamente practicar visitas, sino inclusive auditorías a las diversas oficinas; asimismo, se le facultaba a solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como a las

empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de ingreso y del Gasto Público Federal en el desempeño de sus funciones, la Contaduría podía auxiliarse de profesionales especializados en su carácter de asesores.

La reforma del artículo 12, establece que las responsabilidades que se constituyan a cargo de los funcionarios o empleados del sector público, no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por lo tanto, se les exigiría su cumplimiento, aún cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

El artículo 27, contempla lo referente al mecanismo que se sigue en la revisión de la Cuenta Pública y disponía que la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de los primeros diez días de noviembre de cada año, por conducto de la Comisión inspectora presentaría a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara, el informe derivado de la revisión, conteniendo las evaluaciones técnicas que a su juicio procedieran, con el objeto de que el Congreso de la Unión al examinar la Cuenta Pública adoptara las determinaciones que considerara convenientes.

El artículo 28, por su parte, disponía que la Contaduría gozaría del plazo de un año, a partir de la fecha en que recibiera los estados de contabilidad, para practicar la glosa de la Cuenta Pública Federal, plazo que de no ser suficiente a juicio de la Contaduría, lo haría del conocimiento de la Comisión inspectora, a fin de que ésta resolviera lo conveniente, se trataba con dicha reforma de conceder a la Contaduría el plazo que fuese necesario para que la revisión de la documentación conteniendo la Cuenta Pública se realizara en la forma más exhaustiva posible.

La adición a la ley del artículo 29, faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda de intervenir en el cobro de ingresos y en los actos o contratos que afecten las partidas del Presupuesto o propicien el incumplimiento de una ley.

Por último el artículo 30, también de la adición que sufrió la Ley Orgánica de 1936, impone al Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría Mayor a solicitud de ésta, de los actos y contratos que resulten derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal, que afectasen a la Cuenta Pública.

La organización interna de la Contaduría Mayor de Hacienda hasta 1978 obedeció a las funciones que en ese entonces se contemplaban en su Ley Orgánica, y que en términos generales se reducirían a la práctica de la llamada glosa tradicional, tanto de ingresos como egresos federales, procedimiento que consistía en una revisión simple de tipo legal numérica y contable de la documentación justificativa y comprobatoria de las operaciones del gobierno.

En 1978 se expide el decreto que crea la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en vigor abriéndose una nueva etapa en la historia del órgano técnico, pues en ella se establecieron las bases necesarias para su mejor funcionamiento y estructura orgánica.

Por su naturaleza la ley, está compuesta de tres partes a saber:

La orgánica, integrada por los 3 primeros capítulos que definen y conforman a los órganos que tienen ingerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias; la funcional, que consta de los 2 siguientes capítulos, define a la Cuenta Pública y establece la operación, los medios y los elementos de que se vale el órgano técnico para ejecutar sus funciones y; parte final que se refiere a responsabilidades y prescripción, constituidas en sexto y séptimo capítulo, respectivamente.

En concreto podemos mencionar que la nueva Ley Orgánica confiere a la Contaduría Mayor de Hacienda amplias facultades, dentro de las cuales podemos mencionar las siguientes:

El de examinar y revisar no sólo si el ingreso y el gasto públicos están de acuerdo con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación responde al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas, y además es eficiente, también se establece la coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público), a fin de uniformar sus criterios y materia de contabilidad, auditoría gubernamentales y archivo contable, a fin de lograr una Cuenta Pública, un examen y una revisión eficientes, asimismo, establece que en un plazo improrrogable de 45 días para que las dependencias y entidades a las que se le dirijan pliegos de observaciones los solventen; es oportuno destacar que dentro de las atribuciones de la Contaduría están las de fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal, el de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades y el de solicitar a las entidades la información 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 Federal, sobre esta base tales entidades están obligadas a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que se le solicite y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos:

Se establece igual obligación a los funcionarios de los Gobiernos de los Estados, del Departamento del Distrito Federal, de los organismos de la Administración Pública Paraestatal y de los Municipios, así como las instituciones privadas a las que el Gobierno Federal hubiera concedido subsidios.

Como consecuencia de la expedición de la nueva Ley Orgánica, hubo necesidad de adecuar la estructura organizacional a las nuevas atribuciones conferidas por dicho ordenamiento jurídico. Administrativamente, la Contaduría Mayor adoptó en 1983 una nueva y moderna estructura, con el propósito de optimizar los recursos disponibles para un mejor desempeño de sus responsabilidades presentes y futuras, proceso al cual siguió un acontecimiento significativo en la vida de la Contaduría Mayor de Hacienda: su cambio de sede; el órgano técnico de la Cámara de Diputados que había estado ubicado en distintos edificios de la ciudad, se establece en 1984, en el edificio que hoy ocupa (Av. Coyoacán No. 1501 Col. Del Valle, México, D.F.), el cual fue acondicionado especialmente de acuerdo con sus necesidades.

Con el propósito de optimizar los recursos disponibles para el mejor desempeño de las responsabilidades presentes y futuras la Contaduría Mayor de Hacienda posee, administrativamente, una moderna estructura. En el artículo 2º de la Ley Orgánica de la CMH se establece que al frente de ese órgano, como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directores; Subdirectores; Jefes de Departamento; Auditores; Asesores; Jefes de Oficina, de Sección, y trabajadores de confianza y de base que se requieran en el número y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, la estructura específica se establece en el artículo 2º de su Reglamento Interior, el cual dispone: "Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen a la Contaduría Mayor de Hacienda contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Contador Mayor de Hacienda,
Subcontador Mayor de Hacienda,
Dirección General Jurídica,
Dirección General de Sistemas,

Dirección General de Análisis e Investigación Económica,
Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central,
Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central,
Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal,
Dirección General de Auditoría de Obra Pública,
Dirección General de Evaluación de Programas,
Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión, y
Dirección de Auditoría Interna.

1.9. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.

El 14 de enero de 1917, el Congreso Constituyente discutió el dictamen acerca del artículo 65 del proyecto de Constitución, disposición que establecía que "el primero de septiembre de cada año se reunirá el congreso de la Unión para celebrar sesiones ordinarias en las que se ocupará de revisar la Cuenta Pública del año anterior, la que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de dichas sesiones, sin que la revisión se limite a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiese lugar, no pudiendo haber otras partidas secretas que las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, cuyo ejercicio por los secretarios está sujeto a acuerdo escrito del Presidente de la República".²⁴

En lo que corresponde al Artículo 74, el proyecto facultaba a la Cámara de Diputados para "vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor", propuesta que pasó

²⁴ "Diario de Debates del Congreso Constituyente", Tomo II, p. 277, 14 de enero de 1917. Cabe señalar que dicho proyecto se aprobó por unanimidad de 150 votos que conservó igual número en la Constitución de 1917.

en sus términos de unanimidad de votos, quitando tan solo la expresión "Inspectora".

Debe destacarse en relación al Artículo 73, en cuya fracción XXX original se reiteraban las atribuciones señaladas en el Artículo 65, que por primera vez en la Historia Constitucional de México, se atribuyó de manera expresa, competencia al Congreso de la Unión para "expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor", que solo reconoce antecedentes indirectos en la fracción XXXIX del Artículo 72 de la Constitución de 1857, en los términos siguientes: "Nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de las Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la Ley".

El 30 de diciembre de 1917, varios representantes populares presentaron ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma que modificaba la fracción II del Artículo 74 de la siguiente manera: "vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda". Esta propuesta no prosperó.

Por virtud de las Reformas Constitucionales que entraron en vigor el día 7 de diciembre de 1977, la referencia al examen de la cuenta pública desapareció de los artículos 65 y 73 fracción XXVIII, para ser trasladada en su totalidad al Artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal vigente.

El marco constitucional de la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda, para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal, lo establecía hasta antes de las reformas de 1999, las siguientes disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIV.- para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

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

II.- Vigilar, por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

III.- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

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

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

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las

partidas respectivas del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

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

1.10. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE 1978.

Con esta Reforma se pretendió lograr mayor productividad en el trabajo burocrático, disminuir el tiempo de trámite en los negocios público y acelerar el cumplimiento de los programas de desarrollo económico, social y cultural del país, mediante la desconcentración y la descentralización de las funciones, facultades y atribuciones de las entidades y de sus titulares, el apoyo de las labores gubernamentales en nuevos sistemas administrativos y el uso de modernas técnicas contables y de control. También buscaba el perfeccionamiento de la democracia de nuestro país, propiciando la participación de tendencias y corrientes políticas, por medio de asociaciones y partidos.

". . . si la responsabilidad de la Administración Pública Federal corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como titular del Poder Ejecutivo, y al Congreso de la Unión, máxima expresión del Poder Legislativo, entre otras, la

facultad de aprobar las Leyes de Ingresos, y a la Cámara de Diputados, de manera exclusiva, la de examinar, discutir y aprobar anualmente los Presupuestos de Egresos, así como examinar y revisar por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, para conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaron a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos y si se cumplieron los objetivos de los programas y subprogramas".²⁵

La iniciativa de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se crea a fin de que la estructura y el funcionamiento de su órgano técnico se adecuara a los requerimientos de las Reformas Administrativas y Políticas, así como al principio democrático de que el pueblo, a través de su representación nacional fuera informado tanto de la legalidad de los ingresos (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) como de la honrada y eficiente aplicación de los ingresos o los programas de desarrollo del país y a la prestación de los servicios públicos.

Aquella iniciativa recayó en ambos procesos de Reformas Administrativas y Políticas, además de que dio respuesta a una preocupación de raíces profundas, como la de dotar al poder legislativo, particularmente a la Cámara de Diputados y a la Contaduría Mayor de Hacienda, de un nuevo ordenamiento legal de su órgano técnico que posibilitaba el examen y revisión de los ingresos y de los egresos públicos y la fiscalización de quienes en ellos intervenían de manera técnicamente adecuada y políticamente al margen de los cambios trianuales de la Cámara de Diputados.

También, en aquel análisis se proponía la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73, fracción XXIV, y 74, fracciones II y IV para sustituir los nombres de Contaduría Mayor y Contaduría Mayor de Hacienda que eran usados en ambas disposiciones, por el de Contraloría General de los Estados Unidos Mexicanos o el de Auditoría General

²⁵ "Diario de Debates", Cámara de Diputados, Año III, Tomo III, No. 14, Septiembre 26, 1978, p. 3.

de Poder Legislativo, mas apropiados para designar al órgano técnico encargado de examinar y revisar la Cuenta Pública. No obstante las razones manifestadas, se optó por conservar la denominación de Contaduría Mayor de Hacienda, porque con ello se evitó la reforma constitucional, y se ajustaron a la tradición histórica, aunque técnicamente el contenido era la contraloría general.

Se propuso el fortalecimiento y ampliación de las facultades y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, de tal manera que de las visitas, inspecciones y auditorías practicadas, se derivaran para el Contador Mayor de Hacienda el derecho y la obligación de fincar responsabilidades civiles, administrativas o penales, a los funcionarios o empleados públicos transgresores de la Ley y a las personas físicas o morales que con ellos se hubiesen coludido en la comisión de delitos patrimoniales en contra de la hacienda pública federal y del aquel entonces Departamento del Distrito Federal.

Por ello, aunque dependía del Poder Legislativo, bajo el control directo de la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, conviene señalar que era independiente en la ejecución de sus programas de trabajo. Por lo que la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contaduría Mayor de Hacienda, mantenían una coordinación para uniformar sus criterios en materia de contabilidad, auditoría gubernamentales y archivo contable, a fin de lograr una Cuenta Pública y un examen y revisión eficientes, además era conveniente que las auditorías que practicara la Contaduría Mayor de Hacienda tuviera, entre otras finalidades, comprobar la eficiencia en la recaudación de los ingresos, las inversiones y gastos autorizados a las entidades, a que aludían las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del entonces Departamento de Distrito Federal.

". . . la iniciativa preceptúa la coordinación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contaduría Mayor de Hacienda, a fin de unificar sus criterios sobre la contabilidad, la auditoría y el archivo contable gubernamentales, dictando

cada una sus propias normas, procedimientos métodos y sistemas, consideramos que deben suprimirse las evaluaciones técnicas por innecesarias, pues es mejor la coordinación previa y la preservación de los ámbitos de competencia."²⁶

²⁶ "Diario de Debates", Cámara de Diputados, Año III, Tomo III, Op. Cit., p. 4.

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

Al señalar expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74, fracción IV, Cuarto Párrafo, que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas, se está refiriendo precisamente a las atribuciones de fiscalización.

2.1. CONCEPTO DE FISCALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

El término fiscalización, de acuerdo al Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental, viene del concepto "fiscalizar", lo que quiere decir hacer el papel de fiscal, que significa velar y verificar que se proceda con legalidad.

En consecuencia a través de la fiscalización de las transacciones financieras se persigue comprobar que éstas se han llevado a cabo de acuerdo con la ley y con las normas expedidas al efecto. Cuando esta fiscalización es ejercida por el Poder Legislativo, se trata en realidad de la que se conoce comúnmente con el nombre de fiscalización superior.²⁷

Para Becerril Lozada y Adam Adam, fiscalizar es "la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley".²⁸

²⁷ "Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental", Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, México, 1985, p. 137.

²⁸ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. "La Fiscalización en México", UNAM, México 1986, p. 7.

Atendiendo a las definiciones anteriores podemos desprender que fiscalización, comprende los actos de verificar, examinar, revisar el ingreso y el egreso de acuerdo a las disposiciones jurídicas que regulan el ingreso y el ejercicio del gasto público.

Adicionalmente, se puede señalar que en caso de que como resultado de la fiscalización se detecten irregularidades, se emprendan acciones correctivas y las preventivas, elemento sin el cual la fiscalización sería innecesaria.

La fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación, además de legal resulta una consecuencia lógica, puesto que, por ser facultad de la Cámara de Diputados el examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previa discusión de las contribuciones que deban decretarse para cubrirlo, compete a ella revisar los resultados finales del ejercicio presupuestal que autorizó.

Al revisar la Cuenta Pública presentada por el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados realiza una fiscalización superior a través de su órgano técnico "Auditoría Superior de la Federación", para esto es necesario que se tengan conocimientos técnicos en diversas materias toda vez que en la Cuenta Pública se consignan estados contables y financieros de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para realizar dicha función la Auditoría Superior de la Federación de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, está facultada para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes en la materia y además eficientemente, aspectos que se trataran expresamente en el tema relativo a las facultades de la Auditoría Superior de la Federación.

En México se puede definir la existencia de tres niveles de fiscalización del Gobierno Federal. Enseguida, se exponen, en términos generales, las características de cada uno:

1. La fiscalización que se realiza por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, se efectúa por el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados (Auditoría Superior de la Federación).

La función primordial de la Auditoría Superior de la Federación es revisar la cuenta pública que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; en consecuencia, comprende toda la Administración Pública Federal tanto la que se conoce como centralizada (Secretarías de Estado) y la paraestatal (empresas de participación estatal, organismos descentralizados y fideicomisos públicos), así como los poderes Legislativo y Judicial.

Cabe señalar, que el hecho de que la revisión practicada por la Auditoría Superior de la Federación se realice sobre la información contenida en cuenta pública, implica que se efectúe sobre resultados, por lo que puede decirse que es una revisión a posteriori.

2. El segundo nivel de fiscalización es el que se realiza dentro del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual se apoya en las Contralorías Internas ubicadas en las entidades y dependencias del Gobierno Federal. Este nivel de fiscalización se denomina interno del Poder Ejecutivo.²⁹

La función principal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es organizar y coordinar el sistema de control y evaluación

²⁹ De acuerdo con el Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicado en el D.O.F. el 24 de diciembre de 1996, se modificó la relación laboral de los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, actualmente su designación y remoción está a cargo de la SECODAM.

gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

3. El tercer nivel de fiscalización es el que se efectúa por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como también terceros obligados al cumplimiento de disposiciones legales. En este aspecto es importante señalar que con motivo de la revisión que realiza la Auditoría Superior de la Federación puede detectar irregularidades consistentes en la omisión del cumplimiento de disposiciones fiscales por parte de las dependencias y entidades o de terceros que al celebrar operaciones con las mismas no realizan ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la declaración correspondiente.

Ante dicha situación el órgano técnico en ejercicio de sus facultades se coordina con la autoridad hacendaria a efecto de que ésta solicite el cobro correspondiente o practique auditorías directas o particulares debiendo informar de las acciones ejercidas o resarcimientos efectuados, la cual analizaremos con más detalle cuando estudiemos las acciones legales que promueve la Auditoría Superior de la Federación.

Como podemos observar existen diversos aspectos de control, el que realiza la Auditoría Superior de la Federación por su carácter externo y posterior, se distingue del autocontrol que ejerce el propio Poder Ejecutivo, ya que, las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, consisten básicamente en examinar los resultados obtenidos por la Administración Pública, tanto de carácter financiero como programático; en cambio, el control interno tiende a vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la Administración Gubernamental, Así, mientras que el control interno mira desde y hacia el interior del Poder Ejecutivo, para garantizar su correcto desempeño ante el propio Ejecutivo, el control externo que ejerce la Auditoría Superior de la Federación

analiza los resultados de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos ante el Poder Legislativo. Aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que mientras uno permite al Ejecutivo garantizar su correcta administración, el otro tiene como propósito controlar de manera externa la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y ambos contribuyen al mejoramiento de la gestión pública.

Cabe señalar, que en la práctica no existe diferencia entre los conceptos "fiscalización" y "control", ya que ambos se utilizan indistintamente, no obstante a continuación se analizan algunos aspectos del control que han sido tratados doctrinariamente.

2.2. CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

En todos los ámbitos administrativos inclusive en las empresas particulares, concurren de acuerdo con las ciencias administrativas, dos tipos de controles, el interno o preventivo y el externo o conclusivo.

Así pues, en el caso de nuestro país existe la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como órgano de control interno del Poder Ejecutivo y la Auditoría Superior de la Federación como órgano dependiente de la Cámara de Diputados cuyo control es externo toda vez que su función se concreta a la revisión de la Cuenta Pública.

En el ámbito de la Administración Pública, en todas las latitudes, además del control presupuestal que ejerce el Poder Legislativo y que corresponde en unos casos a tribunales de cuentas, en otros a contadurías de hacienda o auditorías generales; en otros contralorías y en otros principalmente en los regímenes socialistas, en donde se llaman órganos de control partidista, existen sistemas y

órganos de control interno, control preventivo o autocontrol de los propios órganos ejecutivos, pero qué se debe entender por control.

2.2.1. CONCEPTO DE CONTROL.

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define el término "control" como "(1) inspección, fiscalización, intervención y (2) dominio, mando, preponderancia. El primer sentido limitaría al "control" a lo que hoy en día llamamos la "auditoría". Es realmente el segundo sentido de "dominio" o "mando" que describe en mejor forma el control interno gerencial dentro de los conceptos de la administración moderna. Una definición más apropiada para fines de "control" en el ámbito gerencial es "el proceso a través del cual las actividades de una organización se adaptan a un plan de acción deseado y dicho plan se acopla a las actividades de la organización". Aquí es importante subrayar la importancia de un plan de acción realista, simple y factible en vez de un plan teórico, sofisticado e inalcanzable que frecuentemente constituye el defecto principal al logro de resultados y casi siempre produce desperdicio de recursos. Por esto el plan tiene que adaptarse a la misión, objetivos y actividades de la empresa o entidad."³⁰

Para que el control funcione y se lo perciba, es necesario:

1. Establecerlo en forma sistematizada, es decir, que debe seguir un ordenamiento racional.
2. Dotarlo de los elementos necesarios para su funcionamiento.

³⁰ "Diccionario de la Lengua Española", Real Academia de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, 21ª Edición, Madrid, 1992.

3. Orientarlos hacia objetivos específicos, de manera que su efecto por la acción que produce, pueda ser evaluado.

Hablar de control o materializar su existencia es tan difícil como pretender hacerlo con el espíritu o el alma del ser humano, que a pesar de ser un ente de carácter abstracto, su existencia no es negada.

Controlar es una acción, sólo así es palpable y por consiguiente el efecto que produce es medible o evaluable. Así como el espíritu es inherente al cuerpo humano, el control lo es a la entidad como ente concreto y específicamente a la administración, personificada en sus órganos de decisión y ejecución correspondientes.

De acuerdo al Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental se entiende por control "el proceso que consiste en verificar, mediante revisiones periódicas o continuas, si todas las actividades fueron realizadas conforme al plan adoptado. Si el caso lo requiere, se aplican las medidas correctivas necesarias o conducentes. Es también la medición, total o parcial de los resultados actuales y pasados, en relación con los resultados esperados, con el fin de corregir, mejorar o formular nuevos planes."³¹

Cabanellas en su Diccionario de Derecho Usual, sostiene que "la palabra control no posee justificación alguna en el español y afirma que se cuenta con vocablos propios para traducirla y poderla matizar, en grado envidiable sosteniendo que lo adecuado es, según el caso, emplear las expresiones, comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, gobierno, predominio, supremacía, dirección, guía freno y regulación."³²

³¹ "Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental", ASOFIS, Op. Cit., p. 76.

³² Cabanellas, Guillermo. "Diccionario de Derecho Usual", Editorial Depalma, Ediciones Arayo, Buenos Aires, Argentina, 1953.

"También se afirma que el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuidas por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos".³³

Lanz Cárdenas en su obra "La Contraloría y el Control Interno en México" cita al jurista argentino Manuel M. Diez, quien afirma que "se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia o proporción con determinados fines."³⁴

Faya Viesca por su parte, afirma que "el control del presupuesto se orienta a constatar que el Poder Ejecutivo esté cumpliendo con la decisión de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria. Si el Poder Ejecutivo se aparta de las autorizaciones presupuestarias de la Cámara fundamentalmente estaría violando una decisión netamente política. La segunda finalidad de control del presupuesto es financiera. Se trata de vigilar a impedir acciones presupuestarias de carácter dispendiosas, de desorden y corrupción además tiene la finalidad de cuidar no sólo la exacta y adecuada aplicación del gasto sino también verificar el cumplimiento de los programas consignados en el presupuesto."³⁵

2.2.2. TIPOS DE CONTROL.

Por otra parte, existen varios criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización de control.

A) Control Interno.

³³ Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo", Roque Depalma Editor, 5ta. Edición, Buenos Aires, 1966.

³⁴ Diez, Manuel María. "Derecho Administrativo", Buenos Aires, Plus Ultra, 1979.

³⁵ Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas", Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, México, 1996, p. 273.

El "control interno" es una expresión utilizada con el objeto de describir todas las medidas adoptadas por los propietarios y directores de empresas o titulares y administradores de entidades públicas para dirigir y controlar las operaciones de sus instituciones. Normalmente para una entidad específica se refiere a su "sistema de control interno" a pesar de que no existe un sistema definido en forma separada con sus propios procedimientos, normas, manuales, etc., siendo los procedimientos y procesos de control interno incluidos en todos los demás sistemas administrativos y operativos.³⁶

Es importante reconocer la necesidad de canalizar en la dirección deseada los esfuerzos del personal designado para llevar a cabo la labor de establecer y operar el control. Por lo tanto, aun cuando existen ciertos principios y requerimientos que deben observarse al calificar y seleccionar el personal adecuado, todos los otros elementos de control interno están diseñados para "controlar" las actividades de los funcionarios y empleados de la entidad. En otras palabras, el concepto de control se refiere a la acción y no a la forma.

Las técnicas específicas empleadas para ejercer un control sobre las operaciones y recursos varían de una entidad a otra según la magnitud, naturaleza, complejidad y dispersión geográfica de las operaciones. Sin embargo, los siguientes pasos básicos deben ser parte de un sistema de control interno eficaz.

1. Establecer normas, metas u objetivos (criterios).
2. Analizar el rendimiento y evaluar los resultados (comparación).
3. Tomar acciones correctivas.

³⁶ "Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público", Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ILACIF, Bogotá Colombia, 1981, p. 114.

Cada uno de estos pasos implica algún tipo de acción. Su eficacia depende de la competencia y actitud de todos los funcionarios y empleados directamente encargados de llevar a cabo una tarea y de rendir cuenta de los resultados. El proceso administrativo no está en manos de unos cuantos funcionarios, aún tratándose de organismos pequeños. Cubre todos los niveles de supervisión y su eficacia es el resultado de los esfuerzos de muchos funcionarios y empleados.

La esencia del control está en las acciones tomadas a dirigir o llevar a cabo las operaciones. Dichas medidas incluyen el corregir las deficiencias y adaptar las operaciones para que estén de conformidad con las normas prescritas o con los objetivos deseados.

El control es consustancial a todos los actos y procesos administrativos de una entidad, de tal forma que no puede ni debe concebirse separadamente. El término "control" se emplea en una amplia gama de sentidos y aplicaciones, para enfocar de una forma más clara se emplea el término "control interno" para dar énfasis a su naturaleza interna en la entidad, pudiéndose agregar el término "gerencia" con fines de enfatizar en la responsabilidad principal de la gerencia por el funcionamiento efectivo de todos los niveles.

"Control interno" o "Control interno gerencial" son considerados sinónimos por el auditor, pueden aplicarse a cualquier actividad operativa y toma sentido concreto únicamente cuando se asocia con una operación específica.

El Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental define al control Interno, señalando que es la verificación del cumplimiento del plan de organización y del conjunto de métodos y medidas adoptados por una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos, comprobar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones,

estimular la observancia de la política prescrita, y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados.”³⁷

B) Control Externo

El control externo comprende “el conjunto de procedimientos, medidas y métodos coordinados aplicados por el Organismo Superior de Control y por las sociedades o firmas privadas de auditoría debidamente designadas y contratadas a través de técnicas modernas de auditoría, con el fin de: 1) verificar, evaluar y constatar la situación financiera, los resultados de las operaciones, el cumplimiento con las disposiciones legales y el logro de las metas y objetivos programados con el máximo grado de eficiencia, efectividad y economía en la utilización y salvaguardia de los recursos humanos, materiales y financieros, 2) hacer recomendaciones para mejorar las operaciones, actividades y transacciones que se consideren necesarias.”³⁸

De esta definición se puede desprender que el control externo moderno es siempre posterior y como emplea técnicas modernas de auditoría es muy diferente de control interno, que en sus aspectos previos y concurrentes está integrado en los procesos administrativos y operativos y únicamente es semejante en su aspecto posterior al aplicado por la auditoría interna. Asimismo, el control interno es mucho más amplio y profundo que el control externo, dando énfasis a las responsabilidades gerenciales de la entidad. El control interno entra en el proceso de toma de decisiones diferenciándose del control externo por este motivo.

Dentro del principio clásico de la división de poderes se puede hablar de un control legislativo, administrativo y judicial o jurisdiccional.

³⁷ “Glosario Técnico sobre Fiscalización Superior y Control Gubernamental”, ASOFIS, Op. Cit., p.77.

³⁸ “Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público”, Op. Cit., p. 114.

De conformidad con los conceptos que anteceden, se puede hablar de diferentes aspectos del control que conducen a varios criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización de control.

Se incluyen a continuación clasificaciones de los diversos conceptos del control en las funciones públicas, atendiendo al criterio o enfoque que pudiera adoptarse.

A tal efecto, se ordena de primera intención al control en tres grandes rubros, que coinciden con los órganos constitutivos del Estado dentro del principio clásico de división de poderes, así como con las funciones de éstos; pero al hacerlo se tiene la conciencia de que las funciones no se desarrollan con pureza, en forma exclusiva para cada uno de los poderes, ya que en la práctica constitucional alguno de ellos indistintamente, dentro del marco de las leyes, puede no sólo ejercer la función que por antonomasia se le encuentra encomendada, sino también alguna de las otras dos; es lo que los tratadistas distinguen como temperancias constitucionales.

Consecuentemente y sin desconocer tales circunstancias, Lanz Cárdenas señala "que los controles del Estado se clasifican, en principio, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias, a saber: control legislativo, control administrativo y control judicial o jurisdiccional".³⁹

1. El Control Legislativo.

Correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones: la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive la conducta de los servidores públicos. La segunda, que consiste en el control presupuesta, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la

³⁹ Lanz Cárdenas, José Trinidad. Op. Cit., pp. 468-470.

aprobación inicial y la de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera, que se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal.

Estos campos de operación de control legislativo encuentran su fundamento en la Constitución General de la República, particularmente en sus Artículos 73, 74, 90 y 93, así como en las respectivas Leyes Orgánicas del Congreso de la Unión y de la Auditoría Superior de la Federación.

2. El Control Administrativo.

Correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que ejerce en las funciones públicas, es constitutivo del control de la Administración Pública Federal con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas, según se expondrá más adelante. Esta variante del control puede ser clasificada desde seis puntos de vista o criterios diferentes.

En principio deriva del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la Administración Pública, dentro de los que se pueden advertir tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.

El segundo criterio se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse como control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control, lo que permite reconocer, en primer lugar, el control preventivo, también llamado a priori o ex ante, y que es el que tiene lugar antes de que los actos propiamente administrativos se realicen, a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten, con sujeción a las leyes, planes y programas. En segundo término, el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa, y, por último, el conclusivo, también denominado a posteriori o ex post, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

De acuerdo a este criterio podemos afirmar que el control que realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es a priori o ex ante que tiene como finalidad impedir o corregir las acciones irregulares antes de su consumación.

El cuarto criterio corresponde a la forma de actuación de los órganos de control, y así se tiene, por una parte, la actuación de los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores públicos o los actos administrativos pueden realizarse a petición de la parte interesada, ya que se trate de particulares o de personas morales del sector público; y, en un tercer lugar, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos de control.

El quinto enfoque se presenta desde el ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control y, en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia Administración Pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los miembros de la misma, como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para el efecto.

También puede ser externo, cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico, la Auditoría Superior de la Federación, o bien en otros casos de discusión de constitucionalidad o incertidumbre o cuestionamiento de legalidad, cuando se realiza por el Poder Judicial o por tribunales administrativos autónomos.

Por último, el sexto criterio se fija en función de los efectos o resultados del control administrativo, y así puede ser formal, cuando sólo constata que las acciones administrativas efectuadas se ajusten a la ley con efectos únicamente declarativos; o constitutivo, cuando la intervención de los órganos controladores genera derechos y obligaciones o constituye el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya fuere de corrección o inclusive de orden sancionatorio.

3. El Control Judicial o Jurisdiccional.

Que corresponde al Poder Judicial de la Federación (Artículos 103, 105 y 107 de la Constitución General de la República; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Códigos Federales Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales), puede clasificarse como control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Fundamental, o como control de legalidad, cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto que se suscitan con los particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones."

Por lo antes citado, podemos afirmar categóricamente que ni teórica ni jurídicamente puede sustentarse duplicidad de objetivos o de funciones entre la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, toda vez que se trata de órganos formal y materialmente diversos

que realizan un control gubernamental desde distintos ángulos y motivaciones uno externo y otro interno, uno a posteriori y otro a priori uno posterior al ejercicio presupuestal y el otro preventivo y permanente y que no obstante lo anterior, se complementan en lo que técnicamente y con propiedad puede considerarse como un ciclo total de control gubernamental, a fin de lograr que los actos del Estado que por antonomasia tienen encomendados se ajustan a los fines de beneficio colectivo.

2.3. RENDICIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.

De conformidad con el artículo 74, fracción IV, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

En principio, hemos de decir que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación la Cuenta Pública del Gobierno Federal, está constituida por:

...

- a) Los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos;
- b) La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- c) Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y

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

...

Hacen parte también de la Cuenta Pública tanto los estados presupuestales como financieros de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal (artículos 112 a 129 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

¿En qué consiste la revisión que realiza la Cámara de Diputados respecto de la Cuenta Pública del año anterior? Consiste y tiene por objeto, precisamente, el 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.

El artículo 14 de la citada Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que la Revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene por objeto *"determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; determina también el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y formas establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos; en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales; si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra*

pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales; si la recaudación, administración, manejo, y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operación que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales; las responsabilidades a que haya lugar, y la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley”.

La revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y de 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.

Si de la revisión aparecieron discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los ingresos percibidos, se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante las autoridades competentes.

2.3.1. OBJETIVO DE LA CUENTA PÚBLICA.

Puede ser subdividido en dos grandes finalidades. Una, ser el informe por medio del cual el Ejecutivo Federal comunica al pueblo cómo, cuándo y en qué fueron erogados los recursos financieros bajo su administración; es decir, cómo fue ejercido el gasto público. La otra, convertirse en herramienta fundamental para que la representación popular, Cámara de Diputados, controle el gasto gubernamental, puesto que de su examen y revisión puede derivar la solicitud de la documentación comprobatoria que dicha Cámara juzgue pertinente e incluso

llevar a cabo visitas, inspecciones y practicar auditorías, a las entidades que considere lo ameritan.⁴⁰

Al tratarse de un informe público, debe ser catalogada como un documento de interés general y, por ende, útil a todos los sectores de la población.

Las entidades públicas sujetas a control presupuestal, tanto en lo particular como en su conjunto, encuentran en la Cuenta Pública un elemento muy valioso para conocer los logros alcanzados por el Sector Gubernamental y de esta manera tener elementos de juicio para evaluarlos y normar la orientación de sus planteamientos futuros, independientemente de que, en su caso, podrán prever la superación de aquellos obstáculos que hayan podido impedir la plena satisfacción de las metas que fueron trazadas.

El Poder Legislativo, representado por la Cámara de Diputados en cuanto a la fiscalización de accionar del Ejecutivo, en materia administrativa, vería multiplicados sus esfuerzos si no contara con la información proporcionada por la Cuenta Pública.

Para los sectores privado y social, así como para los ciudadanos en general, este documento informativo viene a ser un útil mecanismo para conocer, según el grado de interés particular, cuál ha sido el proceder financiero de la Administración Pública y, por tanto, hasta dónde han sido obtenidos los beneficios colectivos de la adecuada aplicación del gasto público.

La Cuenta Pública viene a ser la concentración, que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la información financiera y contable que rinden las entidades del sector público, bajo control presupuestal.

⁴⁰ "¿Qué es la Cuenta Pública?", Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1979, p. 11.

De lo anterior es factible derivar el grado de cumplimiento alcanzado respecto a los programas aprobados en los correspondientes presupuestos. O sea, que se está en condiciones de conocer, y por ende calificar, el estado administrativo de las secretarías de estado, organismos descentralizados y empresas del sector paraestatal sujetas a control presupuestario.

Por tanto, al tener un conocimiento totalmente apegado a la realidad de la acción de las dependencias gubernamentales, se está en posibilidad de dar un encauzamiento razonable y lógico al futuro quehacer; es decir, programar de acuerdo con las circunstancias y buscando los máximos beneficios para la colectividad. Todo esto con el objetivo de obtener el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, mediante la orientación a que obliguen las etapas por las que transcurre el proceso de desarrollo socioeconómico del país.

La Cuenta Pública debe considerarse, por ello, como parte integrante de la infraestructura financiera federal. Auxilia al Gobierno y a los particulares en la medición del progreso económico y en la formulación de políticas crediticias, monetarias y fiscales así como en la fijación de los objetivos nacionales, en la orientación de la planeación económica y en la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Destaca su utilidad en la formulación de planes y proyectos de corto plazo, pues mediante el análisis económico permite evaluar y establecer las prioridades en el desarrollo económico y social.

En otro aspecto, la Cuenta Pública también remata el círculo de operaciones que se inicia con la autorización, por el Poder Legislativo, de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos (obtención de recursos y aplicación de los mismos) en el año de que se trate. Una vez ejercido el Presupuesto de Egresos, el Presidente de la República envía la Cuenta Pública al Poder Legislativo por conducto de la

Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, en sesión abierta, la analizan.

En resumen, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde hacer la integración del Plan Nacional de Desarrollo, hasta la evaluación de los alcances parciales y anuales, que van siendo logrados.

Un adecuado análisis de la multicitada Cuenta Pública, permite un progresivo enfoque del proceso programación-presupuestación, siempre con el ideal de seguir, con la mayor celeridad posible, hacia el objetivo del desarrollo planeado de nuestro país.

2.4. NATURALEZA DE LA AUDITORÍA EN EL SECTOR PÚBLICO.

El término "auditoría" frecuentemente ha sido mal empleado. Además, siendo un término técnico, de relativamente reciente introducción al idioma español, en algunos países es desconocido, no utilizado o empleado únicamente en sentidos incorrectos. Repetidamente se observa, en la literatura, el empleo de términos tales como: "censura de cuentas", "intervención", "fiscalización", "revisión de cuentas" y aún a veces "control de cuentas" o simplemente "control", pero ninguno de estos términos describe adecuadamente la "auditoría". Por lo tanto es necesario determinar sus características, para luego definirla claramente con el objeto de efectuar su estudio y aplicación.

La auditoría enfocada hacia el examen independiente de los estados financieros con la finalidad de dar fe o dictaminar sobre la presentación razonable de los mismos, es la forma más conocida de auditoría en el sector privado, hoy en día. Por otro lado la auditoría interna está desarrollándose con rapidez, en dicho sector, como un servicio a la gerencia al proporcionar una actividad independiente de examen y evaluación de las operaciones. Ha sido descrita como un control gerencial que funciona midiendo y evaluando la eficacia de otros controles.

2.4.1 EL CONCEPTO DE AUDITORÍA.

Con base en las características discutidas en la sección anterior se define la Auditoría Gubernamental como sigue:

"Es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones, recomendaciones, y, en el caso del examen de estados financieros, el correspondiente dictamen profesional.

Esta definición es aquella oficialmente aceptada por el ILACIF e incorporada en su Política Técnica No. T-4. Esta política ratifica la aceptación del ILACIF de los pronunciamientos oficiales que se han emitido en las Conferencias Interamericanas de Contabilidad sobre la auditoría y la necesidad de observar las normas de auditoría generalmente aceptadas."⁴¹

Es significativo anotar que a su vez, la XII Conferencia Interamericana de Contabilidad formalmente señaló la aplicabilidad de las normas de auditoría generalmente aceptadas a la auditoría efectuada en el sector público.

2.4.2. CARACTERÍSTICAS DE LA AUDITORÍA.

La auditoría, con base en su evolución, presenta hoy en día las siguientes características:

1. Es un examen que incluye evaluaciones, estudios, revisiones, diagnósticos e investigaciones necesarias.

⁴¹ "Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público", Op. Cit., p. 20.

2. Es objetiva, siendo una condición que el auditor sea independiente de las actividades revisadas, cuidando siempre mantener una actitud mental independiente.
3. Es sistemáticamente planeada y efectuada.
4. Es profesionalmente dirigida por un auditor o contador público a nivel universitario o equivalente, afiliado a un organismo profesional que prescriba las normas profesionales y el código de ética profesional.
5. Cubre las operaciones financieras o administrativas de una entidad o grupo de entidades afiliadas o una parte de las mismas.
6. Se efectúa posteriormente a la ejecución de las operaciones examinadas, sin embargo, su valor disminuye directamente en proporción a cualquier demora indebida entre la ejecución de las operaciones y su examen. Por lo tanto, a pesar de ser posterior debe ser oportuna.
7. Verifica las operaciones determinando su legalidad, veracidad y propiedad.
8. Evalúa las operaciones examinadas comparándolas con normas de rendimiento, de calidad y cualquier otra norma aplicable, incluyendo las políticas, estrategias, planes, objetivos y metas, tanto como, las disposiciones legales aplicables, los principios y prácticas generalmente aceptadas en el área de estudio y las prácticas prudentes resultantes de la aplicación del sentido común.
9. Concluye con un informe tanto verbal como por escrito, presentando los resultados del examen.

10. El informe contiene comentarios del auditor sobre los hallazgos desarrollados durante el curso de su examen. En los comentarios se presentan y discuten las condiciones, criterios, causas y efectos correspondientes.
11. El informe presenta las conclusiones del auditor con respecto a cada área del hallazgo.
12. El informe contiene recomendaciones constructivas para introducir mejoras en las operaciones examinadas.
13. Cuando el examen ha comprendido los estados financieros de la entidad, el informe proporciona una opinión o dictamen profesional del auditor sobre la razonabilidad en la presentación de los mismos.

Las características enumeradas constituyen el marco general de cualquier examen efectuado en el sector público y denominado auditoría. Este término debe ser empleado únicamente, para describir una actividad o labor circunscrita a dichas características y de este modo se evita confundir a personas poco familiarizadas con la auditoría. Por el mismo motivo es aconsejable evitar el empleo de otros términos que no impliquen las características enumeradas. Aun el término "control" debe emplearse con sumo cuidado porque mientras la auditoría constituye un mecanismo de control en el sector público (el único profesional, sistemático y generalmente aceptado), el control no necesariamente significa, ni implica la auditoría. Por lo tanto es siempre preferible utilizar el término auditoría al referirse a un examen cuyas características han sido enumeradas.

2.5. DEFINICIÓN DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL.

El artículo 3° de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, faculta a la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, etc.

Siendo la Auditoría la encargada de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal tiene necesariamente que revisar los documentos justificativos y comprobatorios del gasto, para tal efecto cada año, emite diversos oficios a las dependencias y entidades seleccionadas, mediante los cuales comunica el inicio de los trabajos de auditoría. Al respecto, es necesario señalar el concepto de auditoría:

Concepto.

El Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental señala que la Auditoría Gubernamental "comprende el examen de las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de informar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera; si los objetivos y metas han sido alcanzados cabalmente; si los recursos han sido administrados de manera eficiente; y si se ha cumplido con las disposiciones legales y aplicables."⁴²

La auditoría profesional hoy en día, es reconocida como elemento indispensable para el logro completo de una adecuada administración, tanto en el sector público como en el privado. En la actualidad la auditoría está dirigida a cualquier actividad u operación, dando énfasis aún a los aspectos financieros, especialmente los de costos y beneficios, sin dejar de lado lo relativo a su legalidad.

La auditoría en el sector público engloba todos los conceptos del examen de estados financieros y de la auditoría interna de igual aplicación que en el sector privado; además agrega aspectos de cumplimiento de las disposiciones legales y los objetivos de los programas, utilizando los recursos públicos de manera eficiente, efectiva y económica. Sin embargo, la auditoría profesional efectuada en el sector público no debe ser considerada diferente de la auditoría realizada en el

⁴² "Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental", ASOFIS, Op. Cit., p. 36.

sector privado por firmas de contadores públicos profesionales y por auditores internos profesionales. En la realidad la auditoría gubernamental ha evolucionado de dichas actividades, de las cuales ha obtenido y utilizado casi la totalidad de su filosofía.

La diferencia principal entre la auditoría interna y la externa, siendo la relación de los servidores públicos de la entidad sujeta a examen con los auditores, en la primera, en contraste a la independencia absoluta de los auditores, en la segunda. La diferencia principal entre la auditoría financiera y la auditoría operacional es el alcance más amplio de la segunda, que puede extenderse a cualquier operación o actividad de la entidad auditada, mientras el alcance de la primera se limita a las operaciones y transacciones financieras, los registros contables y los estados e informes financieros.

2.5.1. TIPOS DE AUDITORÍA.

La auditoría como función, se clasifica e identifica de diversas formas, siendo la más significativa según Becerril.⁴³

a) Por su ámbito.

"Interna. Se realiza dentro del ámbito de una organización, entidad o dependencia, por personal adscrito y que depende económicamente de las mismas. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección de operación, información sobre el resultado de su gestión propiciando en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de los objetivos y metas previstas.

⁴³ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. "La Fiscalización en México", Op. Cit., p. 177.

Externa. Se lleva a cabo por profesionales independientes de la empresa, dependencia o entidad. De los tipos de auditoría que realiza, la más común y que los identifica, es la auditoría conocida como "Auditoría de Estados Financieros."

b) Por su competencia.

Privada. Se realiza en negociaciones, empresas o sociedades identificadas como en Sector Privado.

Gubernamental. Se realiza en dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, también conocido como Sector Público."

En relación específica con la auditoría gubernamental, existe un manual emitido por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, que establece que dicha auditoría comprende: El examen de las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

Adicionando algunos elementos a dicha definición se considera que la auditoría gubernamental comprende el examen o revisión de las funciones, actividades y operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, realizada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de evaluar si el todo o parte de los estados financieros y presupuestales presentan razonablemente la situación financiera o el ejercicio presupuestal; si los objetivos o metas fueron alcanzados en condiciones de eficacia y eficiencia con relación a los recursos que se le asocian, y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

c) *Por su tipo.*

"Financiera. Se identifica como la revisión de los libros y registros contables de una entidad, así como el estudio y evaluación del control interno y procedimientos contable – administrativos de la misma, basados en técnicas específicas (normas y procedimientos e auditoría), con la finalidad de emitir una opinión acerca de la razonabilidad de las cifras que se presentan en los estados financieros.

Administrativa. Representa el examen comprensivo y constructivo de la estructura de la organización de una entidad o dependencia a cualquier parte de las mismas, en cuanto a sus planes y objetivos, sus métodos y controles, su forma y operación y sus facilidades humanas y físicas, con cuyos resultados se tienen como objetivos de la disminución de costos, eficiencia en la operación e incremento de la productividad.

Técnica. Tiene como objetivo revisar y evaluar las actividades especializadas que son de la competencia de las diversas dependencias y entidades.

De Evaluación de Programas. Este tipo de auditoría analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y las metas establecidas en relación con su ejercicio presupuestal."⁴⁴

En los términos de los artículos 19 y 21 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Auditoría Superior está facultada *"para 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; también tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así*

⁴⁴ IBIDEM, Op. Cit., p. 178.

como a la **demás información que resulte necesaria, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información. Por lo que hace a la relativa a las operaciones de cualquier tipo, proporcionada por 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 a que aluden los artículos 27 y 28 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de esta Ley**". Según el artículo 16 del mismo ordenamiento, la Auditoría Superior de la Federación tendrá, enunciativamente, las siguientes actividades:

- ...
- I. 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 Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;
 - II. 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;
 - III. Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos;
 - IV. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;
 - V. 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;

- VI. 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 Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;
- VII. 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;
- VIII. Solicitar, en su caso, a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas;
- IX. 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 o 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;
- X. 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 a que aluden los artículos 27 y 28 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de esta Ley;

La Auditoría Superior de la Federación sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o se crecía 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.

- XI. Fiscalizar 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, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

- XII. Investigar, 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;
- XIII. Efectuar 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 prescritas para los cateos;
- XIV. Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley;
- XV. Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;
- XVI. Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta Ley;
- XVII. Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;
- XVIII. Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta Ley;
- XIX. Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos;
- XX. Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones, y
- XXI. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.

...

De acuerdo con el espíritu del precepto citado y con los criterios más avanzados en materia de fiscalización y control gubernamentales, la Auditoría Superior de la

Federación aplica en sus auditorías dos enfoques; el de regularidad y el operacional.

Conforme al primer enfoque, se determina el grado en que las operaciones financieras y la información correspondiente se ajustaron a la legislación y normatividad aplicables.

Mediante el segundo se verifica si las operaciones se efectuaron con la debida economía, eficiencia y eficacia, es decir, se trata de comprobar, respectivamente, si los bienes y servicios necesarios para la operación se adquirieron en las mejores condiciones posibles en cuanto a precio, oportunidad, cantidad y calidad; si los bienes y servicios producidos correspondieron a los recursos empleados en su producción; y si se cumplieron los objetivos y metas de los programas aprobados.

Ambos enfoques se conjugan en una auditoría integral que es un tipo de revisión en el cual ha comenzado a incursionar la Fiscalización Superior de la Federación. Las auditorías, que abarcan prácticamente toda la actividad de los organismos públicos, son por su objeto de diversos tipos: financieras, de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras públicas, de obras públicas y de evaluación de programas, principalmente.

- **Auditorías financieras.** En general, se trata de comprobar, en forma selectiva y mediante revisiones *in situ*, que las operaciones financieras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que se reflejan en la Cuenta Pública se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la normatividad y la legislación aplicables. Entre otros aspectos, se verifica si los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondieron a los estimados y fueron obtenidos, registrados y controlados correctamente; si los egresos se ajustaron a los presupuestados o, en su defecto, los presupuestos se modificaron de acuerdo con lo establecido al respecto; si las erogaciones están debidamente

justificadas y comprobadas y los recursos se aplicaron con arreglo a los programas y subprogramas aprobados; si los pagos por concepto de deuda pública se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones legales que rigen en la materia; y si las transferencias que recibieron las entidades paraestatales se destinaron a los fines para los cuales fueron otorgadas.

- **Auditorías de Sistemas.** Su finalidad es evaluar el conjunto de los sistemas y procedimientos en uso, o bien uno o varios de esos sistemas o procedimientos en particular, con objeto de determinar si su diseño es correcto, si se aplican debidamente y, en suma, si contribuyen suficientemente al control interno del área, dependencia o entidad correspondiente.
- **Auditorías de Legalidad.** Tienen como propósito comprobar si, en general, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal operan de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico por el cual fueron creadas; si sus órganos jurídicos cuidan de que en todos los aspectos de su gestión se observen las disposiciones legales aplicables; y si, como resultado de su propia actuación, dichos órganos han protegido y defendido debidamente desde el punto de vista legal los intereses de la dependencia o entidad a la cual están adscritos.
- **Auditorías de Normatividad de Obras Públicas.** Se practican en dependencias y entidades que realizan gasto de inversión en obras públicas, con objeto de evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación aplicable, principalmente por lo que respecta a la contratación de las obras y de los servicios relacionados con ellas.
- **Auditorías de Obras Públicas.** Se practican con el propósito de comprobar que las obras se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia; que hayan ajustado a las asignaciones presupuestales aprobadas, a los proyectos respectivos y a las normas

generales y específicas de construcción de la dependencia o entidad auditada; que se hayan aplicado adecuadamente los sistemas de supervisión y de control de calidad de las obras; que los precios unitarios coincidan con los estipulados en los contratos y, en su caso, que sus escalaciones se hayan efectuado correctamente; y que los volúmenes de obra pagados correspondan a los que se hayan estimado en la inspección física de las obras.

- **Auditorías de Evaluación de Programas.** Se inician con un análisis general de los resultados programáticos más relevantes de cada uno de los sectores sujetos a revisión y de la estrategia de gasto que se aplicó en el ejercicio, con objeto de verificar que sean congruentes con el marco de planeación correspondiente. Posteriormente, se seleccionan aquellos programas, subprogramas o proyectos del sector que se consideran de mayor importancia para la evaluación, de acuerdo con los criterios que la Auditoría Superior de la Federación ha establecido al respecto, a fin de determinar la eficiencia y eficacia con que fueron ejecutados.
- **Auditorías Especiales.** Son aquellas que se realizan a solicitud expresa de la Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Vigilancia, y pueden incluir uno o más tipos de auditorías o bien revisiones de procesos específicos, como los de desincorporación de entidades paraestatales, respecto de los cuales se verifica que se hayan ejecutado de conformidad con la legislación y normatividad aplicables.

2.6. CÓMO NACE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE DICIEMBRE DE 2000.

- Con las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobadas por el pleno del H. Congreso de la Unión, y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, que en lo fundamental dan origen a la creación y organización de

la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y a las demás leyes que norman la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Esta tendrá autonomía técnica y de gestión para el desempeño de sus funciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley, con la coordinación y evaluación de la Cámara de Diputados, porque a ésta corresponde la facultad de la revisión de la Cuenta Pública; para el efecto se otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación, así como las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

- Se considera de vital importancia para la vida democrática de la nación, que la ley que concreta los nuevos principios constitucionales y regulado la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública Federal, que entró en vigor al mismo tiempo en que inició sus funciones la nueva entidad.
- "En el capítulo único del Título Primero, se plantea establecer la naturaleza del orden público de esa ley y referir su objeto, señalando asimismo que la revisión de la cuenta pública estará a cargo de la Cámara de Diputados, que se apoyará para tales efectos en la auditoría superior de la Federación y que tendrá a su cargo la función de fiscalización superior de la propia cuenta pública, gozando para ello de la autonomía técnica y de gestión para decidir en términos de la propia ley sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones."⁴⁵
- En tal virtud, se da cumplimiento al compromiso de fortalecer y dar oportunidad a la función de fiscalización, respetando el principio de revisión posterior del control legislativo de la administración integral de los recursos públicos.

⁴⁵ "Diario de Debates", Cámara de Diputados, Año III, No. 30, 7 de diciembre de 1999, p. 3391.

- Esta nueva entidad, consolida la función de control externo, también denominada *ex-post*, que el Poder Legislativo históricamente ha tenido en nuestro país, sobre los aspectos de ingresos, egresos, custodia y aplicación de fondos y recursos federales. Si bien las funciones de control legislativo siempre han existido, su delimitación ha evolucionado conforme a las necesidades de control exigibles, fundamentalmente, al Poder Ejecutivo.
- La importancia que reviste la nueva Entidad de Fiscalización radica en cinco características principales:
 - La autonomía técnica y de gestión del nuevo órgano.
 - La cobertura explícita sobre el control extendido a los poderes de la unión, incluyendo la aplicación de recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y lo particulares.
 - Las facultades de revisión domiciliaria, y de imposición de sanciones administrativas, así como la gestión de procedencia para otro tipo de delitos.
 - La extensión del control hacia los aspectos de evaluación de la gestión pública y de los programas asociados a su desempeño.
 - Los cambios en la periodicidad de la información –semestral- para evaluar resultados y corregir situaciones de excepcionalidad.
 - La nueva entidad deberá desarrollar una capacidad innovadora y técnica que pudiera estar apoyada por otros órganos técnicos de la H. Cámara de Diputados es el caso de los aprobados en su nueva Ley Orgánica en materia de estudios legislativos, económico-financieros y de capacitación profesional para los servidores públicos, con los cuales se pudiera precisar los aspectos asociados al desarrollo nacional y se pudiera fortalecer, a la par, las capacidades profesionales y técnicas del personal encargado de las auditorías y la evaluación del desempeño de la gestión pública, con un énfasis muy marcado a los intereses del Poder Legislativo.

- Dicha Ley implicó avances muy importantes en el sistema de fiscalización superior en México, aunque es importante mencionar que posterior a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, en consecuencia se han ido haciendo reformas a diversas leyes relacionadas con ésta, tal es así que tenemos un proyecto de reforma a la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, y a las Constituciones de las diferentes entidades federativas, por mencionar algún ejemplo tenemos la del estado de Zacatecas, en la cual se reformaron, entre otras, las fracciones XV y XXXI del artículo 65, para transformar a la Contaduría Mayor de Hacienda en una Entidad de fiscalización Superior del Estado, como órgano de apoyo a la Legislatura para la revisión de cuentas públicas estatal y municipales, expidiéndose al respecto la correspondiente Ley Reglamentaria.

2.6.1 REFORMA A LOS ARTÍCULOS 73, 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 30 DE JULIO DE 1999.

- Los integrantes de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, Primera Sección, de la Cámara de Senadores, realizaron en su dictamen una valoración a partir del estudio de los antecedentes de los Órganos Superiores de Fiscalización en el derecho comparado, de los antecedentes de los Órganos Superiores de la Fiscalización externa en México, las iniciativas que constituyeron materia de consideración, dictamen y resolución de la Cámara de Diputados, los aspectos esenciales y la fundamentación del proyecto de decreto contenido en nuestra minuta, para formular una propuesta de modificaciones a la misma.
- "Reconociendo que la existencia y buen funcionamiento de los órganos de control interno de los poderes de la Unión y los entes públicos autónomos, es indispensable para el buen funcionamiento del Sistema Nacional de

Control y Evaluación Gubernamental, coincidimos con la colegisladora en que sea materia de la ley secundaria el fijar las normas que regulen la coordinación entre la entidad de fiscalización superior de la Federación y los órganos de control internos de los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, así como de los entes públicos autónomos".⁴⁶

- Las reformas consistieron en adicionar una Sección Quinta al Capítulo II del Título Tercero, reforma en el artículo 73, fracción IV; 74, fracciones II y IV, derogándose la fracción III del mismo; se adicionó con un segundo párrafo y ocho fracciones el artículo 78 y, se reformó también el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su parte conducente dice:
 - *Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*
 - *I a la XXIII*
 - ...
 - *Para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación y las demás que normen la gestión, control u evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales;*
 - *Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*
 - *I*
 -
 - *Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;*

⁴⁶ "Diario de Debates", Año II, No. 16, Cámara de Diputados, 29 de abril de 1999, p. 1723.

- *Derogada.*
-
-
-
-
- *Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.*
-
-
- *Artículo 78*
-
- *La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:*
- *Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;*
- *Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;*

- *Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;*
- *Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocante señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;*
- *Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;*
- *Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta;*
- *Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y*
- *Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.*

- *Sección V*

- *De la Fiscalización Superior de la Federación*

- *Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio*

de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

- *Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:*
- *Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.*
- *También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.*
- *Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueran atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.*
- *Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el aparato correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.*
- *La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a*

que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan estas disposiciones.

- *Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y*
- *Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.*
- *La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.*
- *Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni*

desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

- *Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.*
- *El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.*

2.6.2 REFORMA A LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El pasado 25 de abril de 2001 se discutió en la Cámara de Diputados, un Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aprobándose en la misma fecha. Durante el siguiente período de sesiones del Congreso de la Unión del mismo año, se discutió también en la Cámara de Senadores.

Por lo que con fecha 13 de marzo de 2002, se publica en el Diario Oficial de la Federación la **LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**, la cual, de conformidad con su Artículo Primero Transitorio entró en vigor al día siguiente de su publicación en dicho órgano de difusión federal.

Esta Ley tiene como finalidad la prevención de actos ilícitos, la regulación respecto del incumplimiento de los servidores públicos y busca eficientar la gestión gubernamental, toda vez que generó cambios en el ámbito de la cuestión pública y sin duda apoya la prevención y el combate a la corrupción.

1. **La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos** distingue entre responsabilidades administrativas y políticas ahora reguladas por diferentes ordenamientos legales.
 - ◆ Las administrativas serán previstas por esta Ley.
 - ◆ Las políticas y el procedimiento de enjuiciamiento penal de servidores públicos que gozan de protección constitucional, preveen en la Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de procedencia.

2. **Identifica autoridades competentes para aplicar la Ley.**
 - ◆ El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales de Trabajo y Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México.
 - ◆ Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
 - ◆ Los titulares de las Dependencias y Entidades podrán ejecutar la suspensión y destitución de servidores y la Tesorería de la Federación ejecutará las sanciones económicas.

3. **Consolida a las autoridades de contraloría interna, para sancionar a servidores públicos en caso de incumplimiento de sus obligaciones.**
 - ◆ Los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los Órganos Internos de Control podrán investigar, tramitar, sustentar y resolver.
 - ◆ Secodam y OIC'S podrán imponer amonestaciones y sanciones económicas, suspender, destituir e inhabilitar a servidores públicos.

4. Aumenta los plazos de prescripción

- ◆ Secodam y OIC'S contarán con tres años para imponer las sanciones, contados a partir del día siguiente al en que se haya cometido la infracción y en caso de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años.
- ◆ Los particulares que soliciten indemnización de daños o perjuicios contarán con dos años, a partir de que se notifique la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.
- ◆ Entre otros. . . .

2.6.3. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 74, FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL.

...

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

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a mas tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto,

las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

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

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

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

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

...

El artículo 74 se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Como ya hemos señalado estas facultades se clasifican en políticas; hacendarias (referidas específicamente en las fracciones II, IV, judiciales y administrativas.

Las facultades en materia hacendaria, se ejercen principalmente a través de tres actos: la expedición de la Ley de Ingresos, la expedición del Presupuesto de Egresos y la aprobación de la Cuenta Anual.

La Administración Pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar los servicios públicos que constituyen su objeto, la autorización de tales gastos consta en el Presupuesto de Egresos que expide la Cámara de Diputados, cuya duración es de un año.

La vinculación integral de la normativa constitucional nos lleva a la determinación de la importancia del Presupuesto de Egresos así, en vía de principio, diremos que precede jurídicamente al presupuesto la aprobación de la Ley de Ingresos por parte del Congreso de la Unión (artículos 72, inciso h, 73, fracción VII, 74, fracción IV, párrafo 2º); y esto es lógico en virtud de que, en materia de finanzas públicas, no puede haber gasto sin previsión de los ingresos.

Ahora bien, ¿qué es el presupuesto? Entendemos por tal, "el instrumento de ajuste de la economía general y mecanismo de redistribución del ingreso que en nuestro país por estar estructurado a través de programas y actividades, deviene en un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de las funciones administrativas, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la solución de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades."⁴⁷

⁴⁷ Garza, Sergio Francisco de la. "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 16ª Edición, México, 1990.

La elaboración del proyecto del Presupuesto de Egresos se encuentra a cargo del Ejecutivo Federal, dicho proyecto deberá contener de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal:

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa;
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VII. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro, y
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa."

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación,⁴⁸ deberá ser presentado oportunamente al Presidente de la

⁴⁸ Actualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es examinado, discutido y aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dicha Asamblea también debe revisar la Cuenta Pública del año anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122 constitucional.

República por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda.

Por su parte, el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara (facultad exclusiva que determina la fracción IV, párrafo 2º del artículo de mérito) la correspondiente iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre (fecha de inicio del periodo presidencial conforme al artículo 83 de la propia Constitución), debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos; asimismo, el párrafo séptimo, determina que sólo podrá ampliarse el plazo de la presentación de las iniciativa y del proyecto antes mencionado, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Inmediatamente después de que el Ejecutivo somete las referidas iniciativas (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos), la Cámara de Diputados atiende, en principio, lo relativo a la iniciativa de Ley de Ingresos para que discutida y aprobada la someta, para los mismos efectos, a la Cámara de Senadores. Posteriormente, la Cámara de Diputados se ocupará de lo relativo al presupuesto de egresos de conformidad a lo que establecen los artículos 72, inciso h y 74, fracción IV de la Constitución.

Así, el Presupuesto de Egresos, de conformidad con el artículo 15 de la referida Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo 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 señalen.

el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados en el Presupuesto de Egresos.

Tena Ramírez señala que "...de acuerdo con el precepto constitucional, los ingresos que se autoricen deben ser los necesarios para cubrir los egresos aprobados. La ecuación numérica de unos y otros, a que conduciría una interpretación literal del precepto, es irrealizable en la práctica. De aquí que mientras el Presupuesto de Egresos se resuelve en cifras, la Ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables. El quantum del tributo se fija en leyes específicas (sobre la renta, sobre ingresos mercantiles, sobre capitales, etc.) y a veces por el Ejecutivo. Pero estas leyes participan de la temporalidad anual, puesto que los gravámenes en ellas instituidos, sólo valen durante el ejercicio fiscal para el que fueron autorizados por la Ley de Ingresos, en cumplimiento del precepto constitucional. Leyes que de hecho son de vigencia indefinida, desde el punto de vista constitucional fenecen cada año con la Ley de Ingresos que expira, para renacer al día siguiente con la nueva Ley que reitera el impuesto. Si no ocurriera esto último, si se omitiera la inclusión de un impuesto anterior en la Ley de Ingresos del año siguiente, quedaría derogada la ley reguladora del impuesto desaparecido. Tal es la consecuencia anualidad del impuesto."⁴⁹

Complemento indispensable del Presupuesto de Egresos es la Ley de Ingresos, que tiene su fundamento en la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (artículo 73, fracción VII).

Correlativa a su vez de la facultad del Congreso para imponer contribuciones, es la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (art. 31, frac. IV, Constitucional). El artículo 33 de la Constitución del 57 ampliaba expresamente esta obligación a los extranjeros, lo cual se justifica, pues si éstos reciben al igual que los nacionales la protección del Poder público para sus personas y sus bienes, sería

⁴⁹. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit., p. 339.

indebido que no contribuyeran a los gastos que demanda dicha protección. Aunque no conste ya en la ley suprema, nadie discute esa obligación, que por otra parte no necesitaba ser consignada en la Constitución, pues ella surge lo mismo en los nacionales que en los extranjeros de la facultad general que tiene el Congreso al imponer contribuciones.

Como toda ley, la de ingresos es obra del Congreso de la Unión y sigue, por lo tanto, los trámites comunes a la formación de cualquier ley, salvo en el punto relativo a que deberá iniciarse ante la Cámara de Diputados (art. 72, inciso h).

En relación a la Cuenta Pública a que se refiere la fracción IV del artículo en comento hemos de decir que es un instrumento legal, destinado a comprobar una operación pretérita, como es el uso correcto que el Ejecutivo hizo del Presupuesto de Egresos vigente durante la anualidad anterior. Ciertamente que el Presupuesto emana de la sola Cámara de Diputados, pero el examen de la Cuenta Pública no tiene por objeto el Presupuesto en sí, sino el ejercicio que del mismo llevó a cabo el Poder Ejecutivo. Es por ello que, en un régimen efectivamente democrático, la revisión de la Cuenta Pública debe significar el juicio crítico, imparcial y objetivo, de la obra realizada por el ejecutor del Presupuesto, señalándole las deficiencias si las hubiere, principalmente el desbordamiento en gastos no autorizados.

Cualquier técnica de control de los gastos públicos es susceptible de ser burlada si no existe una opinión pública, madura y exigente, a cuya vigilancia corresponde, en última instancia, la fidelidad de la Cuenta Pública, como constancia de probidad de la administración.

El análisis de la disposición constitucional que nos ocupa, obliga en primera instancia a reflexionar la lógica y congruente determinación del legislador de dotar a la Cámara de Diputados de las atribuciones de fiscalización que ostenta, dado que deben corresponder precisamente a los representantes del pueblo las

acciones de revisión del desempeño del Ejecutivo Federal en cada ejercicio; que es lógico y congruente en virtud de que si es competencia del Congreso de la Unión el análisis y aprobación de la Ley de Ingresos y de la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, debe corresponder a esta última instancia la fiscalización del resultado de la aplicación de esos dos instrumentos los cuales deben ser la conclusión de su ejercicio acordes con lo dispuesto por los criterios de política económica que emite el Ejecutivo durante cada ejercicio, para verificar así el avance y apego a los programas de corto y mediano plazo planteados en este último de los documentos mencionados.

En este orden de ideas, como ha quedado dicho, compete a la Cámara de Diputados como facultad exclusiva la revisión de la Cuenta Pública que el Ejecutivo le rinda durante los diez primeros días del mes de junio de cada año, destacándose que en dicho numeral se señala, que en el supuesto de que "...del examen que realice la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación 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."

En términos de la disposición que se analiza, la Cuenta Pública en nuestro país no es aprobada, con las consecuencias legales que ello traería aparejadas sino únicamente revisada, permitiendo así que en el supuesto de que requiera ejercer acciones legales determinadas para la aplicación de sanciones, los procesos de que se trate no se vean entorpecidos por la virtual liberación de toda responsabilidad que implicaría la eventual emisión de un decreto aprobatorio; la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y los objetivos contenidos en los programas.

El presente numeral también señala en su fracción II, la facultad de la Cámara de Diputados para vigilar mediante una comisión de su seno, el exacto desempeño

de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con lo que se aseguran de participar activamente de sus acciones y evolución de sus revisiones; esta comisión tiene el carácter de permanente y sus facultades se encuentran debidamente señaladas en el artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, destacando entre ellas, la que se refiere a turnar al referido órgano técnico el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública para que proceda a su revisión en ejercicio de sus atribuciones; ser el conducto de comunicación entre dicha institución y la Cámara de Diputados; presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta Pública, así como dictar las medidas que estime necesarias para que la Auditoría cumpla las funciones que le corresponden en términos constitucionales.

Reviste especial interés la facultad que le confiere a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la fracción VI del referido artículo 67 invocado, toda vez que de conformidad con esta disposición, la Auditoría Superior de la Federación puede ser objeto a su vez de revisión por parte de la referida Comisión, respecto de sus cuentas anual y mensual correspondientes al ejercicio de su presupuesto, con lo cual se cierra como un último eslabón, la cadena de fiscalización superior, dado que es la propia Auditoría la que posee las facultades para fiscalizar el ejercicio de los presupuestos de las Cámaras que integran el Poder Legislativo y diversas instancias del Poder Judicial.

2.6.4. INICIATIVA PARA UNA NUEVA LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

Esta Ley fue expedida por decreto de fecha 30 de diciembre de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, con la finalidad de normar las cuestiones presupuestales que se regían por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del 31 de diciembre de 1935, y no es sino hasta el 23 de diciembre de 1977 que se presentó la iniciativa de reformas y

Podríamos preguntarnos ¿el presupuesto, una vez aprobado, puede sufrir modificaciones? La respuesta que se ha dado es en sentido afirmativo siempre y cuando se cumpla con el imperativo del artículo 126 constitucional que determina que no se podrá hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior; en consonancia con el precepto antes referido el artículo 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal. Consecuentemente es de advertirse que necesariamente debe, el Ejecutivo Federal dar cuenta al Congreso de la Unión, único órgano constitucional facultado para aprobar, en su caso y mediante ley, una reforma al Presupuesto de Egresos.

Excepción a lo anterior la constituye lo que establece el párrafo tercero de la fracción IV del artículo en comento, la cual determina que no podrán haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. Esta fracción, hasta antes de la reforma de 1986 hacia parte del artículo 65, fracción I, de la propia Constitución. Dichas partidas secretas han de entenderse en el sentido de que, a efecto de una pronta disposición de numerario por parte del Ejecutivo, se consigna la partida correspondiente, de esta manera el Ejecutivo puede hacer frente a situaciones que requieran de una atención rápida y eficaz por parte del o los secretarios del ramo. Particularmente por su propio carácter de secretas no son objeto de desglose ni justificación estas partidas.

La recaudación y la inversión de los impuestos prevén situaciones futuras, en cambio la aprobación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se refiere a una situación pasada, pues tiene por objeto comprobar que durante el año anterior

el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados en el Presupuesto de Egresos.

Tena Ramírez señala que "...de acuerdo con el precepto constitucional, los ingresos que se autoricen deben ser los necesarios para cubrir los egresos aprobados. La ecuación numérica de unos y otros, a que conduciría una interpretación literal del precepto, es irrealizable en la práctica. De aquí que mientras el Presupuesto de Egresos se resuelve en cifras, la Ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables. El quantum del tributo se fija en leyes específicas (sobre la renta, sobre ingresos mercantiles, sobre capitales, etc.) y a veces por el Ejecutivo. Pero estas leyes participan de la temporalidad anual, puesto que los gravámenes en ellas instituidos, sólo valen durante el ejercicio fiscal para el que fueron autorizados por la Ley de Ingresos, en cumplimiento del precepto constitucional. Leyes que de hecho son de vigencia indefinida, desde el punto de vista constitucional fenecen cada año con la Ley de Ingresos que expira, para renacer al día siguiente con la nueva Ley que reitera el impuesto. Si no ocurriera esto último, si se omitiera la inclusión de un impuesto anterior en la Ley de Ingresos del año siguiente, quedaría derogada la ley reguladora del impuesto desaparecido. Tal es la consecuencia anualidad del impuesto."⁴⁹

Complemento indispensable del Presupuesto de Egresos es la Ley de Ingresos, que tiene su fundamento en la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (artículo 73, fracción VII).

Correlativa a su vez de la facultad del Congreso para imponer contribuciones, es la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (art. 31, frac. IV, Constitucional). El artículo 33 de la Constitución del 57 ampliaba expresamente esta obligación a los extranjeros, lo cual se justifica, pues si éstos reciben al igual que los nacionales la protección del Poder público para sus personas y sus bienes, sería

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit., p. 339.

indebido que no contribuyeran a los gastos que demanda dicha protección. Aunque no conste ya en la ley suprema, nadie discute esa obligación, que por otra parte no necesitaba ser consignada en la Constitución, pues ella surge lo mismo en los nacionales que en los extranjeros de la facultad general que tiene el Congreso al imponer contribuciones.

Como toda ley, la de ingresos es obra del Congreso de la Unión y sigue, por lo tanto, los trámites comunes a la formación de cualquier ley, salvo en el punto relativo a que deberá iniciarse ante la Cámara de Diputados (art. 72, inciso h).

En relación a la Cuenta Pública a que se refiere la fracción IV del artículo en comento hemos de decir que es un instrumento legal, destinado a comprobar una operación pretérita, como es el uso correcto que el Ejecutivo hizo del Presupuesto de Egresos vigente durante la anualidad anterior. Ciertamente que el Presupuesto emana de la sola Cámara de Diputados, pero el examen de la Cuenta Pública no tiene por objeto el Presupuesto en sí, sino el ejercicio que del mismo llevó a cabo el Poder Ejecutivo. Es por ello que, en un régimen efectivamente democrático, la revisión de la Cuenta Pública debe de significar el juicio crítico, imparcial y objetivo, de la obra realizada por el ejecutor del Presupuesto, señalándole las deficiencias si las hubiere, principalmente el desbordamiento en gastos no autorizados.

Cualquier técnica de control de los gastos públicos es susceptible de ser burlada si no existe una opinión pública, madura y exigente, a cuya vigilancia corresponde, en última instancia, la fidelidad de la Cuenta Pública, como constancia de probidad de la administración.

El análisis de la disposición constitucional que nos ocupa, obliga en primera instancia a reflexionar la lógica y congruente determinación del legislador de dotar a la Cámara de Diputados de las atribuciones de fiscalización que ostenta, dado que deben corresponder precisamente a los representantes del pueblo las

acciones de revisión del desempeño del Ejecutivo Federal en cada ejercicio; que es lógico y congruente en virtud de que si es competencia del Congreso de la Unión el análisis y aprobación de la Ley de Ingresos y de la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, debe corresponder a esta última instancia la fiscalización del resultado de la aplicación de esos dos instrumentos los cuales deben ser la conclusión de su ejercicio acordes con lo dispuesto por los criterios de política económica que emite el Ejecutivo durante cada ejercicio, para verificar así el avance y apego a los programas de corto y mediano plazo planteados en este último de los documentos mencionados.

En este orden de ideas, como ha quedado dicho, compete a la Cámara de Diputados como facultad exclusiva la revisión de la Cuenta Pública que el Ejecutivo le rinda durante los diez primeros días del mes de junio de cada año, destacándose que en dicho numeral se señala, que en el supuesto de que "...del examen que realice la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación 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."

En términos de la disposición que se analiza, la Cuenta Pública en nuestro país no es aprobada, con las consecuencias legales que ello traería aparejadas sino únicamente revisada, permitiendo así que en el supuesto de que requiera ejercer acciones legales determinadas para la aplicación de sanciones, los procesos de que se trate no se vean entorpecidos por la virtual liberación de toda responsabilidad que implicaría la eventual emisión de un decreto aprobatorio; la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y los objetivos contenidos en los programas.

El presente numeral también señala en su fracción II, la facultad de la Cámara de Diputados para vigilar mediante una comisión de su seno, el exacto desempeño

de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con lo que se aseguran de participar activamente de sus acciones y evolución de sus revisiones; esta comisión tiene el carácter de permanente y sus facultades se encuentran debidamente señaladas en el artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, destacando entre ellas, la que se refiere a turnar al referido órgano técnico el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública para que proceda a su revisión en ejercicio de sus atribuciones; ser el conducto de comunicación entre dicha institución y la Cámara de Diputados; presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta Pública, así como dictar las medidas que estime necesarias para que la Auditoría cumpla las funciones que le corresponden en términos constitucionales.

Reviste especial interés la facultad que le confiere a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la fracción VI del referido artículo 67 invocado, toda vez que de conformidad con esta disposición, la Auditoría Superior de la Federación puede ser objeto a su vez de revisión por parte de la referida Comisión, respecto de sus cuentas anual y mensual correspondientes al ejercicio de su presupuesto, con lo cual se cierra como un último eslabón, la cadena de fiscalización superior, dado que es la propia Auditoría la que posee las facultades para fiscalizar el ejercicio de los presupuestos de las Cámaras que integran el Poder Legislativo y diversas instancias del Poder Judicial.

2.6.4. INICIATIVA PARA UNA NUEVA LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

Esta Ley fue expedida por decreto de fecha 30 de diciembre de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, con la finalidad de normar las cuestiones presupuestales que se regían por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del 31 de diciembre de 1935, y no es sino hasta el 23 de diciembre de 1977 que se presentó la iniciativa de reformas y

adiciones a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal reformándose los artículos 20, 25, 33, 37, 43 y se adiciona con un capítulo V, denominado de las responsabilidades que comprende del artículo 45 al 49. Modificada por últimas veces por decretos publicados el 10 de enero de 1994 y el 21 de diciembre de 1995, adicionando en la primera reforma únicamente al artículo 2, párrafo primero, última parte, lo que se refiere al concepto de Responsabilidad Patrimonial, que ha continuado hasta ahora, ya que dicha adición vino a complementar de manera importante aquellos conceptos de composición del presupuesto, la contabilidad y el gasto público, la segunda reforma se refiere a la adición de un párrafo segundo del artículo 30.

En cumplimiento de la fracción IV del artículo 74 Constitucional que entre otras cosas señala que es facultad legal de la Cámara de Diputados el conocimiento permanente del proceso de ejercicio del gasto con el fin de vigilar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos así como la revisión y dictamen de la cuenta de la Hacienda Pública Federal, con el fin de mejorar los procesos de análisis de las asignaciones presupuestales, control y vigilancia en el ejercicio del gasto, un grupo de Diputados de la LVII Legislatura presentó el 18 de abril de 2000 una iniciativa de LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

“En su exposición de motivos la iniciativa en cuestión señala que por la hegemonía ejercida en la Cámara por el partido casi único, se derivó en un conjunto de leyes presupuestales que otorgan excesivas facultades discrecionales en materia de gasto al gobierno federal pero que con la creación de la Auditoría Superior de la Federación ha quedado claro la urgente necesidad de iniciar un proceso de modificaciones a fondo del marco legal en materia presupuestal que le permita a la Cámara de Diputados hacer efectivas las atribuciones que la Constitución le otorga y funcione un verdadero sistema de rendición de cuentas, como una manera de controlar al Poder Ejecutivo, poner un freno a la corrupción, al derroche

y al despilfarro de manera tal que se eviten las crisis económicas y la impunidad de los responsables de actos ilícitos que dañan el patrimonio nacional.⁵⁰

Mediante esta iniciativa de ley se busca establecer mayor transparencia y calidad del gasto, acotar la discrecionalidad excesiva que tiene el Ejecutivo Federal en el ejercicio del mismo, establecer disposiciones básicas de racionalidad y eficiencia, así como de equilibrio presupuestal y aumentar significativamente la cantidad y calidad de la información sobre el gasto público que el ejecutivo debe dar a conocer, tanto a la Cámara como a la población en general.

También se pretende que dicha Ley regule todos los entes públicos que ejerzan el gasto público, incluyendo los poderes y órganos públicos autónomos en lo que sea conducente, con la finalidad de que ningún órgano que reciba recursos públicos quede fuera de control, evaluación y fiscalización. La Ley busca adecuar el marco legal del presupuesto a la nueva realidad política e institucional del país, en la que ciertas agencias del Estado tienen que realizar su labor con independencia en sus decisiones, pero no por ello pueden dejar de ser fiscalizados y evaluados con respecto al gasto que ejercen.

La iniciativa de ley fija en un máximo de 3% del PIB, como déficit público para evitar presiones sobre las tasas de interés y la inflación garantizando con ello estabilidad y certidumbre Macroeconómica. También se pretende que el Ejecutivo Federal esté en la obligación de informar, pedir opinión y solicitar aprobación a la Cámara de Diputados para modificar los montos programados para diversos rubros de gasto o para llevar a cabo reasignaciones de programas y recursos, si excede los límites establecidos en la Ley. De tal manera que se asegure que sea la Cámara de Diputados la que decida el destino de los ingresos públicos y evitar que las decisiones trascendentales en materias de gastos sean tomadas de manera unilateral por el Poder Ejecutivo sin que sean discutidas y aprobadas por una mayoría de legisladores.

⁵⁰ Galan Baños, Israel y otro, "El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas", pp. 104.

Establecer obligaciones precisas en materia de información que permitan a los legisladores y a la ciudadanía realizar una evaluación adecuada durante su ejercicio, es otro de los objetivos de la iniciativa. Busca establecer, además, que la información que proporcionen los servidores públicos sea hecha bajo protesta de decir verdad. Esa información tendrá una periodicidad trimestral y contendrá la evolución y resultados de los principales programas de gobierno, ejecución del presupuesto, situación económica del ejercicio, la cual deberá ser valorada y analizada para conocer a detalle la manera como el gasto público se ejerce. Finalmente propone que el Ejecutivo envíe el proyecto de presupuesto y los lineamientos de política económica durante los primeros 15 días del mes de septiembre.

Esta iniciativa forma parte del debate actual acerca del ejercicio del poder político, las instituciones existentes para acotarlo y poner límites que eviten la discrecionalidad, la corrupción y la impunidad. Esta discusión está muy animada. Pero carece de propuestas adecuadas tanto del punto de vista político como técnico para ponerle remedio.

2.6.5. PROYECTOS DE REFORMA A LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

En sesión de fecha **15 de noviembre de 2001**, un diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación solicitando atentamente a la Presidencia instruyera a la Secretaría a fin de que incluyera el texto de dicha iniciativa en el Diario de Debates, turnándose a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con opinión de la Comisión de Vigilancia. Se trata de una iniciativa que conlleva 59 reformas y 27 adiciones.

Consientes de que la ley que se aprobó en el mes de diciembre de 2000 todavía tiene lagunas y le resta facultades a la Auditoría Superior de la Federación. Se cree que con las reformas se daría un gran paso, al lograr su aprobación, porque dicha Auditoría tendrá facultades de las que hoy carece y logrará la oportunidad de realizar un mejor trabajo audital, una fiscalización más cerrada, quitar candados, como por ejemplo cuando se trata de los procesos concluidos en el que se refiere a que una vez que un proceso ha sido definido como concluido por parte de un a dependencia, de una secretaría, ya la Auditoría Superior de la Federación no puede entrar en ese período anual. Con esta nueva disposición se pretende impulsar que la Auditoría pueda revisar cuentas de balance en cualquier período.

Tendrá también informes trimestrales por parte de las secretarías y esto le permitirá un mayor seguimiento con mayor oportunidad. Y si se logra abolir el principio de anualidad, que también tiene el problema de que no se repercute en la cuestión patrimonial de los ingresos y egresos, o sea que nunca se sabe con precisión cuál fue el destino, por ejemplo, de la adquisición de equipo, de transporte o de maquinaria, etc., porque de un período a otro ya no hay ningún seguimiento, simplemente ahí se cierra ese ejercicio y ya no se puede auditar tampoco.

Otra cuestión muy importante, es que se está proponiendo que se den por terminados los convenios de fiscalización que se tienen celebrados entre federación - estados, o federación - municipios, porque resulta que cuando la federación asigna partidas presupuestales, estos lo incorporan a su presupuesto y luego forma parte de su balance y ya no pueden ser auditados por la federación.

Los gobiernos opinan que si esa partida presupuestal ya forma parte de su presupuesto y esta ya en sus estados financieros y la Auditoría Superior de la Federación ya no puede auditarlo, pero lo que se puede hacer en todo caso es que los audite su propio congreso, o su propia cámara estatal, por lo que se propone con las presentes iniciativas que aun cuando sean partidas

presupuestales que se asignen a los estados y municipios y sean por parte del erario federal, deberán ser revisadas por la federación, que es la Contraloría, pero también por el órgano técnico de la Cámara de Diputados que es la Auditoría Superior de la Federación. A grandes rasgos esa sería de las reformas más importantes, independientemente de que viene otras cuestiones como, por ejemplo, que pueden usar medidas de apercibimiento que van desde cuestiones de multas, sanciones, inhabilitaciones y hasta uso de la fuerza pública y eso hoy no lo tiene.

La otra cuestión también que es importante es de que el Auditor Superior, como ahora se llama. Sea el único facultado para hacer denuncias ante autoridades, esta situación es incongruente por que no es factible que el Auditor Superior haga todas las denuncias y además estar compareciendo en los juicios, sobre todo en el lapso de pruebas y de careos cuando para eso está la Dirección Jurídica de la Auditoría Superior de la Federación, que es quien debe de atender ese tipo de cuestiones y que realmente tiene los elementos jurídicos y tiene el personal capacitado para hacerlo.

Así que estas reformas, que aun no son todas, son solamente algunas de las que se pretende incorporar a esta iniciativa y que de llevarse a cabo se cree que contribuiría considerablemente al combate a la corrupción y obligará a la rendición de cuentas de los servidores públicos, porque hoy en día vemos que no se sigue al pie de la letra.

Dicho proyecto tiene como propósito, el realizar las principales modificaciones que deben practicarse a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; la cual, ciertamente, muestra grandes avances, y que sin embargo, puede ser mejorada desde diferentes puntos de vista y adecuarse, a las exigencias que reclaman los nuevos tiempos. En esta etapa política, la rendición de cuentas, es una exigencia primordial de la sociedad y en la que la Cámara de Diputados, debe asumir plenamente su facultad soberana y exclusiva de fiscalizar el Gasto Público, que

consolida el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el informe de la Cuenta Pública Federal.

En las diversas iniciativas se pretende realizar las modificaciones necesarias, a efecto de que la Auditoría Superior de la Federación, cuente con un ordenamiento menos limitativo y más preciso, toda vez que el órgano Técnico Superior de Fiscalización, es el instrumento mediante el cual se garantiza y salvaguarda el Patrimonio Nacional, para lo cual es necesario se modifiquen los artículos: 12; 14; 16, fracciones I, III, XIII y XVII; 17; 31; 36; 37; 38; 40; 42; 45, párrafo primero; 51; 52; 53; 59; 60; 61; 62; 72; 74, fracción V, XVII y último párrafo; 77, fracción XIII, 78, fracción II y 92. Así también, se plantea que los servidores públicos que intervienen en el rubro de ingresos y egresos de la Federación deban rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones, y abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que impida o limite la rendición de cuentas de la gestión pública federal, para lo cual tendrían como obligación, brindar el apoyo que les fuese requerido, proporcionando toda la información y documentación, que les sea solicitada, conforme a su competencia y en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Por lo que se propone facultar a la Auditoría Superior de la Federación con medios de apremio, para el mejor ejercicio de sus funciones, para lo cual se reforman y adicionan los artículos: 16, fracción XVI; 21; 74, fracción XX; 77, fracción XIV y 78, fracción VII. De igual forma, se considera necesario establecer expresamente, el ordenamiento legal que se aplicaría supletoriamente al procedimiento administrativo resarcitorio, para lo cual, se propone se aplique en todo lo no previsto, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que se propone se reformen los artículos 6 y 54 de la actual Ley de Fiscalización.

También se pretende precisar que la cuenta pública no es solamente aquellos egresos e ingresos ejercidos, como lo indica el artículo 2, de la Ley vigente, sino

también la incidencia de las operaciones en cuenta de balance. Por que además la Cuenta Pública, comprende ingresos, egresos, activos, pasivos y en general todo aquello que conforma el patrimonio de la Nación.

Asimismo, se propone que la Auditoría Superior de la Federación, remita a la Cámara de Diputados, aquellas auditorías que realice a mas tardar 15 días después de su conclusión, y no estar en espera, por parte de ésta, en el mes de septiembre de cada año, de todo el Informe de la Cuenta Pública, esto con objeto de que las relaciones entre los integrantes de la Cámara y la Auditoría Superior, sean mas participativas y que la información que se pueda generar con cada auditoría, sea mas dinámica, por lo que se necesita se reformen los artículos: 8; 10; 11; 16;, fracción XVIII; 33; 34; y 35.

Como ya he dicho, la presente iniciativa propone 59 reformas y 27 adiciones a la actual Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mismas que tienen por objeto aclarar aquellos rubros de los que nos percatamos, eran oscuros o restrictivos, es decir, robustecer a la Auditoría Superior de la Federación precisando con más amplitud sus facultades y suprimiendo las limitaciones que le imponía la propia Ley.

Asimismo, en sesión de fecha **29 de noviembre de 2001**, un diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó también una iniciativa de decreto que reforma la fracción V del artículo 73 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, toda vez que dicho artículo señala entre otros requisitos que debe satisfacer, quien aspira a ser Auditor Superior de la Federación, el no haber ocupado ninguno de los cargos que se establecen en la citada fracción en los cuatro años anteriores a la propia designación.

Esta disposición contraviene con lo previsto por los artículos 79, antepenúltimo párrafo y 95, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que conviene precisar en primer término que de acuerdo con el Cuarto Párrafo del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ser Titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI de la Constitución.

En tal sentido, la citada fracción VI del artículo 95 Constitucional, establece que los requisitos para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se prevé expresamente el no haber sido Secretario de Estado, Jefe del Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, ni Gobernador de algún estado o Jefe de Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

De lo expuesto anteriormente y en congruencia también con el artículo 133 Constitucional del que se deriva el principio de la supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la Ley Suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico y en su caso la que se aparte de las disposiciones constitucionales, es susceptible de declararse inválida por la vía jurisdiccional, se advierte la necesidad jurídica de que la Ley Ordinaria no atienda los requisitos que constitucionalmente debe cubrir el Titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en los cuales se encuentra el relativo al no haber ocupado los cargos mencionados durante el plazo de un año previo al día de su designación.

En este orden de ideas y atendiendo a que la Constitución es la Ley Suprema, ningún precepto o norma secundaria, puede contradecirla, es indispensable que el texto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, observe plena congruencia con el texto constitucional y en su caso recoja como uno de los requisitos que establece en su artículo 79 para el Titular de la entidad que nos ocupa, el consistente en que en el plazo de un año anterior al día del

nombramiento no hubiera ocupado alguno de los cargos citados, desde luego sin perjuicio de los requisitos que se plantee la propia Ley y que deba satisfacer el candidato a ocupar la Titularidad de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, tal como lo prevé el multicitado artículo 79.

A mayor abundamiento es pertinente mencionar que la razón que inspira la restricción contenida en la fracción V, del artículo 73 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, es la de que el Titular de la entidad, tendrá la responsabilidad de efectuar la fiscalización superior de la cuenta pública de cada año, y de que conduzca con la debida imparcialidad, y que no se encuentre sometido a las presiones de diversa índole en el desempeño de sus funciones, siendo por demás indispensable que no asuma el papel de fiscalizador quien haya administrado recursos federales en el ejercicio fiscal anterior, produciendo un conflicto de intereses que la propia Carta Magna pretende evitar.

Así que, se estima que la temporalidad de las restricciones que nos ocupa, no debe ser de 4 años, dado que ello carece del debido fundamento jurídico y contraviene lo dispuesto por el antepenúltimo párrafo del artículo 79 Constitucional, siendo conveniente modificar dicho plazo a un año, en congruencia con lo que establece el artículo 95, fracción VI de la propia Constitución, con lo que se lograría que la actuación del Titular de la entidad se realice de manera objetiva e independiente.

CAPÍTULO TERCERO.
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR
EN MÉXICO CON LOS PAÍSES DE ARGENTINA, ESPAÑA, FRANCIA Y
VENEZUELA.

Para el desarrollo de este capítulo, se identificó como problema de investigación, la determinación de las similitudes y diferencias existentes en los diversos ordenamientos que regulan la actividad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en su ámbito externo, en los países de Argentina, España, Francia, Venezuela y México; la jerarquía con que se encuentran ubicadas las disposiciones jurídicas que rigen su actuación; su independencia y autonomía respecto de los poderes establecidos en cada país; así como el alcance de las acciones de fiscalización.

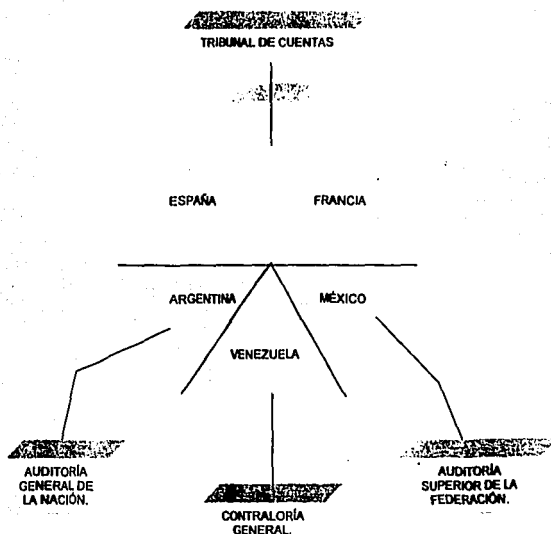
El presente capítulo está orientado teóricamente al análisis jurídico de los diversos ordenamientos normativos, que constituyen el marco de actuación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

3.1. CARACTERÍSTICAS DEL ÓRGANO FISCALIZADOR.

3.1.1. DENOMINACIÓN.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores que coinciden en su denominación son España y Francia en donde se constituyen como "Tribunales de Cuentas", a diferencia de Argentina que utiliza la de "Auditoría General de la Nación", Venezuela la de "Contraloría General" y México que la designa como "Auditoría Superior de la Federación".

DENOMINACIÓN.



Es importante mencionar que, con independencia de su nomenclatura, las Entidades Fiscalizadoras Superiores se han agrupado en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)⁵¹ que actualmente cuenta con más de 170 países miembros, de la mayor parte de los países que conforman la Organización de las Naciones Unidas, la cual tiene como propósito fundamental el de contribuir al fortalecimiento y modernización de la fiscalización superior en el mundo, promoviendo el intercambio de conocimientos y experiencias.

⁵¹ INTOSAI por sus siglas en inglés "International Organization of Supreme Audit Institutions".

"Para asegurar el óptimo intercambio de ideas y experiencias en el campo de la fiscalización y el control gubernamental para el mejoramiento de los métodos, técnicas y procedimientos en uso, la INTOSAI se encuentra integrada por siete grupos regionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores que son la Asociación Africana (AFROSAI), Arabe (ARABOSAI), Asiática (ASOCIA), del Caribe (CAROSAI), Europea (EUROSAI), Latinoamericana y del Caribe (OLACEFS) y del Pacífico Sur (SPASAI)."⁵²

3.1.2. SISTEMAS DE CONTROL EN LOS DIFERENTES PAÍSES. (ARGENTINA, ESPAÑA, FRANCIA, VENEZUELA Y MÉXICO).

Con objeto de conocer los tipos de control (interno y externo), conforme a los cuales se desarrollan las funciones de las EFS, así como identificar el organismo encargado de su aplicación y el poder del cual dependen, se analizaron las Constituciones, Leyes y Reglamentos que regulan su actuación, observándose en Argentina, España y Francia que sólo realizan una fiscalización "ex post", es decir después de ejercido el presupuesto.

Destaca el caso de Venezuela y ahora también en México en donde la EFS posee facultades para ejercer sus atribuciones de fiscalización tanto durante el ejercicio de los recursos públicos como posterior a su ejercicio.

Asimismo, todas tienen facultades exclusivas para revisar ingresos y egresos.

En España y Francia, no existe otro órgano de fiscalización con facultades similares a las que ellas realizan; sin embargo, en el caso de Francia se establece al Contralor Financiero en cada Ministerio el cual realiza un control interno.

En Venezuela no tienen definido un órgano encargado de la coordinación del control interno de la Administración Pública; no obstante en cada dependencia

⁵² Contaduría Mayor de Hacienda "Las Entidades Fiscalizadoras Superiores", México 1997, p. 20.

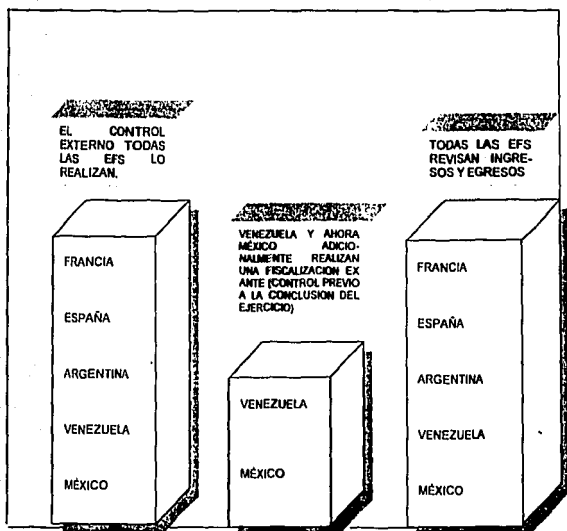
(Ministerios, Administración Central, etc.) tienen establecidos órganos que ejercen dicho control, en tanto que el control externo se ejerce por la Contraloría General.

En México, el sistema de control interno lo coordina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dependiente del Ejecutivo y el externo la Auditoría Superior de la Federación que depende del Poder Legislativo (Congreso de la Unión).

Cabe señalar, que a partir del Decreto que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, se modificó la relación laboral de los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, actualmente su remoción y designación está a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En Argentina, el control externo lo realiza la Auditoría General de la Nación, la cual tiene a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada.

SISTEMAS DE CONTROL.



3.1.3. ORGANISMOS SUJETOS A FISCALIZACIÓN.

Las EFS de España y Francia coinciden en que los Departamentos, Ministerios y Agencias de Gobierno, así como las empresas del Estado pueden ser objeto de fiscalización, asimismo, pueden fiscalizar a las empresas privadas que reciban recursos públicos.

Por lo que hace a Argentina, México y Venezuela coinciden en que las entidades federativas, entidades locales y todo organismo o entidad que maneje recursos económicos del Estado puede ser objeto de fiscalización.

ORGANISMOS SUJETOS A FISCALIZACIÓN.

ARGENTINA
ESPAÑA
FRANCIA
MEXICO
VENEZUELA

- Fiscalizan a todo organismo o entidad que manejen recursos del Estado.

3.1.4. AUTONOMÍA DE GESTIÓN.

"Otro aspecto común es su autonomía de gestión, es decir, que a las entidades fiscalizadoras se les confiere la libertad para determinar sus programas de fiscalización y la forma de llevar a cabo sus revisiones y alcance de los informes que presentan".⁵³

Por lo que se refiere a la autonomía de gestión, las EFS de Argentina y Venezuela dependen del Congreso, sin embargo están dotadas de autonomía funcional y deben rendir informes a éste de los resultados de su actuación.

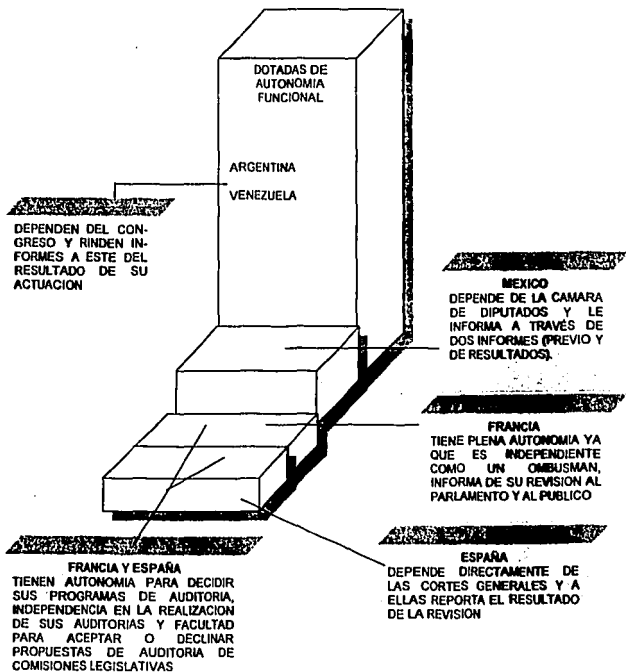
Por otro lado, la EFS de Francia tiene plena autonomía de gestión, ya que es independiente como un ombudsman, no obstante informa del resultado de su revisión al Parlamento y al público; a diferencia de la de España, que depende directamente de las Cortes Generales y a ellas reporta el resultado de su revisión. Asimismo, dichas EFS tienen autonomía para decidir sus programas de auditoría,

⁵³ Contaduría Mayor de Hacienda "Las Entidades Fiscalizadoras Superiores". Op. Cit., p. 16.

independencia en la realización de sus auditorías y facultad para aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas.

Mientras que en México es el órgano técnico de la Cámara de Diputados (Auditoría Superior de la Federación), ante quien rinde a la conclusión de su labor de fiscalización dos informes (Previo y de Resultados).

AUTONOMÍA DE GESTIÓN.



3.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. (JERARQUIA)

Todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores se ubican en el máximo nivel jerárquico, ya que su actuación se fundamenta en la Constitución de sus respectivos países, de igual forma, se observó que cuentan con los ordenamientos que norman su actuación y regulan su estructura orgánica (Leyes y Reglamentos) tal y como se detalla a continuación.

- Argentina.

Derivada de la reforma realizada a la Constitución de la Nación de Argentina en el año de 1994, se introdujo el Capítulo Sexto "De la Auditoría General de la Nación" el cual establece en su artículo 85 que el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública están sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se establece de acuerdo a la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, la cual fue aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El Presidente del Organismo fue designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, cualquiera que fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Interviene necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de fondos públicos.

- **España.**

La Constitución Española en su título VII "Economía y Hacienda" establece en su artículo 136 que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector Público.

Asimismo, señala que dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Por otra parte, indica que las Cuentas del Estado y del Sector Público Estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste, y que el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

Los miembros del Tribunal de Cuentas gozan de la misma independencia e inamovilidad, y están sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

Por último, el ordenamiento en comento establece que una Ley Orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

- **Francia.**

La Constitución de la República Francesa en su título V "De las Relaciones entre el Parlamento y el Gobierno" establece en su artículo 47 último párrafo, que el Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de finanzas.

- **México.**

Con las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobadas por el pleno del H. Congreso de la Unión, y

publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, que en lo fundamental dan origen a la creación y organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y a las demás leyes que norman la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Esta tendrá autonomía técnica y de gestión para el desempeño de sus funciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley, con la coordinación y evaluación de la Cámara de Diputados, porque a ésta corresponde la facultad de la revisión de la Cuenta Pública; para el efecto se otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación, así como las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Las reformas consistieron en adicionar una Sección Quinta al Capítulo II del Título Tercero, reforma en el artículo 73, fracción IV; 74, fracciones II y IV, derogándose la fracción III del mismo; se adicionó con un segundo párrafo y ocho fracciones el artículo 78 y, se reformó también el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 74, fracción IV que son facultades exclusivas de 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.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

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

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

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

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

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

- **Venezuela.**

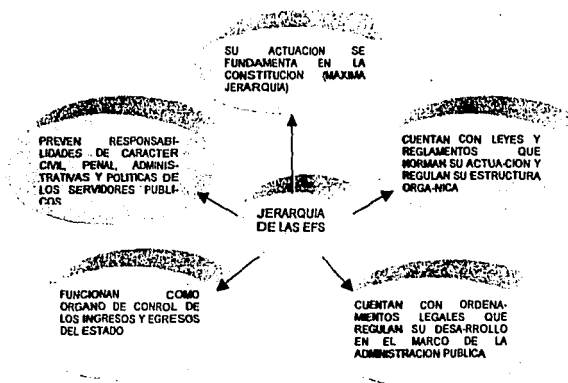
La Constitución de la República de Venezuela en su título VIII "De la Hacienda Pública" Capítulo II "De la Contraloría General de la República", establece en su artículo 234 que corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

La Ley determina la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y la oportunidad, índole y alcance de su intervención.

Por otra parte, señala en su artículo 235 que las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente Constitución.

Por último, señala en su artículo 236, que la Contraloría General de la República es un órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

JERARQUÍA DE LAS EFS.



3.3. ALGUNAS DIFERENCIAS CON EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN MEXICANO.

3.3.1. ACCIONES QUE PROMUEVEN.

Al analizar si los organismos de fiscalización superior establecen en su legislación la instauración el Pliego de Observaciones o Reparación como acción derivada de su revisión, se observó que tanto Argentina como México y Venezuela sí lo establecen. Como se ha señalado en el presente trabajo, el Pliego de Observaciones se emite cuando por la naturaleza de las irregularidades detectadas, se presume que debe producirse un resarcimiento a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales.

Esta clase de pliegos, de no desahogarse mediante comprobaciones o razones que se estimen valederas, originan la promoción de pliegos de responsabilidades, los cuales constituyen de hecho créditos fiscales cuyo cobro se realiza por medio del procedimiento administrativo de ejecución establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Adicionalmente, dichas EFS promueven diversas acciones legales, México y Venezuela ejercitan ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales, no así Argentina que únicamente determina la responsabilidad civil.

Todas las EFS emiten recomendaciones para mejorar la gestión para prevenir o regularizar las deficiencias observadas, otorgando un plazo para su atención.

En el caso de México, las recomendaciones se formulan cuando se detectan deficiencias que deben corregirse o aspectos que pueden mejorarse. Por su objeto pueden ser: programáticas, de sistemas, financieras, legales, de planeación, de normatividad de obras públicas o de ejecución de obras públicas.

Cabe señalar que Francia, además publica los resultados de sus auditorías.

3.3.2. ATRIBUCIONES EN MATERIA HACENDARIA.

Para analizar las atribuciones en Materia Hacendaria fue necesario determinar qué instancias intervienen en el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos hasta su aprobación. Se observó en las EFS de Argentina, México y Venezuela que la elaboración de los proyectos de Presupuestos de Egresos y Ley de Ingresos corresponde al Poder Ejecutivo, mientras que es facultad del Congreso u Organo Colegiado que constituya o conforme el Poder Legislativo aprobar los referidos instrumentos de política económica. Cabe destacar, que en el caso de México, por disposición constitucional le corresponde a la Cámara de Diputados como facultad exclusiva aprobar el Presupuesto de Egresos y al Congreso de la Unión aprobar la Ley de Ingresos.

En cuanto a la EFS de España, de acuerdo con el artículo 134 de su Constitución, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado corresponde al Gobierno y a las Cortes Generales, así como su examen, enmienda y aprobación; mismos que tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Asimismo, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen el aumento del gasto público o la disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

Por lo que toca a la EFS de Francia, de acuerdo con el artículo 34 de su Constitución, corresponde al Parlamento (Asamblea Nacional y el Senado) y al Gobierno aprobar la ley en la que se incluyen la base, la tasa y las modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase; también establece que las leyes de finanzas determinarán los recursos y las cargas del Estado en las condiciones y

con las reservas establecidas por una ley orgánica. Por otra parte, señala que mediante leyes de programación, se determinarán los objetivos de la acción económica y social del Estado.

Cabe destacar, que el último párrafo del artículo 47 de la Constitución Francesa dispone que, el Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de finanzas. Por último, cuando se detectan desviaciones presupuestarias, todas las EFS establecen los mecanismos para su corrección.

En relación a las facultades exclusivas de dichas EFS para revisar los Ingresos y Egresos públicos, se observó que todas están dotadas de dicha facultad.

ATRIBUCIONES EN MATERIA HACENDARIA.

EN TODOS LOS CASOS EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y LA LEY DE INGRESOS SON APROBADOS POR EL CONGRESO, CORTES GENERALES O PARLAMENTO, SEGÚN SE DENOMINE EN EL PAIS DE QUE SE TRATE



ESPECIFICAMENTE EN EL CASO DE MEXICO, LA CAMARA DE DIPUTADOS APRUEBA DE MANERA EXCLUSIVA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y EL CONGRESO LA LEY DE INGRESOS

3.3.3. FACULTADES DE SANCIÓN.

- Argentina.

La Auditoría General de la Nación, puede aplicar directamente multas a los responsables de transgresiones a las disposiciones legales o reglamentarias en materia de manejo de bienes y fondos públicos, sin perjuicio de los cargos que pueda formular a esos funcionarios por daños causados al Estado. Está igualmente facultada para imponer multas a quienes desobedezcan sus resoluciones.

Asimismo, le corresponde realizar los juicios administrativos de responsabilidad a los funcionarios que hubieren causado perjuicios al Estado, pero la ejecución misma de las sentencias, así como el cobro coactivo de las multas impuestas corresponden a la Procuración del Tesorero. El funcionario responsable no puede oponer excepción distinta a la de pago, ello sin perjuicio de que pueda adelantar acción ordinaria contra la Nación para obtener el reembolso de lo pagado.

- España.

El Tribunal de Cuentas juzga a los responsables del manejo de bienes y fondos públicos por las violaciones legales en que incurran durante su gestión.

- Francia.

El Tribunal de cuentas juzga a los responsables del manejo de bienes y fondos públicos y a los contadores; a estos últimos para determinar si, además, ejecutan correctamente los controles a que haya lugar.

Al iniciar los juicios de cuentas, el Tribunal puede ordenar que se repita contra el funcionario responsable por las sumas que éste hubiere pagado indebidamente, o por los perjuicios que con su proceder hubiere causado al Estado.

- **México.**

La Ley considera como responsable patrimonial frente a la Administración a todo aquel que intencionalmente, o por imprudencia cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal.

El Contador Mayor de Hacienda no puede imponer sanciones en forma directa a los responsables y debe limitarse a promover las acciones legales correspondientes ante las autoridades competentes.

- **Venezuela.**

La EFS igualmente, tiene facultades para sancionar, no obstante no ejecuta sus resoluciones, sino que acude ante la autoridad competente para su cumplimentación. Asimismo, contempla la posibilidad de que los ciudadanos denuncien irregularidades cometidas en perjuicio del erario.

CAPÍTULO CUARTO.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROCESO DE AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

4.1. PODER LEGISLATIVO (ESTRUCTURA).

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores"⁵⁴ El bicamatismo que se consagra en este artículo nace en Inglaterra, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos órganos distintos, cada una de las dos Cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los Lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios, y la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo.

Posteriormente, el pueblo norteamericano heredó este sistema, pero con un marco distinto al establecido en el cual se le confiere a la Cámara de Representantes la personería del pueblo, es decir, se integra por un número determinado de individuos según la densidad demográfica o población, y al Senado la de los Estados, ya que se compone orgánicamente con la representación igualitaria de los estados miembros dentro de un sistema federal.

En México el Congreso General está integrado por representantes electos popularmente cuyas funciones que realiza primordialmente son las de crear normas jurídicas abstractas generales e impersonales llamadas leyes, y controlar políticamente el órgano ejecutivo, así como el Distrito Federal. La Cámara de Diputados está compuesta por 300 diputados electos por mayoría relativa y diputados electos por representación proporcional que serán 200. Por otra parte el

⁵⁴ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Edit. Sista, 14ª Edición, México, 2001, p. 102.

Senado está integrado por 128 representantes elegidos popularmente mediante elección directa, 4 por cada entidad federativa y 4 en el Distrito Federal. Los Diputados durarán en su encargo tres años y los senadores serán renovados por mitad cada tres años, y en su totalidad cada seis años, de conformidad con el artículo 56, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La mayoría de las funciones que corresponden al Poder Legislativo Federal son llevadas a cabo por el Congreso de la Unión, actuando las dos Cámaras en forma separada y sucesiva, en otras palabras, que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas, en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el artículo 73 Constitucional.

El Congreso de la Unión también puede actuar, como asamblea única, o sea, las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos que de esta forma de actuación consagra nuestra Ley suprema, son los consignados en los artículos 69, 84, 85 y 87. Salvo en el caso de los artículos 84 y 85 en el que el Congreso reunido recibe de las Constitución el nombre de Colegio Electoral.

"Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras. Son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra cámara. El art. 74 enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el art. 76 las de la Cámara de Senadores.

Facultades comunes de las dos Cámaras. Son las que sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separadamente y no sucesivamente por ambas cámaras. Se

distinguen de las facultades exclusivas en que cada cámara tiene las mismas facultades, pero a diferencia de las del Congreso de la Unión el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva.⁵⁵

Las Cámaras sólo pueden actuar válidamente, cuando lo hacen en uso de las facultades que les corresponden, según la clasificación precedente. De no ser así, el acto es nulo por falta de competencia e invade una jurisdicción ajena. Una facultad exclusiva del Senado no puede ser ejercitada por la Cámara de Diputados, ni por el Congreso de la Unión.

El Congreso se reunirá a partir del 1° de septiembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, y a partir del 15 de marzo de cada año podrá celebrar un segundo período de sesiones ordinarias. El Congreso, o una de sus cámaras podrán ser convocadas a períodos extraordinarios de sesiones.

4.1.1. CÁMARA DE DIPUTADOS.

En cuanto a la Cámara de Diputados, ésta contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones y dichas comisiones son:

- ◆ Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
- ◆ De Dictamen Legislativo.
- ◆ De vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
- ◆ De investigación.
- ◆ Jurisdiccionales.
- ◆ Especiales.

Las cuales están facultadas para solicitar la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas.

⁵⁵ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit., pp. 327-328.

La Cámara de Diputados tiene una gran Comisión, esta es el resultado de la confirmación de un grupo parlamentario de mayoría de diputados que pertenecen a un mismo partido político, la elección se efectúa de manera que todas las entidades federativas estén representadas, regularmente los coordinadores de la diputación de cada estado son quienes forman parte de la Gran Comisión, para la cual se elige una Mesa Directiva entre ellos, que estará compuesta por un presidente de la Gran Comisión que es el líder del grupo parlamentario y el Diputado de mayor ascendiente en la Cámara y es el enlace de comunicación entre el Presidente de la República y el partido político mayoritario.

Las Comisiones del Poder Legislativo cuya función específica en materia de control y evaluación del gasto público, son: La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; La comisión de Hacienda y la Comisión de Vigilancia. Cada Comisión está integrada por un Presidente, un Secretario y un número variable de Diputados pertenecientes a diferentes partidos políticos.

- **FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, que en su ejercicio no intervenga el Senado. Dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen. En consecuencia, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son político-administrativas, político-económicas y en un caso específico político-jurisdiccionales.

Una facultad exclusiva muy importante de dicha Cámara concierne a la materia relativa a las finanzas públicas. Tal facultad, a que se refiere la fracción IV del citado artículo 74 Constitucional, consiste en examinar, discutir y aprobar

La Cámara de Diputados tiene una gran Comisión, esta es el resultado de la confirmación de un grupo parlamentario de mayoría de diputados que pertenecen a un mismo partido político, la elección se efectúa de manera que todas las entidades federativas estén representadas, regularmente los coordinadores de la diputación de cada estado son quienes forman parte de la Gran Comisión, para la cual se elige una Mesa Directiva entre ellos, que estará compuesta por un presidente de la Gran Comisión que es el líder del grupo parlamentario y el Diputado de mayor ascendiente en la Cámara y es el enlace de comunicación entre el Presidente de la República y el partido político mayoritario.

Las Comisiones del Poder Legislativo cuya función específica en materia de control y evaluación del gasto público, son: La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; La comisión de Hacienda y la Comisión de Vigilancia. Cada Comisión está integrada por un Presidente, un Secretario y un número variable de Diputados pertenecientes a diferentes partidos políticos.

- **FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, que en su ejercicio no intervenga el Senado. Dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen. En consecuencia, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son político-administrativas, político-económicas y en un caso específico político-jurisdiccionales.

Una facultad exclusiva muy importante de dicha Cámara concierne a la materia relativa a las finanzas públicas. Tal facultad, a que se refiere la fracción IV del citado artículo 74 Constitucional, consiste en examinar, discutir y aprobar

anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlo. También dicha Cámara debe revisar la cuenta pública del año anterior que le envíe el Ejecutivo Federal, según lo establece la misma disposición. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de fiscalización Superior de la Federación.

Como se desprende de lo anterior, las facultades de la Cámara, se ejercen principalmente a través de tres actos:

- a) la expedición de la Ley de Ingresos;
- b) la expedición del Presupuesto de Egresos, y
- c) la aprobación de la Cuenta Pública.

La Administración Pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar los servicios públicos que constituyen su objeto: la autorización de tales gastos consta en el Presupuesto de Egresos, que expide la Cámara de Diputados y cuya duración es de un año (art. 74, fracción IV, párrafo primero).

Más para hacer frente a los gastos decretados es preciso contar con recursos: la obtención de tales recursos se hace mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país, que el Ejecutivo recauda de acuerdo con la Ley de Ingresos iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión (arts. 73, fracción VII y 74, fracción IV, párrafo primero).

Tena Ramírez, señala "que los dos actos anteriores prevén situaciones futuras, como son la recaudación y la inversión de los impuestos en el año siguiente. En cambio, la cuenta anual de gastos que el Ejecutivo debe someter a la aprobación de la Cámara de Diputados se refiere a una situación pasada, pues tiene por

objeto comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados en el presupuesto".⁵⁶

Al respecto Burgoa señala que dichas facultades "...revisten suma importancia para la vida económica del país, pues estriban en controlar la actividad del Presidente de la República y de los Secretarios del Despacho, así como del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en lo que atañe tanto a la formulación del presupuesto anual de egresos, como a los gastos públicos que se hubieren efectuado en el año anterior. El ejercicio de las anteriores facultades revela que, en el ámbito estrictamente constitucional, el Ejecutivo Federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional en sus diferentes aspectos y aplicaciones, sino que su conducta a este respecto está sometida a las dos importantes funciones que hemos mencionado."⁵⁷

Para garantizar el oportuno desempeño de las mismas, la propia fracción IV del artículo 74 de la Constitución consigna diversas prescripciones. Así, se obliga al Presidente de la República a presentar ante la aludida Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 15 del mes de noviembre de cada año o hasta el 15 de diciembre en el caso de que asuma el cargo el día 1º del mismo mes a efecto de que con cierto desahogo se puedan discutir y revisar.

También dicha disposición constitucional impone a los Secretarios del Despacho con cuyos ramos se relacionan dicha iniciativa y proyecto, la obligación de comparecer ante la aludida Cámara para producir la información pertinente.

La misma fracción IV del invocado artículo 74, prohíbe la existencia de "partidas secretas" que no se consideren necesarias, debiéndose emplear en este último caso por los mencionados Secretarios del Despacho "por acuerdo escrito del Presidente de la República".

⁵⁶ IBIDEM., p. 323.

⁵⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit. p. 692.

La facultad revisora de la cuenta pública tiene 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".

A este respecto, debe recordarse que como dependencia directa de la Cámara de Diputados existe la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, a la que la misma disposición constitucional que comentamos le otorga la importante facultad de realizar el examen de dicha cuenta pública, a efecto de que si 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.

Debe subrayarse, además, que para que el examen de la Cuenta Pública se realice con la debida oportunidad por la Auditoría Superior de la Federación, el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 74 tantas veces señalado, constriñe al Presidente para presentarla a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión "dentro de los diez primeros días del mes de junio" de cada año. Estimamos que esta Comisión, una vez recibida la cuenta pública, debe turnarla a la aludida Auditoría Superior de la Federación para que ésta la revise y la someta a la discusión y aprobación de la Cámara de Diputados con todas las observaciones que, en su caso, se formulen.

Por último, el plazo de que dispone el Ejecutivo Federal para presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos y que fenece, según hemos dicho, el quince de noviembre de cada año, o hasta el 15 de diciembre en el supuesto del artículo 83 constitucional, sólo puede ampliarse cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven, prevenciones que también rigen tratándose de la presentación de la

cuenta pública. Es evidente que la mencionada Cámara puede acceder o no a la referida solicitud, de acuerdo con las facultades de control económico con que las disposiciones constitucionales comentadas la invisten.

4.1.2. CÁMARA DE SENADORES.

El nombramiento de los Senadores se lleva a cabo por el principio de votación mayoritaria relativa y uno de los representantes será designado en la primera minoría.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se enumeran en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras, están las siguientes: Analizar la política exterior realizada por el Ejecutivo Federal; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo; así como constituirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político por delitos, faltas u omisiones de los funcionarios públicos; ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, jefes superiores de hacienda y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; permitir la salida de tropas nacionales del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio mexicano y la permanencia de escuadras de otro país en aguas del territorio nacional por más de un mes; nombrar gobernador provisional a un Estado, cuando en este hayan desaparecido todos los poderes; nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de una terna propuesta por el Titular del Poder Ejecutivo.

La Cámara de Senadores también tiene una Gran Comisión, la cual difiere de los Diputados tanto en el número de sus integrantes, como en su origen. Esta Comisión se integra por un Senador de cada Estado de la República, a través de un proceso selectivo entre los dos que representan a las 32 entidades federativas, una vez ya seleccionados se nombra a un presidente y a un secretario. El presidente de esta Cámara al igual que en la de Diputados es el líder de la misma

y es el conducto de comunicación entre el Presidente de la República, al igual que con el partido político del cual forman parte los Senadores.

4.2. RELACIÓN ENTRE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN CON LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO.

“A mediados del siglo XVIII en Francia en el año 1748, el filósofo francés Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, creó su obra principal “El Espíritu de las Leyes”, y con ella se ha dado un paso fundamental hacia la democracia del Estado de Derecho. Ahí se explicó la separación de los poderes públicos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, directriz del moderno Estado de Derecho.

Se puede afirmar, con buena razón, que la doctrina de Montesquieu sobre la separación de poderes representa el fundamento para el Estado de Derecho y las democracias.

En muchos países se percibe el esfuerzo de subsumir cualquier tipo de actividad estatal bajo el sistema de la separación de poderes desarrollado por Montesquieu; es decir, clasificar bajo uno de los tres poderes clásicos del Estado cualquier actividad estatal.

Este movimiento, que adapta cualquier actividad estatal al sistema de la separación de poderes de Montesquieu, afectó también a la fiscalización pública, pero precisamente en este caso resultó muy difícil el intento de subsumir los órganos de la fiscalización pública a uno de los tres poderes del Estado.⁵⁸

La realización del presupuesto estatal pertenece a la competencia del Ejecutivo, e incluye el supuesto de que la ejecución de esa tarea presenta uno de los sectores de las actividades de la fiscalización pública. Por lo tanto, el Poder Ejecutivo

⁵⁸ “La fiscalización Superior ante el Nuevo Milenio”, Memoria del Ier. Foro Internacional sobre Fiscalización Superior, México D.F. 1999, p. 255 y 256.

representa el principal cliente de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Considerando el poder que se concentra en el Ejecutivo, y en especial en el Gobierno, siempre existe el peligro latente de que ese poder se aplique en contra de la fiscalización pública. De ahí resulta la amenaza permanente de que el Ejecutivo pueda influir en la labor de la fiscalización pública y perjudicar con ella su independencia.

El resultado de cualquier acto de control de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación debe juzgarse siempre bajo dos aspectos, por un lado, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación llama la atención sobre fallos cometidos en la gestión financiera y, por otro, da recomendaciones para posibles mejoras, sin embargo se podrían realizar más fácilmente con la ayuda del Poder Ejecutivo.

Para su mayor eficacia, la actividad consultora de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación requiere, en primer lugar, la colaboración del Poder Ejecutivo. Además, es una clara ventaja para este poder aprovechar dicha actividad consultora de la Entidad de Fiscalización que tiene como objeto una optimización de la ejecución de la gestión financiera. Esta es una prueba fehaciente de la lógica de una cooperación entre la fiscalización pública y el Poder Ejecutivo. En todos los casos de cooperación con el Poder Ejecutivo y en especial con el Gobierno, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación debe velar permanentemente por no dejarse acaparar por ese poder y encontrarse de repente en una función subordinada y servicial. La cooperación no debe realizarse en una relación de subordinación sino igualdad de derechos, porque en el caso contrario la independencia de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación estaría en peligro. Además, la Entidad de Fiscalización debe preocuparse porque las actividades que realizan para el Poder Ejecutivo, adicionalmente a sus actividades de control, no deben anticiparse a futuros certámenes de auditoría y perjudicar la realización eficaz de las auditorías.

A diferencia de la relación ambivalente con el Poder Ejecutivo, las relaciones de la fiscalización pública con el Poder Legislativo se presentan con mucho menos tensiones. Ello se debe a que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y el Legislativo desempeñan las mismas acciones desde el punto de vista de su objetivo. La fiscalización pública y el Poder Legislativo se encuentran estrechamente relacionados, y pueden aprovechar las posibilidades que se les brindan para cumplir con sus responsabilidades a favor de los contribuyentes.

Toda vez que, la aprobación del presupuesto, la fiscalización y el control del gasto público por los órganos legislativos resultan esenciales para la vida democrática de un país; pues en ellos se manifiesta el equilibrio constitucional entre las competencias de dos poderes del Estado, lo que entraña un mecanismo procedimental que garantiza el sometimiento de la economía pública, a la voluntad de los ciudadanos, en otras palabras, que el pueblo mediante sus representantes vigile y controle al gobierno.

El significado de fiscalización superior que se admite de manera general no sólo en México sino en el mundo, es el de la actividad que lleva a cabo en última instancia, un órgano del Estado, legislativo o jurisdiccional, de toda la actividad financiera pública. La función de control y fiscalización política o legislativa, como ya afirmamos, se encarga por mandato constitucional a la Cámara de Diputados en forma exclusiva; imponiendo la propia Constitución al titular del Ejecutivo Federal la obligación de presentar ante aquella la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La forma de cumplir con tan importante responsabilidad obliga a dichos poderes a sujetarse a lo que propiamente es el Procedimiento Legislativo de Revisión de la Cuenta Pública. En este punto resulta oportuno y conveniente destacar una característica especial que presenta el Procedimiento Legislativo Presupuestario; que al llevarse a cabo en sus nueve etapas, e incluso al haber fenecido el término de vigencia del presupuesto, el 31 de diciembre del año que corresponda, genera otro procedimiento legislativo, el Procedimiento Legislativo de Revisión de la

Cuenta Pública, que arranca con la formulación de la Cuenta Pública por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que equivale a la etapa denominada preparación del proyecto.

Por la importancia que revisten la actividad fiscalizadora que realiza la Auditoría Superior de la Federación, se forma una Comisión de Diputados, encargada de ser el canal de comunicación entre la Cámara y dicho órgano técnico para el efecto de que éste pueda cumplir con sus funciones.

Promover un real equilibrio político entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, requiere fortalecer al primero, impulsando un régimen constitucional que le permita participar de manera más amplia y decisiva en el procedimiento presupuestario y construyendo un sistema más estricto de fiscalización superior.

Como ha sido señalado por los constitucionalistas y los estudiosos del derecho financiero y presupuestario, las Cámaras del Congreso General requieren de personal calificado, recursos materiales y equipos, que los ponga en condiciones de igualdad con los técnicos de la Administración Pública para que su labor de control sea más efectiva; cuestión que habrá que irse resolviendo con el paso del tiempo, a través de la preparación y calificación del personal al servicio de los órganos legislativos; y en especial, de la entidad de fiscalización superior.

Cuestión importante es llevar a la Constitución, así como a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, las disposiciones que permitan superar las actuales limitaciones y contar con un sistema de control y fiscalización *a posteriori* de la actividad financiera pública, más eficaz, complementado con mecanismos de control preventivo y, finalmente, reforzarlo con el sistema de control concomitante.

4.3. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

Desde las postrimerías del siglo XX se ha revitalizado en México el interés por fortalecer el proceso de rendición de cuentas. Detrás de ello esta la convicción de

que ningún régimen puede preciarse de democrático si no cuenta con instrumentos que le permitan ejercer a cabalidad el control sobre el ejercicio del gobierno.

Como resultado de este interés surgió la Auditoría Superior de la Federación, que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda en cuanto órgano técnico de la Cámara de Diputados, responsable de revisar la Cuenta Pública, y en general, de velar por el uso honesto y eficiente del erario federal.

La nueva entidad tiene atribuciones que redimensionan la fiscalización superior en nuestro país y su lucha contra la corrupción y la ineficiencia. De ahí que su creación constituye un paso trascendental que fortalece a la Cámara de Diputados como vigilante de la gestión pública.

4.3.1. ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES.

- **ESTRUCTURA.**

El 29 de diciembre de 2000 se expide el decreto que crea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación abriéndose una nueva etapa en la historia del órgano técnico, pues en ella se establecen las bases necesarias para su mejor funcionamiento y estructura orgánica.

En términos generales, se puede decir que las funciones encomendadas a la Auditoría Superior de la Federación responden a la necesidad de ejercer un control más amplio de las acciones del gobierno por parte de los representantes populares en una revisión simple de tipo legal numérica y contable de la documentación justificativa y comprobatoria de las operaciones del gobierno. Como consecuencia de la expedición de la nueva Ley, hubo necesidad de adecuar la estructura orgánica de las nuevas atribuciones conferidas por dicho ordenamiento. Se buscó ser permanente y sistemático con el propósito de estar en

aptitud de cumplir las tareas cada vez con mayor eficiencia. Para lograrlo fue necesario incrementar sus recurso humanos, materiales, financieros y técnicos, de acuerdo a las necesidades económicas, políticas y sociales que modifican la situación de un país federal.

Actualmente, la proyección de la Auditoría Superior de la Federación tiene alcance nacional e internacional, en el ámbito nacional la coordinación con las Auditorías Superiores de los estados se estrecha cada vez más, prueba de ello son las reuniones nacionales que los responsables de estos organismos fiscalizadores realizan periódicamente.

A nivel internacional la Auditoría Superior de la Federación participa en las reuniones como país miembro del INTOSAI que es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. La filial regional de esta organización en América Latina es la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

El 12 de septiembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el actual Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación,, ordenamiento que llenó ese vacío jurídico, toda vez que la Institución venía operando, por casi 9 meses, sólo con lo preceptuado en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La estructura específica se establece en el artículo 2 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, el cual dispone que:

ARTICULO 2º.- Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Auditoría Superior de la Federación contará con los siguientes servidores públicos y Unidades Administrativas adscritas a los mismos:

1. Auditor Superior de la Federación

2. Auditor Especial de Cumplimiento Financiero

2.1 Dirección General de Auditoría de Ingresos Federales

2.1.1 Dirección de Auditoría de Ingresos

2.1.1.1 Subdirección de Auditoría de la Recaudación "A"

2.1.1.2 Subdirección de Auditoría de la Recaudación "B"

2.1.2 Dirección de Auditoría de la Recaudación

2.1.2.1 Subdirección de Auditoría de la Recaudación "C"

2.1.2.2 Subdirección de Auditoría de la Recaudación "D"

2.1.3 Dirección de Auditoría de Deuda Pública y Movimiento de Fondos Federales

2.1.3.1 Subdirección de Auditoría de Movimientos de Fondos Federales

2.1.3.2 Subdirección de Auditoría de Deuda Pública Federal

2.2 Dirección General de Auditoría al Gasto Público Federal

2.2.1 Dirección de Auditoría de Egresos "A"

2.2.1.1 Subdirección de Auditoría de Egresos "A1"

2.2.1.2 Subdirección de Auditoría de Egresos "A2"

2.2.1.3 Subdirección de Auditoría de Egresos "A3"

2.2.2 Dirección de Auditoría de Egresos "B"

2.2.2.1 Subdirección de Auditoría de Egresos "B1"

2.2.2.2 Subdirección de Auditoría de Egresos "B2"

2.2.3 Dirección de Auditoría de Egresos "C"

2.2.3.1 Subdirección de Auditoría de Egresos "C1"

2.2.3.2 Subdirección de Auditoría de Egresos "C2"

2.3 Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

2.3.1 Dirección de Auditoría a Entidades de los Sectores de Comunicaciones y Servicios

2.3.1.1 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Comunicaciones

- 2.3.1.2 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Servicios**
- 2.3.2 Dirección de Auditoría a Entidades de los Sectores Agropecuario y Abasto**
 - 2.3.2.1 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Agropecuario**
 - 2.3.2.2 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Abasto**
- 2.3.3 Dirección de Auditoría a Entidades del Sector Energético Industrial**
 - 2.3.3.1 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Energético**
 - 2.3.3.2 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Industrial**
 - 2.3.3.3 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Minería**
- 2.4 Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales**
 - 2.4.1 Dirección de Auditoría a los Sectores Desarrollo Social, Servicios y Administración**
 - 2.4.1.1 Subdirección de Auditoría al Sector Desarrollo Social**
 - 2.4.1.2 Subdirección de Auditoría a los Sectores Servicios y Administración**
 - 2.4.2 Dirección de Auditoría al Sector Infraestructura**
 - 2.4.2.1 Subdirección de Auditoría al Sector Infraestructura del Transporte**
 - 2.4.2.2 Subdirección de Auditoría al Sector Infraestructura Hidráulica**
 - 2.4.3 Dirección de Auditoría al Sector Producción**
 - 2.4.3.1 Subdirección de Auditoría al Sector Petrolero**
 - 2.4.3.2 Subdirección de Auditoría al Sector Eléctrico**
 - 2.4.4 Dirección de Auditoría de Proyecto**
 - 2.4.4.1 Subdirección de Auditoría de Proyecto**
 - 2.4.4.2 Subdirección de Auditoría a la Inversión Física**

2.5 Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales en Estados y Municipios

2.5.1 Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A"

2.5.1.1 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A1"

2.5.1.2 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A2"

2.5.2 Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B"

2.5.2.1 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B1"

2.5.2.2 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B2"

2.5.3 Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C"

2.5.3.1 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C1"

2.5.3.2 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C2"

3. Auditor Especial de Desempeño

3.1 Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas y de Infraestructura

3.1.1 Dirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas

3.1.1.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas "A"

3.1.1.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas "B"

3.1.2 Dirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura

- 3.1.2.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura "A"**
- 3.1.2.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura "B"**
- 3.2 Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Servicios y Desarrollo Social**
 - 3.2.1 Dirección de Auditoría de Desempeño al Sector Salud y Educación**
 - 3.2.1.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, Seguridad Social y Educación "A"**
 - 3.2.1.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, Seguridad Social y Educación "B"**
 - 3.2.2 Dirección de Auditoría de Desempeño al Sector Abasto y Desarrollo Social**
 - 3.2.2.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Abasto, Asistencia Social Laboral y Desarrollo Regional y Urbano "A"**
 - 3.2.2.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Abasto, Asistencia Social Laboral y Desarrollo Regional y Urbano "B"**
- 3.3 Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Gestión Gubernamental y Finanzas**
 - 3.3.1 Dirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Soberanía del Territorio Nacional y Procuración e Impartición de Justicia**
 - 3.3.1.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Soberanía del Territorio Nacional y Procuración e Impartición de Justicia "A"**
 - 3.3.1.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Soberanía**

del Territorio Nacional y Procuración e Impartición de Justicia "B"

**3.3.2 Dirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores
Gobernación, Organización de los Procesos Electorales y
Legislación**

**3.3.2.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores
Gobernación, Organización de los Procesos Electorales y
Legislación "A"**

**3.3.2.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores
Gobernación, Organización de los Procesos Electorales y
Legislación "B"**

3.4 Dirección General de Auditorías Especiales

3.4.1 Dirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios

3.4.1.1 Subdirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios "A"

3.4.1.2 Subdirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios "B"

3.4.2 Dirección de Auditoría a Entidades Financieras

3.4.2.1 Subdirección de Auditoría a Entidades Financieras "A"

3.4.2.2 Subdirección de Auditoría a Entidades Financieras "B"

4. Auditor Especial de Planeación e Información

4.1 Dirección General de Análisis e Investigación Económica

4.1.1 Dirección de Análisis de las Finanzas Públicas

4.1.1.1 Subdirección de Análisis del Gasto del Gobierno Federal

**4.1.1.2 Subdirección de Análisis de Ingresos del Gobierno
Federal**

4.1.1.3 Subdirección de Análisis del Sector Paraestatal

4.1.2 Dirección de Investigación Económica

4.1.2.1 Subdirección de Estudios Económicos Sectoriales

**4.1.2.2 Subdirección de Análisis Macroeconómico y Deuda
Pública**

4.1.2.3 Subdirección de Estudios Econométricos

4.2 Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica

- 4.2.1 Dirección de Planeación**
 - 4.2.1.1 Subdirección de Análisis y Planeación de Auditorías**
 - 4.2.1.2 Subdirección de Programas de Auditoría**
- 4.2.2 Dirección de Normalidad Técnica**
 - 4.2.2.1 Subdirección de Normalidad Técnica**
 - 4.2.2.2 Subdirección de Metodología para la Fiscalización**
- 4.2.3 Dirección de Evaluación de Procesos**
 - 4.2.3.1 Subdirección de Control de Calidad**
 - 4.2.3.2 Subdirección de Evaluación Técnica**
 - 4.2.3.3 Subdirección de Informes Especiales**
- 4.3 Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditoría**
 - 4.3.1 Dirección Editorial de Informes de Auditoría**
 - 4.3.1.1 Subdirección de Integración Editorial**
 - 4.3.1.2 Subdirección de Revisión**
 - 4.3.1.3 Subdirección de Estadística**
 - 4.3.2 Dirección de Control y Seguimiento de Resultados de Auditoría**
 - 4.3.2.1 Subdirección de Control de Resultados de Auditoría**
 - 4.3.2.2 Subdirección de Seguimiento de Resultados de Auditoría**
- 5. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos**
 - 5.1 Dirección General Jurídica**
 - 5.1.1 Dirección Consultiva**
 - 5.1.1.1 Subdirección de Asesoría Jurídica a Dependencias y Órganos Autónomos**
 - 5.1.1.2 Subdirección de Asesoría Jurídica a Entidades**
 - 5.1.2 Dirección Contenciosa**
 - 5.1.2.1 Subdirección de Asuntos Administrativos**
 - 5.1.2.2 Subdirección de Asuntos Contenciosos**
 - 5.1.3 Dirección Jurídica de Asistencia Técnica**
 - 5.1.3.1 Subdirección de Apoyo a Auditorías**

6.3.1.2 Subdirección de Programación

6.3.2 Dirección de Tecnología

6.3.2.1 Subdirección de Mantenimiento

6.3.2.2 Subdirección de Apoyo Logístico

6.3.2.3 Subdirección de Operación y Datos

6.4 Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior

6.4.1 Dirección de Investigación

6.4.1.1 Subdirección de Investigación "A"

6.4.1.2 Subdirección de Investigación "B"

6.4.2 Dirección de Capacitación

6.4.2.1 Subdirección de Organización y Programación

6.4.2.2 Subdirección de Documentación y Programas Especiales

7. Jefes de Departamento

8. Auditores

*El Auditor Superior de la Federación contará además con el apoyo de las siguientes unidades administrativas: **Coordinación de Asesores, Coordinación de Relaciones Institucionales, Coordinación de Control y Auditoría Interna y Secretaría Técnica**, las cuales ejercerán las atribuciones que mediante acuerdo determine el propio Auditor Superior de la Federación y las que se señalen en los Manuales de Organización y Procedimientos de la Auditoría Superior de la Federación.*

• **ATRIBUCIONES.**

Ahora bien, siendo el **Auditor Superior de la Federación** el representante del Órgano Técnico, le corresponde delegar sus facultades delegables, en forma general o particular a servidores públicos subalternos, planear actividades y aprobar los programas de trabajo, someter a consideración de la Cámara de Diputados el Presupuesto Anual de la Entidad de Fiscalización Superior de la

Federación, así como el presupuesto mensual de la Entidad a la Comisión de Vigilancia.

Una de las funciones primordiales para efectos de revisión de la Cuenta Pública, es la facultad que tiene de rendir a la Cámara de Diputados, el informe de resultados. Asimismo, ordenar la práctica de auditorías, visitas e inspecciones, expedir los pliegos de observaciones que se deriven de las irregularidades detectadas en las prácticas de auditorías a las dependencias y entidades, promover ante las autoridades competentes, o sea, ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el fincamiento de las responsabilidades, la aplicación de sanciones, el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal, el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, la atención de las recomendaciones, entre las más destacadas.

Para el ejercicio de sus funciones, el Auditor Superior de la Federación contará con el auxilio de los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, Desempeño y Planeación e Información.

- **Auditor Especial de Cumplimiento Financiero.-** Supervisa la ejecución de auditorías para verificar que los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondan a los estimados; Coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones; Ordenar y supervisar la práctica de exámenes a los sistemas administrativos y mecanismos de control interno de las entidades fiscalizadas; Coordinar la práctica de auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales; Supervisar las auditorías programadas; Ordenar que se revisen las inversiones físicas, bienes adquiridos y servicios contratados; Constatar que mediante las intervenciones de la Auditoría Superior de la Federación, se verifique que los recursos recaudados, captados y ejercidos, así como el manejo de los fondos federales, se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la legislación y la normatividad aplicables;

Ordenar y coordinar inspecciones para comprobar que los entes públicos federales operan de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico por el cual fueron creados; etc.

- **Auditor Especial de Desempeño.**- Corresponde coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones de las Direcciones Generales a su cargo, así como el funcionamiento de las entidades fiscalizadas; Supervisar que durante las intervenciones de las Direcciones Generales a su cargo, se constate que en la ejecución de los programas, proyectos y acciones se hayan efectuado los registros esenciales y que los procedimientos aplicados hayan sido suficientes para salvaguardar y controlar debidamente los bienes públicos; Coordinar y supervisar la práctica de auditorías de desempeño y especiales orientadas a verificar que los gastos correspondieron a los autorizados y se efectuaron con economía, eficacia y eficiencia; Coordinar y supervisar que las auditorías de desempeño y estudios permitan constatar que los bienes producidos y servicios ofrecidos por las entidades fiscalizadas correspondieron a los recursos erogados y cumplieron las metas propuestas con eficacia, eficiencia y economía; Verificar que las auditorías a su cargo incluyan el examen de que las entidades fiscalizadas hayan establecido mecanismos adecuados para medir e informar sobre la eficacia de las acciones y la adopción de las prácticas más convenientes para la gestión pública; Planear y vigilar que en las auditorías y revisiones se evidencie que el impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales corresponda a lo planeado y que cumplieron con las expectativas previstas en términos de costo-beneficio para la sociedad; Promover que la rendición de cuentas por parte de las entidades fiscalizadas, incluya indicadores de gestión y de desempeño institucional que permitan evaluar los resultados, así como constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos públicos; Supervisar que en las auditorías especiales y evaluaciones a los procesos de: Creación, fusión,

venta o desincorporación de las entidades paraestatales; concesión de servicios públicos federales, y de apoyo para saneamiento financiero. Etc.

- **Auditor Especial de Planeación e Información.**- Corresponde determinar y disponer la preparación de los análisis temáticos para efectos de la planeación e integración del programa anual de auditorías visitas e inspecciones y la preparación del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública; Coordinar y supervisar la elaboración de los análisis de los temas debatidos en las comparecencias, ante las Comisiones Legislativas del H. Congreso de la Unión, de los Titulares y servidores públicos de los entes sujetos a fiscalización; Establecer los criterios para el análisis del Informe Presidencial, las memorias de labores de los entes sujetos de revisión y los informes que por ley deben rendir los entes públicos federales y dirigir la elaboración de estudios sobre el comportamiento de la economía nacional y de las finanzas públicas; Coordinar y supervisar el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación; Organizar y supervisar el examen de la información económica, financiera, programática y presupuestal que se presente en la Cuenta Pública y en el Informe de Avance de Gestión Financiera; Establecer la metodología para la planeación de las revisiones sobre la Cuenta Pública y el Informe de Avance de Gestión Financiera; Coordinar la integración y actualización del marco normativo general para la fiscalización de la gestión gubernamental, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación; Promover ante las instancias competentes la expedición, derogación o modificación de normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo, así como de otros elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones a cargo de la Auditoría Superior de la Federación; Planear y coordinar la integración del programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y someterlo a la aprobación del Auditor Superior de la Federación, así como informar de los avances en su ejecución. etc.

- **Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.-** Le corresponde representar a la Auditoría Superior de la Federación ante los Tribunales de la República y ejercer las acciones inherentes en los procedimientos civiles, penales, administrativos o de cualquier otra índole que se instauran con motivo de los resultados del ejercicio de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación o en aquellos en que sea requerida su intervención; Coordinar y supervisar el asesoramiento jurídico a las diversas áreas de la Auditoría Superior de la Federación y los estudios, proyectos e investigaciones que requiera el desempeño de sus atribuciones, así como expedir los lineamientos sobre el levantamiento de las actas administrativas que correspondan; Sistematizar y unificar los criterios de interpretación de las disposiciones jurídicas que regulen el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, así como coordinar su difusión; Someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación los proyectos de documentos mediante los cuales se promueva el fincamiento de responsabilidades civiles, penales, políticas o administrativas, así como el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, derivadas del cumplimiento de las atribuciones legales de la Auditoría Superior de la Federación; Elaborar y someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación, las denuncias y querellas penales que procedan como consecuencia del cumplimiento de las atribuciones legales conferidas a la Auditoría Superior de la Federación, así como coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales de los que forme parte; Elaborar y someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación las denuncias de juicio político a que se refiere la fracción XVI del artículo 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; Someter a la consideración del Auditor Superior y de los Auditores Especiales, los pliegos de observaciones que se deriven de las auditorías, visitas e inspecciones que practiquen las áreas auditoras de la Auditoría Superior de la Federación; Admitir e instruir los recursos de reconsideración previstos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación hasta ponerlos en estado de

resolución; Promover por acuerdo del Auditor Superior de la Federación la solicitud a la Tesorería de la Federación para que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables; Proponer las normas y lineamientos que regulen la integración y actualización del registro de servidores públicos sancionados por la Auditoría Superior de la Federación, entre otros.

- **Titular de la Unidad General de Administración.**- Corresponde administrar los recursos financieros, humanos, técnicos y materiales de la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias que la rigen y con las políticas y normas que emita el Auditor Superior de la Federación; Coordinar y supervisar la preparación del anteproyecto del presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como controlar el ejercicio presupuestal; Expedir los nombramientos del personal de la Auditoría Superior de la Federación, hasta el nivel de mandos medios, y resolver sobre sus movimientos y los casos de terminación de los efectos de dichos nombramientos, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables; Autorizar, de acuerdo con las disposiciones normativas aplicables, la contratación de las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles, capacitación y las inversiones físicas, que soliciten las áreas de la Auditoría Superior de la Federación; Coordinar las actividades de capacitación e investigación en que participen los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación; Supervisar el desarrollo e implantación de políticas y sistemas de informática de la Auditoría Superior de la Federación; Someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación, los manuales de organización y de procedimientos administrativos de la Auditoría Superior de la Federación; Supervisar la organización y funcionamiento del Servicio Fiscalizador de Carrera, dentro de la Auditoría Superior de la Federación, así como proponer al Auditor Superior de la Federación el proyecto de Estatuto correspondiente; Autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base, con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,

Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y del Reglamento de Escalafón correspondiente; Imponer a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación las sanciones legales que procedan cuando incurran en responsabilidades administrativas en el desempeño de sus funciones.

Corresponde a los **Jefes de Departamento** de acuerdo a su área de adscripción, auxiliar al Auditor Superior de la Federación, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores y Subdirectores en el desarrollo de las funciones que a éstos les señala la Constitución, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el presente Reglamento y los manuales de organización y procedimientos de la Auditoría Superior de la Federación.

Corresponde a los **Auditores** realizar las auditorías, visitas e inspecciones para las cuales sean comisionados, sujetándose a las leyes respectivas, y ser el representante de la Auditoría Superior de la Federación en lo concerniente a la comisión conferida; Levantar actas circunstanciadas en presencia de dos testigos, en las que se harán constar hechos y omisiones que hubieren encontrado durante sus actuaciones; Solicitar y obtener toda la información y documentación necesaria para el cumplimiento de la comisión conferida; Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad; Revisar y evaluar la información y documentación que se les proporcione en la práctica de las auditorías, visitas e inspecciones; Recabar y elaborar los papeles de trabajo correspondientes a cada auditoría; Elaborar las cédulas de observaciones y proponer las recomendaciones correspondientes de la auditoría; Elaborar el proyecto de Informe Final de las auditorías en las que participen; Integrar los expedientes con los papeles de trabajo que se deriven de las auditorías; Organizar, clasificar, archivar y salvaguardar, de acuerdo a las disposiciones aplicables, la información y documentación correspondiente a cada auditoría; Verificar el cumplimiento de parte del ente auditado del marco legal y normativo de la auditoría; Dar seguimiento a las observaciones-recomendaciones

derivadas de las auditorías en que participaron y promover su solventación y desahogo.

4.3.2. FUNCIÓN E IMPORTANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR EN EL CONTROL GUBERNAMENTAL.

La historia misma ha demostrado que las formas fuertes de gobierno democrático y los altos índices de libertad redundan a la larga en un aumento del crecimiento económico, el cual normalmente se aúna a una mayor productividad, lo que se traduce en mejores estándares de vida para todos los ciudadanos de un país. Las formas de democracia sólidas necesitan ser transparente y tener mecanismos adecuados de rendición de cuentas para maximizar el desempeño del Gobierno y asegurar la rendición de cuentas, así como su credibilidad y factibilidad.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene una importantísima función para asegurar que el Gobierno cuente con mecanismos, y que este operando como se pretende. Sin embargo, para que este órgano técnico pueda ser efectivo, necesita tener un grado adecuado, y los resultados de su trabajo debe comunicarse no sólo con el legislativo, sino también al público en general. Además, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación desempeña una importante función en relación con la administración financiera en los controles totales y las labores de información administrativa que debe señalar y construir una función importante en otras áreas, como las auditorías de desempeño, que estén diseñadas para mejorar la economía, la eficiencia y la eficacia del quehacer político.

Una Entidad de Fiscalización Superior de la Federación debe estar diseñada para reflejar las necesidades e intereses de los cuerpos legislativos como un todo. Además, deben tener un grado razonable de autonomía e iniciativa respecto a la manera de asignar sus recursos y desempeñar su trabajo.

4.3.3. IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

La independencia de la gestión en la Entidad de Fiscalización Superior es un elemento esencial para reforzar su mejor labor fiscalizadora. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación desarrolla dentro del marco institucional del Estado, una función de suma importancia para garantizar su estabilidad: la función de control. Esta función asiste y complementa a las tradicionales y fundamentales funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Su principal producto es brindar la garantía necesaria para el ejercicio transparente, eficiente, económico y eficaz de la gestión pública, acorde con las demandas de la sociedad civil.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación ha manifestado en diversos foros nacionales e internacionales su preocupación permanente por propender a garantizar las mejores condiciones para el ejercicio permanente de sus funciones fiscalizadoras de la gestión pública.

La independencia funcional y organizativa, hace necesario el deslinde de su independencia frente a las entidades auditadas, y postula el establecimiento de las garantías legislativas necesarias para afianzar la función fiscalizadora en términos de autonomía y objetividad. Aquí radica, precisamente, la esencia del control externo que realiza la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, el que sólo puede ser ejercido por una institución sin relación de dependencia respecto a la entidad auditada. Con respecto a la independencia de los miembros y funcionarios de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se entiende por miembros a quienes representan a la institución e intervienen en los niveles decisivos, y se reconoce la importancia fundamental del componente humano para garantizar la independencia de las instituciones. De aquí parte, la pertinencia de adoptar los mecanismos legislativos y reglamentarios para garantizar la estabilidad en el cargo, así como la capacidad de tomar decisiones adecuadas de quienes tienen la responsabilidad de representar a la entidad de control.

Reviste singular importancia la autonomía de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación en la labor de detención de prácticas de corrupción en la administración pública. Una administración pública que cumple con sus objetivos de gestión en términos de eficiencia, eficacia y economía, satisface las expectativas y necesidades de la comunidad, con lo que alcanza mayores márgenes de legitimidad social y política. La Auditoría Superior de la Federación aporta, mediante las conclusiones y recomendaciones contenidas en sus informes de control y de auditoría, el perfeccionamiento de los diversos sistemas administrativos que rigen en la gestión que deben revestir una mayor atención.

La autonomía administrativa o funcional hace posible el ejercicio de actividades como la organización de los servicios relativos a la nominación de funcionarios y servidores, así como la propia gestión de sus bienes y recursos, acorde con las políticas institucionales. La autonomía operativa se refiere a esto último, es decir, a la capacidad de quienes dirigen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de trazar sus políticas institucionales, en especial los planes de auditoría que son la naturaleza misma de su gestión sin la injerencia de otra institución.

Por otro lado, la autonomía técnica se desprende de lo anterior, y de la facultad en el uso de sus propios procedimientos; en el caso de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, está referido a los procedimientos técnicos inherentes a la práctica de la auditoría.

Con relación a la autonomía de gestión por parte de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación dentro del sistema institucional del Estado, existe una serie de factores que la refuerzan los cuales pueden resumirse, entre otros, en legislación clara y definida, objetividad, trabajo técnico, calidad y alta tecnificación, etc.

"En el contexto de la INTOSAI, sobre el cual seguramente el Dr. Franz Fiedler, Secretario General de la Organización, se ha de referir con mayor profundidad, adicionalmente se ha aprobado la creación de un grupo de estudio para analizar el tema de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, el cual se encargará de desarrollar los postulados de la Declaración de Lima aprobada en el INCOSAI de 1977 y elaborar las normas para su respectiva aplicación, tomando en cuenta las particularidades de los sistemas de auditoría en el sector público de cada país y grupo regional." ⁵⁹

4.3.4. IMPORTANCIA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN EN LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA.

La rendición de cuentas públicas se erige como espina dorsal de la democracia política, al grado en que puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario, sea cual sea la modalidad que adopte. Precisamente, lo contrario de la rendición de cuentas es la impunidad gubernamental. Y la impunidad es el sello de los autoritarismos, en tanto que una democracia se caracteriza porque la impunidad de los gobernantes, cuando abusan de su poder, no sea la norma sino la excepción.

De tal forma que para que pueda hablarse de la existencia de una democracia política eficaz, un sistema político debe cumplir, al menos, con las siguientes tres condiciones, vinculadas con la función de llamar a cuentas a los gobernantes:

- a) Que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas. Esto es así porque en algunos regímenes semiautoritarios algunos gobernantes quizá puedan ser llamados a cuentas, pero el jefe de gobierno esta fuera de esa posibilidad. Gozando de plena impunidad. En una democracia quien tiene más poder tiene

⁵⁹ "La fiscalización Superior ante el Nuevo Milenio", Op. Cit. p. 54.

mayor responsabilidad política. Es decir, el más poderoso con mayor razón debe poder ser llamado a cuentas en caso de ineficacia política, transgresión a la ley o abuso de poder.

- b) La rendición de cuentas debe discurrir de abajo hacia arriba, es decir, son las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que deben poder llamar a cuentas a los gobernantes en distintos niveles, incluyendo al jefe de gobierno. De no fluir la rendición de cuentas de abajo hacia arriba, sino a la inversa, entonces el jefe de gobierno sería impune.
- c) En una democracia las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica. Esa es precisamente la ventaja de la democracia frente a un autoritarismo, pues en cualquier autoritarismo, donde el jefe de gobierno es impune –por la propia incapacidad de las instituciones para llamarlo a cuentas- podría ser ciertamente derrocado y penalizado, pero no por la vía legal e institucional sino a través de una revolución que deponga al régimen. Sólo entonces un mal gobernante podrá ser removido del poder, o incluso castigado.

"Así, Luis XVI fue destronado y guillotinado en medio de una monarquía absoluta –un régimen no democrático-; pero para ello, tuvo que estallar una revolución social, la de 1789. Destino similar tuvieron otros autócratas, como Nicolás II de Rusia, Porfirio Díaz de México, Anastasio Somoza de Nicaragua, o el Shah de Irán. En todos los casos, hubo una revolución de por medio para poder destituir a esos gobernantes que habían dejado de gozar del respaldo y aceptación de sus pueblos".⁶⁰

⁶⁰ Crespo, José Antonio. "Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas" Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, 2001., p.10.

Así, los mecanismos institucionales que permiten la rendición de cuentas en tales condiciones, son propios de la democracia política y facilitan la remoción pacífica e incluso la penalización de un mal gobernante con costos mínimos para la sociedad, y la disuasión de ese mismo gobernante para que no incurra en abuso de poder, todo lo cual eleva sustancialmente las probabilidades de que el interés particular de los gobernantes se concilie en algún grado importante con el bienestar colectivo de la sociedad, o al menos que no entren en franca contradicción.

4.3.5. FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

Como he mencionado, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento en nuestro país, la que define y establece la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, al asentar en el artículo 73, fracción XXIV, como facultad del Congreso de la Unión, la expedición de la Ley de este órgano. Asimismo, en el artículo 74 al enunciar las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en las siguientes fracciones:

- “II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.”

El citado artículo 74, establece que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación 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.

Como lo establece la citada fracción II, la Cámara de Diputados debe vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

4.3.6. QUIEN FORMULA Y ANTE QUIENES SE PRESENTA LA CUENTA PÚBLICA.

Las etapas de su elaboración y presentación son las siguientes:

- La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales.
- Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rendirán a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1o. de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Dicho informe será consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Cuenta Pública que se rinda a la Cámara deberá consolidar la información del Informe de Avance de Gestión Financiera, así como la correspondiente al segundo semestre del año que corresponda

Respecto del Informe de Avance de Gestión Financiera, la Auditoría Superior de la Federación únicamente podrá auditar los conceptos reportados en él como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Al efecto, la Auditoría Superior de la Federación podrá realizar observaciones, disponiendo los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de cuarenta y cinco días para formular los comentarios que procedan.

- **La Cuenta Pública será turnada a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión y fiscalización superior, a través de la Comisión de la Cámara.**
- **Las observaciones que realice la Auditoría Superior de la Federación, deberán notificarse a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, con el propósito de que sus comentarios se integren al Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.**
- **La fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera y la revisión de la Cuenta Pública están limitadas al principio de anualidad a que se refiere la fracción IV del artículo 74 constitucional, por lo que un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, sólo podrá ser revisado y fiscalizado anualmente en la parte ejecutada precisamente en ese ejercicio, al rendirse la Cuenta Pública; lo mismo ocurrirá cuando el proceso se declare como concluido. En virtud de lo anterior, la revisión de conceptos ya**

fiscalizados con motivo del Informe de Avance de Gestión Financiera, no deberán duplicarse a partir de la revisión de la Cuenta Pública.

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

- La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como a la demás información que resulte necesaria, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información. Por lo que hace a la relativa a las operaciones de cualquier tipo, proporcionada por 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 a que aluden los artículos 27 y 28 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de esta Ley.
- Las auditorías, visitas e inspecciones que se efectúen, se practicarán por el personal expresamente comisionado para el efecto por la Auditoría Superior de la Federación o mediante la contratación de profesionales de auditoría independientes, habilitados por la misma para efectuar visitas o inspecciones, siempre y cuando no exista conflicto de intereses.

- **La Auditoría Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.**
- **La Auditoría Superior de la Federación en el Informe del Resultado, dará cuenta a la Cámara de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.**
- **Cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la Auditoría Superior de la Federación procederá a 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 Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.**

Por lo que las entidades fiscalizadas, deberán rendir a la Auditoría Superior de la Federación, en un plazo que no excederá setenta y cinco días contados a partir de la recepción del requerimiento, un Informe del Resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados. Este informe en ningún caso contendrá información de carácter reservado.

- Si transcurrido el plazo de los setenta y cinco días contados a partir de la recepción del requerimiento, la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el informe solicitado, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar las responsabilidades que corresponda e impondrá a los servidores públicos responsables una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Su reincidencia se podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta, además de que podrá promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes.
- Cuando la Auditoría Superior de la Federación, además de imponer la sanción respectiva, requiera al infractor para que en un plazo determinado, que nunca será mayor a cuarenta y cinco días, cumpla con la obligación omitida motivo de la sanción y éste incumpla, será sancionado como reincidente.
- Si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a determinar los daños y perjuicios correspondientes, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas; Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Presentar las denuncias y querrelas penales, a que haya lugar y, 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 Auditoría

Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

- Incurren en responsabilidad los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus Informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación y, los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.
- Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación conforme a esta Ley, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida.

4.3.7. INFORMACIÓN QUE PROPORCIONA LA CUENTA PÚBLICA.

El contenido específico de la Cuenta Pública, está integrado por dos grandes apartados:

1. Exposición de motivos, y
2. Estados financieros y presupuestos.

La Exposición de Motivos, es el documento que muestra el análisis de los estados presupuestarios que conforman la Cuenta Pública y un breve estudio del

comportamiento de la economía en su conjunto, respecto al desarrollo del país, incluyendo indicadores económicos que orienten en relación a las distintas tasas de desarrollo, en la forma siguiente:

- **Análisis de Ingresos.** Estudio de la recaudación de la Ley de Ingresos de la Federación.
- **Análisis de Egresos.** Estudio del Presupuesto de Egresos en tres clasificaciones: administrativa, o total por dependencia; económica, o por objeto del gasto corriente y de capital; y funcional, por función o rama económica.
- **Deuda Pública.** Se estudia atendiendo a la Institución intermediaria, al origen, a los instrumentos de captación o amortización de deuda y al saldo del año de que se trate.
- **Clasificación Sectorial.** Estudio de la política sectorial del Ejecutivo Federal, distribuida en los once sectores considerados más representativos de la actividad gubernamental.

4.4. DIFERENCIAS ENTRE LA FISCALIZACIÓN QUE REALIZA LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

En principio debo puntualizar que la función sustantiva de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la de ser la Auditoría interna del Ejecutivo Federal y la Auditoría Superior de la Federación es la auditoría externa al ejecutivo federal. Aunque no son excluyentes, porque tienen el mismo perfil y características propias pero son técnicamente complementarias. Ninguna de ellas por su función, es prescindible.

En una generalización resumida podría decirse que ambas auditorías tienen un génesis común, a pesar de que surgen en épocas distintas y distantes: su primer origen se da al final de tiempos violentos y en su definición esta presente un claro reclamo de transparencia, limpieza y eficacia en el manejo de los recursos públicos.

La externa (Auditoría Superior de la Federación) antes Contaduría Mayor de Hacienda que nace y existió hasta diciembre de 2000, exactamente con ese nombre con la Constitución de 1824, logro que se logra después de dolorosos intentos y como culminación de la guerra de independencia consumada en 1821; su función es "externa", independiente, porque desde entonces depende del Poder Legislativo. Y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es decir, "la auditoría interna", tiene su primer antecedente en los esteriores de la Revolución como movimiento armado; en cierta forma, es consecuencia de la Constitución de 1917 que trae la reforma a la organización hacendaria, y que en 1918 da origen a la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de la Federación.

También ambas resurgen como respuesta política al hartazgo de la sociedad; una de las primeras iniciativas del presidente Zedillo (presentada al pleno de la Cámara de Diputados en noviembre de 1995) fue para modificar radicalmente la Contaduría Mayor de Hacienda y convertirla en órgano de fiscalización superior.

La iniciativa de Zedillo pasó a comisiones, se le dieron largas y finalmente, con cambios importantes, en diciembre de 2000 fue aprobada por lo diputados como Ley de Fiscalización Superior de la Federación que crea la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, se turno al senado, se retocó ligeramente, se dictaminó al cuarto para las doce en abril de 2000 pero no salió. Tarea prioritaria para la LVIII Legislatura.

Por otra parte el Departamento de Contraloría de la Federación desaparece en 1932, y esto sucede porque tenía nivel de departamento lo cual explica por qué

cuando resurge lo hace con jerarquía de Secretaría de estado dependiendo directamente del Presidente. Es interesante enterarse que entre 1932 y 1979 la función, al principio desaparecida, en forma incipiente renace en 1946 en que se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y que desde entonces empieza a dar pequeños brincos hacia arriba hasta llegar a lo que ahora es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (la Secretaría de Bienes Nacionales paso a ser la Secretaría del Patrimonio Nacional, luego la Secretaría de Patrimonio y fomento industrial y cuando surge la Secretaría de Programación y Presupuesto la función viaja hacia allá; y finalmente da origen a la Secretaría de Contraloría General de la Federación "SECOGEF", ahora llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo "SECODAM").

En conclusión la Auditoría Externa añade confianza a la información que una entidad comunica a terceros; su independencia es la columna vertebral de la rendición de cuentas. La auditoría interna es para fines propios, sostén de todos los sistemas de control y por tanto eminentemente preventiva, de interés directo del responsable de la administración; revisa, juzga a todos sus integrantes.

Cabe señalar, que la revisión que lleva a cabo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se ha considerado, en algunos casos, como duplicatoria de la que lleva a efecto la Auditoría Superior de la Federación; lo cual es erróneo en virtud de que:

- Las acciones realizadas por el Gobierno Federal son de tal magnitud, que las dos instituciones no pueden abarcar la revisión total de las mismas.
- Los objetivos de la revisión son diferentes.
- Los momentos de revisión también son diferentes; la Auditoría Superior de la Federación realiza sus intervenciones a posteriori y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), independientemente de

que puede intervenir a posteriori, tiene facultad y oportunidad de intervenir en forma concomitante a la realización de las acciones de gobierno.

De esta manera, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a las atribuciones que tienen conferidas, efectúan paralelamente auditorías y evaluaciones, la primera, a las entidades enumeradas en el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la segunda a las dependencias y entidades que según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal conforman a la Administración Pública.

Se indican a continuación algunas diferencias específicas de mayor relevancia entre la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo:

**Auditoría Superior de la
Federación.**

**Secretaría de Contraloría y
Desarrollo Administrativo**

Revisa la Cuenta Pública del Gobierno Federal:

La fracción I del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la faculta para planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, y para inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos.

Verifica si las entidades a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, realizaron sus

El control se concreta únicamente a la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

operaciones de acuerdo a las leyes, ejercieron correctamente sus presupuestos, se ajustaron a los programas de inversión y aplicaron los recursos de financiamiento con periodicidad y legalidad.

El artículo 5 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación señala que la fiscalización superior que realice la Auditoría Superior de la Federación, se ejerce de manera posterior a la gestión financiera.

El artículo 8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se faculta a la Auditoría Superior de la Federación para rendir el informe de resultados, siempre sobre la revisión de la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados, con las observaciones y comentarios correspondientes.

La Auditoría Superior de la Federación puede promover el fincamiento de responsabilidades (fracción XVI del artículo 16 LFSF). Dichas responsabilidades sólo serán

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene facultades para ejercerlas en todo tiempo, en función del control preventivo que le corresponde.

La SECODAM debe informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización.

La SECODAM está facultada para constituir o fincar responsabilidades administrativas cuando procedan a los servidores públicos; aplicar las sanciones que le correspondan y

por daños o perjuicios causados
intencional o imprudentemente a la
Hacienda Pública Federal.

constituir o fincar responsabilidades a
su propio personal.

4.5. ACCIONES QUE PROMUEVE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

4.5.1. PLIEGO DE OBSERVACIONES.

La Auditoría Superior de la Federación después de analizar la Cuenta Pública, podrá realizar observaciones, disponiendo los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de cuarenta y cinco días para formular los comentarios que procedan.

Los pliegos de observaciones tendrán por objeto consignar y subsanar las irregularidades encontradas al realizar algún acto de vigilancia, que no impliquen daños y perjuicios al Erario Federal ya sea por errores técnicos en la formulación o rendición de las cuentas, o bien, se detecten prácticas inconvenientes que puedan lesionar los intereses de la federación.

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

La Auditoría Superior de la Federación en el Informe del Resultado, dará cuenta a la Cámara de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de

responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

4.5.2. PROMOCIÓN DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

La Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad de determinar las responsabilidades que deriven de las irregularidades detectadas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública, en otras palabras fija los términos de dichas responsabilidades en lo referente a los sujetos responsables, monto y concepto.

Cabe resaltar que las responsabilidades que determina la Auditoría Superior de la Federación, son derivadas de la falta de desahogo del Pliego de Observaciones son de tipo administrativo, por lo que el órgano fiscalizador para la determinación de los posibles responsables tendrá que hacerlo de acuerdo con lo dispuesto en las normas administrativas aplicables en esa materia tales como: La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servicios Públicos.

A este respecto se consideran los tres tipos de responsabilidad administrativa, teniendo en primer término al responsable directo que es el servidor público que, mediante un acto u omisión, origina un daño o perjuicio a la Hacienda Pública; en segundo lugar está el responsable subsidiario que es el servidor público que por la índole de sus funciones le corresponde revisar o supervisar las actividades del responsable directo, pero que por causas que implican dolo, culpa o negligencia omitió dicha revisión o autorizó los actos de su subalterno, y en tercer lugar se encuentra el responsable solidario que es el tercero que tuvo participación en la causación de los daños y perjuicios a la Hacienda Pública, ya sea al recibir un pago indebido o en exceso.

La Auditoría Superior de la Federación una vez determinadas las responsabilidades, promueve su fincamiento ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a efecto de que esa dependencia del Ejecutivo Federal formule el Pliego de Responsabilidades correspondiente, el cual posteriormente se traduce en crédito fiscal a cargo de los responsables directo, solidario y subsidiario, turnándolo a la Tesorería de la Federación, para hacer efectivo su cobro mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

4.5.3 PROMOCIÓN DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

La Auditoría Superior de la Federación a través de esta acción solicita a la autoridad correspondiente sea aplicada la sanción que proceda legalmente a un servidor público o particular que por la ejecución de algún acto u omisión haya infringido una o algunas disposiciones legales o reglamentarias de carácter administrativo.

En este caso la autoridad sancionadora, ante la cual se promueve la imposición de sanciones administrativas que correspondan, varía dependiendo de quien se trate, ya sean servidores públicos o particulares. De ahí que cuando se hable de servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que la autoridad que aplique la sanción podrá ser el superior jerárquico o la Contraloría Interna en la dependencia o entidad a la que pertenezca, por otro lado, si se tratara de particulares y que regularmente son las empresas contratistas o proveedores, entonces la autoridad sancionadora será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La imposición de sanciones administrativas se promueve a través de un oficio el cual contendrá una narración clara y sucinta de los hechos; haciendo mención expresa a las disposiciones infringidas, acompañando a la promoción las pruebas necesarias que permitan demostrarlos, especificando el artículo o artículos infringidos, otorgando a la autoridad ante la cual se haya promovido la sanción un plazo para la aplicación respectiva.

En la práctica se distinguen 3 tipos de casos que dan lugar a la promoción de imposición de sanciones administrativas:

- a) Por no atender requerimientos de la Auditoría Superior de la Federación.
- b) Por infracción a disposiciones legales de diversa índole.
- c) Por infracciones detectadas por la Auditoría Superior de la Federación, en el ejercicio de sus atribuciones, que no constituyen violación directa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.5.4. IMPOSICIÓN DE SANCIONES RESARCITORIAS.

Cuando la Auditoría Superior de la Federación, además de imponer la sanción respectiva, requiera al infractor para que en un plazo determinado, que nunca será mayor a cuarenta y cinco días, cumpla con la obligación omitida motivo de la sanción y éste incumpla, será sancionado como reincidente.

Las responsabilidades resarcitorias se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

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

Las responsabilidades resarcitorias, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial. Las responsabilidades que se finquen a los

servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales y de la Auditoría Superior de la Federación, no eximen a éstos ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

Los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar, en los términos de esta Ley.

Las multas y sanciones resarcitorias tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida por la Auditoría Superior de la Federación, haciéndose efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable.

La Auditoría Superior de la Federación podrá 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 en que cometa la infracción.

- **Pliego preventivo de responsabilidades.**- Este es el documento jurídico-contable levantado por las Dependencia o Entidades en las cuales una vez acreditados presuntivamente los daños y perjuicios estimables en dinero, se asientan las irregularidades cometidas por servidores públicos y/o particulares que afecten a la Hacienda Pública del Gobierno Federal, o de las Entidades.
- **Pliego Definitivo.**- La calificación o determinación del Pliego de Responsabilidades concierne a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo constituyendo de esta manera el documento jurídico-contable que calificado por dicha Secretaría, debidamente fundamentado y motivado determina en cantidad líquida el daño o perjuicio causado, el o los sujetos responsables, así como la clase de responsabilidad en que hubiere incurrido.

4.5.5. FINCAMIENTO DE INDEMNIZACIONES Y SANCIONES PECUNIARIAS.

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

4.5.6. DENUNCIA O QUERRELLA.

La Auditoría Superior de la Federación a través del ejercicio de esta acción hace del conocimiento de la Procuraduría General de la República la irregularidad o irregularidades, cuyos hechos que la configuren presumiblemente puedan ser

constitutivos de algún delito. El organismo fiscalizador formula la denuncia penal, la cual contendrá una exposición pormenorizada de los hechos, apoyándose en el dictamen técnico que emita el área operativa sustantiva de la propia Auditoría Superior de la Federación que haya detectado la irregularidad que diera origen a esta acción, anexando a dicho dictamen técnico todos los medios de prueba recabados en la práctica de la auditoría, a fin de que el Ministerio Público esté en posibilidad de promover el ejercicio de la acción penal.

Independientemente de que se haga la denuncia penal, paralelamente se puede promover la imposición de sanciones administrativas, dando prioridad a la primera con el fin de evitar poner sobre aviso al presunto o presuntos responsables y estén en posibilidad de eludir la acción penal correspondiente.

De esta manera, la Auditoría Superior de la Federación, dará el seguimiento correspondiente a las acciones que promueva, es decir hasta su conclusión ya sea, mediante justificación y/o resarcimiento a la Hacienda Pública Federal por los daños y perjuicios causados a su patrimonio, o bien hasta la sentencia que se dicte en los juicios interpuestos por servidores públicos o particulares.

Este seguimiento tiene como propósito que la tramitación de las acciones que promueve la Auditoría Superior de la Federación no se prolongue, aplicando el principio de impulsión y celeridad en cada caso concreto hasta la conclusión definitiva del mismo.

Dentro de este marco se ha implementado un sistema computarizado para facilitar el seguimiento de las acciones, el cual se denomina Sistema de Seguimiento de las Acciones Promovidas por la Auditoría Superior de la Federación que permite llevar un control operativo y preciso sobre el estado en que se encuentran las múltiples acciones que promueve el órgano técnico.

4.5.7. CONOCE Y RESUELVE DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.

Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación conforme a esta Ley, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del pliego o resolución recurrida, si el pago de la sanción correspondiente se garantiza en términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación.

4.6. PROBLEMÁTICAS QUE ENFRENTA LA AUDITORÍA SUPERIOR EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES.

Dicha problemática se refleja principalmente en el largo periodo que existe entre la presentación de la Cuenta Pública, así como para su revisión y entrega del Informe de Resultados, lo cual impide la promoción oportuna de acciones legales.

Como resultado de las revisiones que practica a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Auditoría Superior de la Federación está facultada para ejercer diversas acciones contenidas, fundamentalmente en los artículos 16 y 45, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Entre otras acciones se encuentra la facultad de formular pliegos de observaciones; promoción del fincamiento de responsabilidades; el cobro de cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal y, el pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal.

Es importante señalar que de todas las acciones descritas, los pliegos de observaciones constituyen la principal acción del órgano de fiscalización superior. Dicho documento, como se ha señalado, se emite cuando existe la presunción de

que debe producirse un resarcimiento a la Hacienda Pública Federal, o al patrimonio de las entidades paraestatales, que de no desahogarse por parte de las dependencias y entidades auditadas, dentro del plazo legal (45 días según el art. 52 de la LFSF, la Auditoría Superior de la Federación está en aptitud de promover el fincamiento de las responsabilidades correspondientes ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual en los términos de la legislación aplicable, debe proceder a la formulación del pliego definitivo de responsabilidades, momento a partir del cual las cantidades observadas en dicho documento adquieren el carácter de créditos fiscales y cuyo cobro se realiza a través del procedimiento administrativo de ejecución previsto por el Código Fiscal de la Federación.

Es de hacer notar que el periodo que abarca desde la formulación del pliego de observaciones hasta el cobro efectuado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Tesorería de la Federación, puede ser de más de tres años, lo cual evidencia un problema de oportunidad para la actividad fiscalizadora superior.

Aquí cabe hacer algunos comentarios sobre la problemática que se presenta en torno a la promoción de responsabilidades derivadas de deficiencias o irregularidades detectadas por la Auditoría Superior de la Federación con motivo de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación en su artículo 45, fracción I que el Auditor Superior de la Federación promoverá ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, el cobro de cantidades no percibidas o el pago de daños y perjuicios; asimismo, prevé la formulación de Pliegos de Observaciones.

La problemática se acentúa considerando que no es sino hasta la notificación del Pliego de Responsabilidades que emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, cuando una irregularidad adquiere la característica de coercibilidad, por lo que las responsabilidades que se promueven a través de Pliegos de Observaciones resultan de un procedimiento largo y tortuoso que en muchos casos resulta de muy difícil ejecución, considerando los términos de prescripción que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por cuanto hace a la promoción de responsabilidades por la violación a algunas de las obligaciones que corresponden a los servidores públicos a que se refiere el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o que se deriven de acciones que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, las facultades para su imposición prescriben en un plazo máximo de 3 años, contados a partir de que la irregularidad se originó, o cuando ésta cesó, tratándose de acciones de trato sucesivo. Pero tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de 5 años, que se contarán en los términos del anterior. Por lo que no es acorde con el mandato constitucional establecido en el artículo 114, último párrafo, que establece que la Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109.

Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años, de lo que se desprende que los que no sean graves la prescripción debe ser menor a tres años, sin embargo dicha situación no se especifica en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ni su reglamento lo que parecería un conflicto ya que por un lado se podría afirmar que la naturaleza de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación es la de Autoridad Fiscal y por ello se adecuaría su función a actuar con lo previsto en el artículo 67 de Código Fiscal de la Federación que indica que las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se

extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquel en que: . . .

Por otro lado, al hablarse de responsabilidades resarcitorias se debiera establecer en la Ley de Fiscalización los casos graves para que estuviera acorde con lo preceptuado en el artículo 114 Constitucional. Asimismo no se hace diferenciación de las responsabilidades resarcitorias y las disciplinarias, en cuanto a la prescripción, aun y cuando dejan libres las otras opciones.

Por otra parte, en términos de la legislación actual, la Auditoría Superior de la Federación recibe la Cuenta Pública 18 meses después de la fecha en que se empezó a ejercer o recaudar los ingresos o egresos del ejercicio fiscal de que se trate, debiéndose tener en cuenta que una vez recibida la Cuenta Pública se procede a una etapa de planeación de auditorías cuyos resultados culminan con el Informe de Resultados se presenta a la Cámara de Diputados en el mes de marzo posterior al año en que se recibió la Cuenta Pública, por lo que las presuntas responsabilidades que pudieran haberse generado, en muchos de los casos se encuentran prescritas o están por prescribir.

Cuando los pliegos de observaciones no son solventados por las dependencias y entidades, la Auditoría Superior de la Federación promueve ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el pliego de responsabilidades respectivo, en los términos de los artículos 45 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, procediendo esta última a su fincamiento.

Considerando las fechas de presentación de la Cuenta Pública, la elaboración del Programa de Auditorías por la Auditoría Superior de la Federación, la conclusión de las mismas, la presentación del Informe de Resultados, la elaboración de los Pliegos de Observaciones, la comunicación de los Oficios de recomendaciones y, finalmente, la promoción del fincamiento de respönsabilidades, etapas todas ellas previstas en su marco legal de fiscalización, pueden transcurrir normalmente un

mínimo de dos años desde que se realizan los actos de los cuales derivan las irregularidades, lo cual, atendiendo a los plazos prescriptorios previstos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta que muchas de las irregularidades se ubican dentro del supuesto de la prescripción.

Asimismo, se debe dotar al órgano técnico con atribuciones específicas para que directamente inicie el procedimiento administrativo disciplinario, cuando con motivo de la revisión de la Cuenta Pública se detecten, irregularidades que infrinjan la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

4.6.1. DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES EN EL PROCESO PRESUPUESTAL PARA CUMPLIR CON LA FUNCIÓN FISCALIZADORA.

Con la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación se lograron algunos avances parciales, aunque también deficiencias muy notorias, y me parece que queda una amplia tarea hacia el futuro. No hay duda que la transparencia en el quehacer público, la rendición oportuna y amplia de cuentas y la apertura de la información son requisitos absolutamente indispensables para poder avanzar en la transición a la democracia.

Cualquiera de estas fallas: el embargo de la información, la no-rendición de cuentas o la falta de transparencia en el quehacer público, entorpecen todo el proceso, crean graves desconfianzas, establecen resistencias severas y ocasiona que se pierda toda capacidad de supervisión del quehacer público.

Aun se tienen severas diferencias y se podría señalar que durante ochenta años hemos construido un orden jurídico que, entre otros, ha tenido como propósito el fortalecimiento del autoritarismo en un sistema presidencial plenamente desarrollado y en un mecanismo de impunidad hacia los funcionarios públicos.

En 6 estados hay una gran disparidad en cuanto a la legislación y las funciones del órgano encargado de la vigilancia y fiscalización de los fondos públicos (Veracruz, Estado de México, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y el Distrito Federal).

En la fiscalización del gasto público, tenemos muy severas restricciones, la primera de ellas es un limitado tiempo para la aprobación del presupuesto, el cual debe ser presentado a la Cámara de Diputados el 15 de noviembre para ser aprobado el 15 de diciembre, se tienen escasamente 30 días para revisar un presupuesto de la magnitud, complejidad y trascendencia de un presupuesto como el mexicano, ya que es un presupuesto muy amplio, porque abarca sector central, organismos descentralizados, sectores paraestatales y tienen toda una estructura de definición programática y analítica. Además, que el poder hacer esta revisión es francamente difícil y, sobre todo, la experiencia ha demostrado que esta dificultad de revisión, en el momento de aprobar el presupuesto, se debe, además de su extensión y falta de tiempo, a la imprecisión de las premisas básicas y a la falta de respaldo con que se presentan.

Tampoco se cuenta con los elementos suficientes en la aprobación del presupuesto, aún menos durante el ejercicio, por lo que se debe destacar la necesidad de fortalecer aún más el órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación.

Su segunda gran limitación es un problema de tiempo, ya que la cuenta pública se presenta el 10 de junio del año siguiente y los resultados de las auditorías y de las recomendaciones se vienen produciendo un año después, o sea, que la tarea fiscalizadora ocurre a los 18 meses, y además no se recuerda ningún caso importante de fincamiento de responsabilidad derivado de la aplicación de la Cuenta Pública.

4.6.2. ELEMENTOS QUE DEBEN INCORPORARSE A LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

En México, como en muchos otros países, existen antecedentes remotos de órganos de fiscalización de las acciones públicas; tal es el caso que desde el tiempo de los aztecas, existió un modelo de vigilancia orientado a ese propósito y se recalcó también que, desde 1524, se creó también el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España que, a limitación de su modelo español, tenía el objetivo inicial de revisar los gastos realizados en las expediciones de los conquistadores, el cual incorporó también otras prácticas de la metrópoli como los procedimientos y los juicios de residencia.

En el curso de nuestra vida como nación independiente, en noviembre de 1824, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, con la finalidad de examinar y glosar las cuentas del sector financiero y el manejo del crédito público. Sucesivas reformas hicieron factible la adecuación y el perfeccionamiento de las normas jurídicas y reglamentarias de la institución, hasta la expedición del actual ordenamiento orgánico que es la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000.

El avance técnico y profesional de la Auditoría Superior de la Federación ha sido evidente, pero el grado de complejidad de la Administración Pública y otras actividades colaterales que le Estado Mexicano ha alcanzado provocaron la preocupación común de la sociedad, del Gobierno, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales y la opinión pública en general por transformar y modernizar sus sistemas de supervisión y control, particularmente tratándose del ejercicio del presupuesto y su expresión formal en la Cuenta Pública.

Al iniciarse la presente administración, en el propio texto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, con el consenso de todas las fuerzas políticas y sociales,

se propuso el fortalecimiento de las facultades de fiscalización de la gestión pública y una reforma profunda en esta materia que hiciera posible contar con instrumentos más efectivos de comprobación y verificación del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad le aporta al Gobierno, así como un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos.

El Plan Nacional de Desarrollo expresamente propuso, desde entonces, la creación de una auténtica instancia de fiscalización superior que, a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los Poderes de la Unión, pudiese garantizar que la institución respondiese a seis exigencias de conjunto, fundamentalmente para su operación eficiente. Independencia respecto del ente fiscalizado, autonomía en el desempeño de sus funciones y protección jurídica frente a eventuales interferencias.

En segundo lugar, sujeción del órgano a la Constitución y a la ley, y no a orientaciones políticas o partidistas que condicionen o limiten el ejercicio de sus atribuciones. En tercer lugar, oportunidad en su función fiscalizadora y atribuciones que faciliten y fortalezcan la contraloría o auditoría y el fincamiento de responsabilidades.

Independencia, imparcialidad y prestigio profesional de sus integrantes, proceso transparente para la selección y designación de su titular e inamovilidad durante su gestión. Capacidad técnica y un estricto código de comportamiento ético del personal al servicio del organismo y finalmente autoridad para difundir, a través de los medios, los resultados de sus evaluaciones y auditorías.

El propio titular del Ejecutivo propuso que las atribuciones de fiscalización se extendieran más allá de la simple verificación de la normatividad, del ajuste a dicha normatividad y a los principios contables hacia una auténtica evaluación de la gestión y de los resultados de la misma, favoreciendo una mayor articulación

entre el control externo que hace hincapié en la función correctiva y el carácter interno, que por su propia naturaleza se dirige, principalmente, a las acciones preventivas.

Pese a tres iniciativas, fue menester que transcurriera por varios años todo un proceso de identificación de las proposiciones comunes y de las divergencias de negociación, a través de múltiples reuniones de las comisiones dictaminadoras competentes de ambas cámaras e incluso, mediante la integración de grupos especiales de búsqueda de acuerdos entre legisladores y funcionarios de la Administración Pública a los que se asignó la tarea específica de alcanzar los consensos indispensables para que pudiera redactarse una propuesta común de reforma constitucional de los artículos 73 y 74, y un nuevo, artículo 79 de la Ley Suprema. Reformas que una vez aprobadas por ambas cámaras y por las legislaturas de los estados, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999.

El desafío que enfrentamos ahora con la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación, es tener el propósito de identificar los elementos conceptuales y normativos que debemos tomar en consideración y así poder incorporarlos en lo que sea procedente a la nueva ley orgánica de la entidad de fiscalización superior.

En segundo lugar, deberemos aplicar nuestra atención al examen cuidadoso del código ético de la INTOSAI para los auditores del sector público aprobado en su Congreso Internacional, en Montevideo, en 1998. Sus principios relativos a la integridad; a la independencia, objetividad e imparcialidad; a la neutralidad política; a la prevención del conflicto de intereses; al secreto profesional; a la exigencia de los niveles de competencia y de desarrollo técnico en las diversas tareas por realizarse también constituyen temas que requieren todo un cuidadoso examen y una profunda reflexión, por la posibilidad y la conveniencia de incorporarlos a las disposiciones de nuestra legislación secundaria.

Finalmente, hay una serie de normas o de principio que la INTOSAI ha divulgado, después de aquilatar cabalmente el acierto que representan, en los diversos esquemas de fiscalización, puestos en práctica por las entidades que agrupa la organización. Todos ellos pueden ser muy interesantes para la elaboración de las normas que en algún momento deben incorporarse a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, pero particularmente valdrá la pena insistir en la conveniencia de profundizar en la experiencia que otros países han logrado tener en materia de fiscalización sobre los procesos de creación, autorización y manejo de la deuda pública, de los esquemas de privatización de organismos públicos, de la evaluación permanente de resultados en los programas gubernamentales y del renglón tan actual y trascendente que es la auditoría ecológica.

También, tendrá que comprender los preceptos que delimiten las relaciones entre la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y los otros poderes de la Unión, así como con los entes públicos autónomos (IFE, Banco de México, etcétera), la vinculación de los poderes de las entidades federativas e inclusive con los ciudadanos, cuando regular o eventualmente sean beneficiarios de subsidios o de transferencias públicas.

En cuanto a las partidas que el Gobierno otorga a los municipios, se opina que si esa partida presupuestal ya forma parte de su presupuesto y esta ya en sus estados financieros, la Auditoría Superior de la Federación ya no puede auditarlo, pero lo que se puede hacer en todo caso es que los audite su propio congreso, o su propia cámara estatal, por lo que se propone con las próximas iniciativas que aun cuando sean partidas presupuestales que se asignen a los estados y municipios y sean por parte del erario federal, deberán ser revisadas por la federación, que es la Contraloría, pero también por el órgano técnico de la Cámara de Diputados que es la Auditoría Superior de la Federación. A grandes rasgos esa sería de las reformas más importantes, independientemente de que viene otras cuestiones como, por ejemplo, que pueden usar medidas de apercibimiento que

van desde cuestiones de multas, sanciones, inhabilitaciones y hasta uso de la fuerza pública.

4.7. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR ANTE EL NUEVO MILENIO.

Es reconocida mundialmente la importancia que revisten las reuniones internacionales auspiciadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que por más de 45 años se ha constituido como el escenario institucional propicio para un permanente intercambio de experiencias entre las diversas entidades de auditoría gubernamental del mundo.

También se tienen los seminarios interregionales que se han celebrado en diferentes países y las actividades permanentes de capacitación, podemos aquilatar esa singular labor de estudio y de intercambio de experiencias, de investigación y de divulgación que han permitido avances fundamentales en la definición de los sistemas y mecanismos de control de las entidades fiscalizadoras superiores en todo el mundo.

En nuestro país, mucho ha significado la positiva influencia de una organización internacional, como la INTOSAI, así como la vinculación permanente que con ella ha mantenido nuestra Auditoría Superior de la Federación, lo que ha propiciado la elevación de los niveles de capacidad profesional de su personal, la modernización de sus procedimientos y, consecuentemente, la mejoría substancial de sus resultados, haciendo factible que ese órgano goce de reconocido prestigio internacional; lo anterior propició que México haya desempeñado en el decenio pasado de 1991 a 1997, la Presidencia y la Secretaría General del grupo regional correspondiente, dentro de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe.

Una organización de fiscalización superior debe ser independiente, y esta independencia la debe garantizar la legislatura y los fondos necesarios para llevar

a cabo las funciones de fiscalización superior. La calidad de las revisiones de valor por dinero también tiene que ser precisas y, al igual que las líneas de acceso a la información, abiertas para obtener los documentos necesarios. También, debe haber líneas claras de la rendición de cuentas a la legislatura del Estado.

El gobierno debe avanzar mucho para modernizar sus actividades, y se establecen cinco compromisos imperativos para poder lograrlo:

El primero es la forma de ejecutar las políticas, como se desarrollan las soluciones y lo que se quiere sancionar, aunque se hace menos énfasis al proceso, ya que solamente es el fin del medio. También se deben planear las políticas conjuntas. El segundo es responder al servicio público para proporcionar a los ciudadanos sus requerimientos. El aspecto final tiene que ver con la función pública y el reconocimiento de que lo que se tiene que mejorar es el servicio, el trabajo de los funcionarios públicos, por lo que para poder lograrlo deben capacitarse más y mejorar el monto para pagar o recompensar el buen desempeño. Debemos ser competentes, tener las capacidades adecuadas, ser profesionales, contar con buenos conocimientos y, desde luego, realizar los trabajos con los requerimientos de costo y tiempo. También es importante la estructura para a calidad, como también la estructura para asegurar la rendición de cuentas, y la publicación de la cuenta pública para que la conozcan los ciudadanos.

Es necesario conocer las atribuciones constitucionales en México, conocer las experiencias de otros países y proponer que se hagan más eficientes las instituciones para el control del ejercicio del poder político. Actualmente está en curso una mayor participación ciudadana, existe más debate público; hay mayor participación de la oposición y por lo tanto también se observa que los órganos legislativos están teniendo mayor control del poder político y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

CONCLUSIONES.

- 1.- En la "Constitución de las Cortes de Cádiz" promulgada en 1812, se encuentra el primer antecedente constitucional que facultaba a las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos y las contribuciones que debían de cobrarse.
- 2.- En la "Constitución de Apatzingán", se encuentra el primer antecedente constitucional mexicano que da la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo.
- 3.- El término fiscalización, de acuerdo al Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental, viene del concepto "fiscalizar", lo que quiere decir hacer el papel de fiscal, que significa velar y verificar que se proceda con legalidad.
- 4.- En México se puede definir la existencia de tres niveles de fiscalización del Gobierno Federal, 1) la fiscalización que se realiza por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, que se efectúa por el órgano técnico de la Cámara de Diputados y que es la Auditoría Superior de la Federación, 2) el que se realiza dentro del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, 3) el que se efectúa por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como también terceros obligados al cumplimiento de disposiciones legales.
- 5.- El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define el término "control" como "(1) inspección, fiscalización, intervención y (2) dominio,

mando, preponderancia. El primer sentido limitaría al "control" a lo que hoy en día llamamos la "auditoría". Es realmente el segundo sentido de "dominio" o "mando" que describe en mejor forma el control interno gerencial dentro de los conceptos de la administración moderna.

- 6.- Existen dos tipos de clasificación de control, el primero es el que divide al Control en Interno y Externo, refiriendo al Control Interno como las medidas adoptadas por los propietarios y directores de empresas o titulares y administradores de entidades públicas para dirigir y controlar las operaciones de sus instituciones, y el Control Externo, como el conjunto de procedimientos, medidas y métodos coordinados aplicados por el Organismo Superior de Control y por las sociedades o firmas privadas de auditoría.

Y la segunda clasificación es el que divide al control en legislativo, administrativo y judicial o jurisdiccional, correspondientes al Congreso de la Unión, al Poder Ejecutivo Federal y, al Poder Judicial de la Federación, respectivamente.

- 7.- La Auditoría es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones, recomendaciones, y, en el caso del examen de estados financieros, el correspondiente dictamen profesional.
- 8.- El objetivo de la Cuenta Pública, tiene dos grandes finalidades, una es el ser el informe por medio del cual el Ejecutivo Federal comunica al pueblo cómo, cuándo y en qué fueron erogados los recursos financieros bajo su administración; es decir, cómo fue ejercido el gasto público y, la otra,

convertirse en herramienta fundamental para que la representación popular, Cámara de Diputados, controle el gasto gubernamental, puesto que de su examen y revisión puede derivar la solicitud de la documentación comprobatoria que dicha Cámara juzgue pertinente e incluso llevar a cabo visitas, inspecciones y practicar auditorías, a las entidades que considere lo ameritan.

- 9.- La Naturaleza de la Auditoría en el Sector Público es el examen independiente de los estados financieros con la finalidad de dar fe o dictaminar sobre la presentación razonable de los mismos, aunque también se puede apreciar como un control gerencial que funciona midiendo y evaluando la eficacia de otros controles, dicha auditoría engloba todos los conceptos del examen de estados financieros y de la auditoría interna de igual aplicación que en el sector privado; además agrega aspectos de cumplimiento de las disposiciones legales y los objetivos de los programas, utilizando los recursos públicos de manera eficiente, efectiva y económica.
- 10.- La nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, consolida la función de control externo, también denominada *ex-post*, que el Poder Legislativo históricamente ha tenido en nuestro país.
- 11.- En México existe la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como órgano de control interno del Poder Ejecutivo y la Auditoría Superior de la Federación como órgano dependiente de la Cámara de Diputados cuyo control es externo, toda vez que su función se concreta a la revisión de la Cuenta Pública.
- 12.- Las Entidades Fiscalizadoras Superiores se han agrupado en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) que actualmente cuenta con más de 170 países miembros, de la

mayor parte de los países que conforman la Organización de las Naciones Unidas, la cual tiene como propósito fundamental el de contribuir al fortalecimiento y modernización de la fiscalización superior en el mundo, promoviendo el intercambio de conocimientos y experiencias.

- 13.- En Venezuela y ahora también en México las Entidades Fiscalizadoras Superiores poseen facultades para ejercer sus atribuciones de fiscalización tanto durante el ejercicio de los recursos públicos como posterior a su ejercicio, a esto Yo en lo personal le llamaría que también realizan una fiscalización ex ante (control previo a la conclusión del ejercicio), lo que anterior a las reformas en México esto no se contemplaba.
- 14.- La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene una importantísima función para asegurar que el Gobierno cuente con mecanismos, y que este operando como se pretende. Sin embargo, para que este órgano técnico pueda ser efectivo, necesita tener un grado adecuado, y los resultados de su trabajo debe comunicarse no sólo con el legislativo, sino también al público en general.
- 15.- Reviste singular importancia la autonomía de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación en la labor de detención de prácticas de corrupción en la administración pública.
- 16.- La Auditoría Superior de la Federación aporta, mediante las conclusiones y recomendaciones contenidas en sus informes de control y de auditoría, el perfeccionamiento de los diversos sistemas administrativos que rigen en la gestión que deben revestir una mayor atención.
- 17.- La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a las atribuciones que tienen

conferidas, efectúan paralelamente auditorías y evaluaciones, la primera, a las entidades enumeradas en el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la segunda a las dependencias y entidades que según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal conforman a la Administración Pública.

- 18.- El Auditor Superior de la Federación es el representante del Órgano Técnico (Auditoría Superior de la Federación), y le corresponde delegar sus facultades delegables, en forma general o particular a servidores públicos subalternos, planear actividades y aprobar los programas de trabajo, someter a consideración de la Cámara de Diputados el Presupuesto Anual de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, así como el presupuesto mensual de la Entidad a la Comisión de Vigilancia.

- 19.- Los pliegos de observaciones constituyen la principal acción del órgano de fiscalización superior. Dicho documento se emite cuando existe la presunción de que debe producirse un resarcimiento a la Hacienda Pública Federal, o al patrimonio de las entidades paraestatales, que de no desahogarse por parte de las dependencias y entidades auditadas, dentro del plazo legal (45 días según el art. 52 de la LFSF, la Auditoría Superior de la Federación está en aptitud de promover el fincamiento de las responsabilidades correspondientes ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

- 20.- La nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación ley que se aprobó en el mes de diciembre de 2000 todavía tiene lagunas, por lo que existen algunas iniciativas de reformas con la cuales se daría un gran paso, al lograr su aprobación, porque dicha Auditoría tendrá facultades de las que hoy carece y logrará la oportunidad de realizar un mejor trabajo audital, una fiscalización más cerrada, ya que tienen como propósito, el realizar las

principales modificaciones que deben practicarse a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; la cual, ciertamente, muestra grandes avances, y que sin embargo, puede ser mejorada desde diferentes puntos de vista y adecuarse, a las exigencias que reclaman los nuevos tiempos.

- 21.- En cuanto a las partidas que el Gobierno otorga a los municipios, se opina que si esa partida presupuestal ya forma parte de su presupuesto y esta ya en sus estados financieros, la Auditoría Superior de la Federación ya no puede auditarlo, pero lo que se puede hacer en todo caso es que los audite su propio congreso, o su propia cámara estatal, por lo que se propone con las próximas iniciativas que aun cuando sean partidas presupuestales que se asignen a los estados y municipios y sean por parte del erario federal, deberán ser revisadas por la federación, que es la Contraloría, pero también por el órgano técnico de la Cámara de Diputados que es la Auditoría Superior de la Federación. A grandes rasgos esa sería de las reformas más importantes, independientemente de que viene otras cuestiones como, por ejemplo, que pueden usar medidas de apercibimiento que van desde cuestiones de multas, sanciones, inhabilitaciones y hasta uso de la fuerza pública.
- 22.- Una de las problemáticas que enfrenta la Auditoría Superior de la Federación es principalmente el largo periodo que existe entre la presentación de la Cuenta Pública, así como para su revisión y entrega del Informe de Resultados, lo cual impide la promoción oportuna de acciones legales.
- 23.- La prescripción para fincar las responsabilidades e imponer las sanciones, parece ser un conflicto ya que por un lado el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las facultades para su imposición prescriben en un plazo máximo de 3 años,

contados a partir de que la irregularidad se originó, o cuando ésta cesó, tratándose de acciones de trato sucesivo. Pero tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de 5 años, pero la Ley de Fiscalización Superior de la Federación sólo contempla el plazo de 5 años para fincar las responsabilidades e imponer las sanciones respectivas, sin embargo no se especifica respecto de la gravedad de la infracción. Por lo que el periodo que abarca desde la formulación del pliego de observaciones hasta el cobro efectuado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Tesorería de la Federación, puede ser de más de tres años.

- 24.- la Auditoría Superior de la Federación recibe la Cuenta Pública 18 meses después de la fecha en que se empezó a ejercer o recaudar los ingresos o egresos del ejercicio fiscal de que se trate, debiéndose tener en cuenta que una vez recibida la Cuenta Pública se procede a una etapa de planeación de auditorías cuyos resultados culminan con el Informe de Resultados se presenta a la Cámara de Diputados en el mes de marzo posterior al año en que se recibió la Cuenta Pública, por lo que las presuntas responsabilidades que pudieran haberse generado, en muchos de los casos se encuentran prescritas o están por prescribir.
- 25.- Considerando las fechas de presentación de la Cuenta Pública, la elaboración del Programa de Auditorías por la Auditoría Superior de la Federación, la conclusión de las mismas, la presentación del Informe de Resultados, la elaboración de los Pliegos de Observaciones, la comunicación de los Oficios de recomendaciones y, finalmente, la promoción del fincamiento de responsabilidades, etapas todas ellas previstas en su marco legal de fiscalización, pueden transcurrir normalmente un mínimo de dos años desde que se realizan los actos de los cuales derivan las irregularidades, lo cual, atendiendo a los plazos prescriptivos previstos por la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, resulta que muchas de las irregularidades se ubican dentro del supuesto de la prescripción.

- 26.- En la fiscalización del gasto público, tenemos muy severas restricciones, la primera de ellas es un limitado tiempo para la aprobación del presupuesto, el cual debe ser presentado a la Cámara de Diputados el 15 de noviembre para ser aprobado el 15 de diciembre, se tienen escasamente 30 días para revisar un presupuesto de la magnitud, complejidad y trascendencia de un presupuesto como el mexicano, ya que es un presupuesto muy amplio, porque abarca sector central, organismos descentralizados, sectores paraestatales y tienen toda una estructura de definición programática y analítica. Además, que el poder hacer esta revisión es francamente difícil y, sobre todo, la experiencia ha demostrado que esta dificultad de revisión, en el momento de aprobar el presupuesto, se debe, además de su extensión y falta de tiempo, a la imprecisión de las premisas básicas y a la falta de respaldo con que se presentan.
- 27.- No se cuenta con los elementos suficientes en la aprobación del presupuesto, aún menos durante el ejercicio, por lo que se debe destacar la necesidad de fortalecer aún más el órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación.
- 28.- Otra gran limitación es un problema de tiempo, ya que la cuenta pública se presenta el 10 de junio del año siguiente y los resultados de las auditorías y de las recomendaciones se vienen produciendo un año después, o sea, que la tarea fiscalizadora ocurre a los 18 meses, y además no se recuerda ningún caso importante de fincamiento de responsabilidad derivado de la aplicación de la Cuenta Pública.

- 29.- Se debe dotar al órgano técnico con atribuciones específicas para que directamente inicie el procedimiento administrativo disciplinario, cuando con motivo de la revisión de la Cuenta Pública se detecten, irregularidades que infrinjan la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- 30.- Es necesario conocer las atribuciones constitucionales en México, conocer las experiencias de otros países y proponer que se hagan más eficientes las instituciones para el control del ejercicio del poder político. Actualmente está en curso una mayor participación ciudadana, existe más debate público; hay mayor participación de la oposición y por lo tanto también se observa que los órganos legislativos están teniendo mayor control del poder político y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.
- 31.- Las atribuciones y facultades de las Contadurías Estatales deben modernizarse, así como las leyes de responsabilidades de los servidores públicos. Se trata de que haya revisiones eficaces y oportunas de los recursos públicos ejercidos, acciones preventivas para evitar desviaciones y malos manejos y no acciones persecutorias en contra de tal o cual funcionario.
- 32.- En 6 estados hay una gran disparidad en cuanto a la legislación y las funciones del órgano encargado de la vigilancia y fiscalización de los fondos públicos (Veracruz, Estado de México, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y el Distrito Federal).
- 33.- Mediante esta nueva Ley se busca establecer mayor transparencia y calidad del gasto, acotar la discrecionalidad excesiva que tiene el Ejecutivo Federal en el ejercicio del mismo, establecer disposiciones básicas de

racionalidad y eficiencia, así como de equilibrio presupuestal y aumentar significativamente la cantidad y calidad de la información sobre el gasto público que el Ejecutivo debe dar a conocer, tanto a la Cámara como a la población en general. Se pretende que la Ley regule todos los entes públicos que ejerzan el gasto público, incluyendo los poderes y órganos públicos autónomos en lo que sea conducente, con la finalidad de que ningún órgano que reciba recursos públicos quede fuera de control, evaluación y fiscalización. La ley busca adecuar el marco legal del presupuesto a la nueva realidad política e institucional del país, en la que ciertas agencias del Estado tienen que realizar su labor con independencia en sus decisiones, pero no por ello pueden dejar de ser fiscalizados y evaluados con respecto al gasto público que ejercen.

- 34.- **Debe contar con recursos suficientes para cumplir con eficiencia y oportunidad las revisiones encomendadas, debe abrirse la información a cualquier ciudadano o estudioso que desee conocer la manera como se ejercieron los presupuestos y si hubo una correcta rendición de cuentas por parte de los servidores públicos encargados de ejercer los fondos públicos. Sólo así habrá confianza y credibilidad en las autoridades.**
- 35.- **Por último, cabe mencionar que, en sesión de fecha 15 de noviembre de 2001, un diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación solicitando atentamente a la Presidencia instruyera a la Secretaría a fin de que incluyera el texto de dicha iniciativa en el Diario de Debates, turnándose a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con opinión de la Comisión de Vigilancia. Se trata de una iniciativa de 59 reformas y 27 adiciones. Asimismo, en sesión de fecha 29 de noviembre de 2001, un diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó también**

una iniciativa de decreto que reforma la fracción V del artículo 73 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

- 36.- Consientes de que la ley que se aprobó en el mes de diciembre de 2000 todavía tiene lagunas y le resta facultades a la Auditoría Superior de la Federación. Se cree que con las reformas se daría un paso mas, al lograr su aprobación, porque dicha Auditoría tendrá facultades de las que hoy carece y logrará la oportunidad de realizar un mejor trabajo audital, una fiscalización más cerrada.

BIBLIOGRAFÍA.

ADAM ADAM, ALFREDO Y BECERRIL
LOZADA, GUILLERMO.

LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO.
UNAM, 1ª Edición, México, 1986.

ASOFIS

CRITERIOS BÁSICOS DE
FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN
MÉXICO.

La asociación, México, D. F. 1984.

ASOFIS.

INVESTIGACIÓN NACIONAL SOBRE
FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN
MÉXICO.

La asociación, México, D. F. 1983.

ASOFIS.

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR ANTE
EL NUEVO MILENIO.

Memoria del 1er. foro Internacional sobre
Fiscalización Superior.

México, D. F., 1999.

BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSÉ.

CRÓNICAS DE LA CONSTITUCIÓN DE
1824.

UNAM, 2 vols., México, 1974.

BIELSA, RAFAEL.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Roque Depalma Editor, 5ª Edición, Buenos
Aires, 1974.

BOLETÍN ASOFIS.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ORGANISMOS SUPERIORES DE
FISCALIZACIÓN Y CONTROL
GUBERNAMENTAL

ASOFIS, México, D. F., 1984

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Editorial Porrúa, S.A., 9ª Edición, México, 1994.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.

EL JUICIO DE AMPARO.

Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, México, 1991.

CÁMARA DE DIPUTADOS.

TENDENCIAS ACTUALES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

Cámara de Diputados, LVIII legislatura. Auditoría Superior de la Federación. Mayo 2001.

CARRILLO PRIETO, IGNACIO.

LA IDEOLOGÍA JURÍDICA EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO.

UNAM, 4ª Edición, México, 1981.

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.

ANTOLOGÍA DE LA REVISTA O.L.A.C.E.F.S.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. 1992-1996. México, D. F., 1997.

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.

LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE MÉXICO Y SU MARCO NORMATIVO.

Contaduría Mayor de Hacienda. México, D. F., 1997.

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.

LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES.

México, D. F., 1997.

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.

III SEMINARIO DE CONTROL GUBERNAMENTAL.

Contaduría Mayor de Hacienda
México, D. F., 1981.

CRESPO, JOSÉ ANTONIO.

FUNDAMENTOS POLÍTICOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

Auditoría Superior de la Federación, Serie
"Cultura de la Rendición de cuentas",
México, D.F. 2001.

CUEVA MARIO, DE LA.

EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

El Constitucionalismo a Medios del
Siglo XIX, UNAM, México, 1957.

DIEZ, MANUEL MARÍA.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Buenos Aires, Plus Ultra, 1979.

FAYA VIESCA, JACINTO.

FINANZAS PÚBLICAS.

Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, México,
1996.

GALAN BAÑOS, ISRAEL y ANDRADE RUIZ, CARLOS.

EL CONTROL POLÍTICO DEL PRESUPUESTO FEDERAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
México, 2000.

GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA.

DERECHO FINANCIERO MEXICANO.

Editorial Porrúa, S.A., 16ª Edición,
México, 1990.

GÓMEZ LEE, ENRIQUE.

LEY ORGÁNICA TIPO PARA LOS ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL DE LOS ESTADOS.
ASOFIS, México, D. F. 1984.

HERRERA PÉREZ, AGUSTÍN.

LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
Editorial Carsa, S.A., 2ª Edición, México, 1990.

JIMÉNEZ ALBO, JUAN JOSÉ.

LOS INFORMES QUE RINDEN LOS ORGANOS SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN A LAS LEGISLATURAS.
ASOFIS, México, D. F., 1984.

LANZ CARDENAS, JOSÉ TRINIDAD.

LA CONTRALORÍA Y EL CONTROL INTERNO EN MÉXICO.
Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición, México, 1987.

LÓPEZ ROARO, LAURA MA. DEL CARMEN.

BASES Y DESARROLLO DE UNA AUDITORÍA DE SISTEMAS REALIZADA POR UN ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN.
México, D.F., 1984
(Tesis)

MORA DONATO, CECILIA JUDITH.

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN COMO ORGANOS DE CONTROL POLÍTICO.
UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas
México, D. F., 1998.

NORIEGA BALCARCEL, JOSÉ LUIS.

LA FISCALIZACIÓN MUNICIPAL.
ASOFIS, México, D. F. 1984

PEDRAZA DE LA LLAVE, SUSANA T.

EL CONTROL DEL GOBIERNO:
FUNCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO.

Instituto Nacional de la Administración
Pública.

México, D. F., 1996.

PÉREZ DE LEÓN, E. ENRIQUE.

NOTAS DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO.

Editorial Porrúa, S.A., 14ª Edición, México,
1993.

RICO RAMÍREZ, MIGUEL.

ORGANISMOS SUPERIORES DE
FISCALIZACIÓN Y CONTROL
GUBERNAMENTAL.

IMPC, México, D. F. 1983.

TENA RAMÍREZ, FELIPE.

DERECHO CONSTITUCIONAL
MEXICANO.

Editorial Porrúa, S.A., 27ª Edición,
México, 1994.

TENA RAMÍREZ, FELIPE.

LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO.

1808-1991", Editorial Porrúa, S.A., 16ª
Edición, México, 1991.

VEGA ROSS, JOSÉ ALFREDO.

ACCIÓN JURÍDICA A EMPRENDER POR
LOS ORGANISMOS SUPERIORES DE
FISCALIZACIÓN Y CONTROL
GUBERNAMENTAL DE LOS ESTADOS
EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES.

ASOFIS, México, D. F., 1983.

VEGA ROSS, JOSÉ ALFREDO.

**ESTRUCTURA TIPO PARA LA LEY
ORGÁNICA DE LOS ORGANISMOS
SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN Y
CONTROL GUBERNAMENTAL DE LOS
ESTADOS.**

ASOFIS, México, D.F., 1983.

ZARCO, FRANCISCO.

**HISTORIA DEL CONGRESO
CONSTITUYENTE DE 1857.**

Tribunal Superior de Justicia del Distrito
Federal, Tomo II, México, 1992.

PUBLICACIONES OFICIALES.

CONGRESO DE LA UNIÓN.

**LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA
MAYOR DE HACIENDA.**

DEBATE. 26 SEP 78
DICTAMEN. 07 NOV 78
Año III, Tomo III, Número 14 y 27.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

**LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA
MAYOR DE HACIENDA.**

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
29 DIC. 78

CONGRESO DE LA UNIÓN.

**LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE
LA FEDERACIÓN.**

DEBATE. 9 DIC 99
DICTAMEN. 15 DIC 99
Año III, Número 30 y 36.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

**LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE
LA FEDERACIÓN.**

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.
29 DIC. 00

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA
AUDITORIA SUPERIOR DE LA
FEDERACIÓN.
05 SEP. 01

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDA
DES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS
13 MARZO 2002.

CONGRESO DE LA UNIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
DEBATE. 29 ABRIL 99
DICTAMEN. 14 JUL 99

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
29 JUL 99

CONGRESO DE LA UNIÓN.

DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO
CONSTITUYENTE. 14 ENE 1917.
Tomo II.

ASOFIS.

GLOSARIO TÉCNICO SOBRE
FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y CONTROL
GUBERNAMENTAL.
Asociación Nacional de Organismos
Superiores de Fiscalización.
México, 1985.

INFORMES Y MANIFIESTOS DE LOS
PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO.
México, Imprenta del Gobierno Federal,
Tomo I, 1905.

**MANUAL LATINOAMERICANO DE
AUDITORÍA PROFESIONAL EN EL
SECTOR PÚBLICO.**

Instituto Latinoamericano de Ciencias
Fiscalizadoras, ILACIF, Bogotá, Colombia,
1981

**MÉXICO A TRAVÉS DE LOS INFORMES
PRESIDENCIALES.**

La Hacienda Pública _ Introducción,
Secretarías de Hacienda y Crédito Público
y de la Presidencia.
México, 1976.

CONGRESO DE LA UNIÓN.

**COLECCIÓN LOS DERECHOS DEL
PUEBLO MEXICANO.**

México a través de sus Constituyentes
Cámara de Diputados L Legislatura,
Editorial Porrúa, S.A., 4ª Edición, México,
1994.

¿QUÉ ES LA CUENTA PÚBLICA?

Secretaría de Programación y Presupuesto,
México, 1979.

LEGISLACIÓN.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Edít. Sista, 14 Edición.
México, 2001.

CÁMARA DE DIPUTADOS.

**LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE
LA FEDERACIÓN.**

Auditoría Superior de la Federación.
México, 2001.

CÁMARA DE DIPUTADOS.

**RELAMENTO INTERIOR DE LA
AUDITORIA SUPERIOR DE LA
FEDERACIÓN.**

Auditoría Superior de la Federación.
México, 2001.

**LEY DE RESPONSABILIDAD DE
SERVIDORES PÚBLICOS.**

Edit. Porrúa, 41 Edición
México, 2001.

**CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN
ARGENTINA.**

UNAM, Instituto de Investigaciones
Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, 2ª
edición, México 1995.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

Spain, Constitutions of de Countries of the
World Editors.

Editors Albert P. Blausten & Gisbert H.
Franz, by Gisbert H. Franz, October, 1979.

Oceana Publications, Inc.

Dobbs Ferry, New York.

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA
FRANCESA.**

France, Constitutions of de Countries of the
World Editors.

Editors Albert P. Blausten & Gisbert H.
Franz, by Gisbert H. Franz & Abraham

Almany, February, 1974.

Oceana Publications, Inc.

Dobbs Ferry, New York.

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE
VENEZUELA.**

UNAM, Instituto de Investigaciones
Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, 2ª
edición, México 1995.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA
MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 28 DE
MARZO DE 1812.**

ARAGÓN REYES, MANUEL.

**DOS ESTUDIOS SOBRE LA MONARQUÍA
PARLAMENTARIA EN LA
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

Editorial Civitas, S.A.
Madrid, España, 1990.

CÁMARA DE DIPUTADOS.

**LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO
1814-1991.**

Congreso de la Unión.
LIV Legislatura, Comité de Asuntos
Editoriales, México 1991.

**LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD
Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y SU
REGLAMENTO.**

Editorial Porrúa, 41 Edición
México, 2001.

**LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES
PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO.**

Editorial Porrúa, 41 Edición
México, 2001.

REVISTAS.

**REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA.**

INAP (34) Octubre-Diciembre, 1980.

FAYA VIESCA, JACINTO.

**EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y
SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA
CUENTA PÚBLICA DE MÉXICO.**

Revista de la Administración Pública.
INAP 1985.

DICCIONARIOS.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.

Real Academia de la Lengua
Española, Editorial Espasa-Calpe,
21ª Edición, Madrid, 1992.

CABANELLAS, GUILLERMO.

DICCIONARIO DE DERECHO USUAL.

Editorial Depalma, Ediciones Arayo,
Buenos Aires, Argentina, 1953.

DE PINA VARA, RAFAEL.

DICCIONARIO DE DERECHO.

Editorial Porrúa, 20ª Edición,
México, 1994.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.

Instituto de Investigaciones
Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A.,
UNAM, 14ta edición, México 2000.

PÁGINAS EN INTERNET.

www.asf.gob.mx.

www.shcp.gob.mx.

www.cddhcu.gob.mx.

Info.juridicas.unam.