

00721
529

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.



"LA ENTIDAD DE FISCALIZACION 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
L U I S E R N E S T O M A R T I N E Z P A L A F O X

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2003





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.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **MARTINEZ PALAFOX LUIS ERNESTO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN"**, bajo la dirección del suscrito y del **Lic. Felipe Rosas Martínez**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 10 de abril de 2003 y el Lic. Jorge E. Hernández Peña, mediante dictamen del 28 del mismo mes y año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, México, D.F., a los 28 de 2003

DR. FRANCISCO MENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

***NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los 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.

*Irm

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**

Distinguido Señor Director:

En la forma más atenta me permito hacer de su conocimiento que el pasante de Derecho **MARTINEZ PALAFOX LUIS ERNESTO**, me hizo entrega de un ejemplar de su tesis denominada: "**LA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION**", y que fue sometida a revisión del suscrito, con el objeto de optar por el título de Licenciado en Derecho.

En mi opinión, el trabajo referido denota una investigación bien acotada, exhaustiva en el ámbito nacional y con las referencias comparadas indispensables; adicionalmente, es un trabajo profesional que reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento de Exámenes Profesionales vigente de nuestra Facultad.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 28 de 2003.

LIC. JORGE E. HERNANDEZ PEÑA
Profesor de la Facultad de Derecho De la UNAM.

*Irm.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION", elaborada por el alumno MARTINEZ PALAFOX LUIS ERNESTO.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 10 de 2003.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

*mpm

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**A MI MUY APRECIADA Y AMADA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
QUE ME FORMÓ COMO UN DIGNO UNIVERSITARIO**

**A MI FACULTAD DE DERECHO
QUE ME DIO LAS BASES PARA SER
UN BUEN PROFESIONISTA**

**A MIS ESTIMADOS CATEDRÁTICOS
POR HABERME PERMITIDO ABSORBER
SUS ILUSTRES ENSEÑANZAS**

**AL LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ
UN PROFUNDO AGRADECIMIENTO
POR HABERME AYUDADO A DAR
ESTE PASO EN MI ANDAR PROFESIONAL
Y QUE SU GUÍA ME PERMITIÓ LOGRAR
ESTA META**

A MI AMADA ESPOSA

MATY

**GRACIAS POR TU AMOR, POR TU MOTIVACIÓN
PARA QUE SIGUIERA ADELANTE EN
ESTE ANDAR POR LA VIDA, A TU EJEMPLO
DE CONSTANCIA Y FORTALEZA QUE
SIEMPRE ME HAN IMPULSADO A SUPERARME,
SOLO ME QUEDA DARTE LAS GRACIAS POR SER
LA PERSONA QUE MAS AMO Y QUE DIOS
PUSO EN MI CAMINO PARA PODER
SENTIR POR PRIMERA VEZ UN AMOR SINCERO**

**A MI MADRE, QUE ME DIO LA VIDA Y ME PERMITIÓ
VIVIR ESTE MOMENTO Y FORMÓ A UN HOMBRE DE PROVECHO**

**A MI ABUELA VIRGINIA, QUE GRACIAS A SU APOYO
LOGRE SER UN HOMBRE DE BIEN**

**A MI MADRINA MARÍA DE LOS ANGELES, QUE SIEMPRE
ME IMPULSÓ CON SU EJEMPLO PARA LOGRAR SUPERARME**

**A MI CUÑADA SARA QUE FUE UNA CLARA MUESTRA
DE SUPERACIÓN Y CONSTANCIA**

A MIS AMADAS SOBRINAS

**YESSENIA POR SER
UN RAYO DE LUZ QUE ENTRÓ A MI VIDA
Y QUE ALEGRÓ MI EXISTENCIA**

**MARÍA FERNANDA MI "GÜERA" DIFERENTE
QUE DESDE QUE NACISTE FUISTE MI ADORACIÓN
Y UNA MOTIVACIÓN PARA SEGUIR ADELANTE
EN MI ANDAR PROFESIONAL Y PERSONAL**

**ALEJANDRA SARAHI MI NIÑA QUE
TANTO HE APRENDIDO A AMAR
Y QUE ALEGRAS MIS DÍAS**

A MIS AMIGOS

**UN AGRADECIMIENTO A CADA UNO DE USTEDES
POR HABERME BRINDADO SU AMISTAD Y SU APOYO
EN LOS MOMENTOS DIFÍCILES DE MI ANDAR COMO
ESTUDIANTE Y SIGO SU EJEMPLO DE SUPERACIÓN**

A MI FAMILIA EN GENERAL

**GRACIAS A CADA UNO DE USTEDES QUE INTERVINIERON
EN MI VIDA PARA QUE PUDIERA HOY CUMPLIR MI SUEÑO DE
RECIBIRME COMO LICENCIADO EN DERECHO**

A MI PADRE

GRACIAS POR CONTRIBUIR PARA QUE YO EXISTIERA

"LA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION"

"LA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN"

ÍNDICE

Introducción.

CAPITULO PRIMERO LAS FINANZAS DEL ESTADO

	PAG.
1. El Presupuesto anual de Egresos.....	1
1.1. Duración.....	3
1.2. Naturaleza y Alcances del Presupuesto.....	4
1.3. Autoría del Proyecto de Presupuesto.....	7
1.4. Fecha de Presentación del Proyecto de Presupuesto.....	10
1.5. Aprobación del Presupuesto.....	12
1.6. Terminación de la Vigencia y Derogación de un Presupuesto.....	15
1.7. Elementos que Integran un Presupuesto y sus Limitaciones.....	15
1.8. Fundamento Constitucional y Legal del Presupuesto.....	18
1.9. Interpretación del Presupuesto.....	20
1.2. Ley de Ingresos.....	20
1.2.1. Definición.....	20
a) Impuestos.....	21
b) Derechos.....	23
c). Aprovechamientos.....	24

d) Productos.....	24
e) Empréstitos.....	25
1.2.2. Fundamento Constitucional y Legal de la Ley de Ingresos.....	28
1.2.3. Elementos que Integran la Ley de Ingresos.....	30
1.2.4. Naturaleza y Alcances de la Ley de Ingresos.....	31
1.2.5. Autoría del Proyecto de Ley de Ingresos.....	36
1.2.6. Presentación y Aprobación de la Ley de Ingresos.....	37
1.3. La Cuenta Pública.....	41
1.3.1. Definición y Forma.....	41
1.3.2. Autoridad Responsable de su Elaboración y Presentación.....	45
a) Las etapas de su elaboración y presentación.....	46
1.3.3. Autoridad Competente para Recibirla, Fecha de Presentación y Trámite para su análisis.....	47
1.4. La Fiscalización.....	49
1.4.1. Controles de Fiscalización en México.....	53
a) Control Interno.....	56
b) Control Externo.....	58

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

2. Las Constituciones de México y sus Leyes.....	64
2.1. La Constitución de 1824.....	64

2.2.	Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, del 16 de noviembre de 1824.....	69
2.3.	Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, del 26 de diciembre de 1936.....	72
2.4.	Ley del Tribunal de Revisión de Cuentas del 14 de marzo de 1838.....	77
2.5.	Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor, del 12 de mayo de 1840.....	78
2.6.	Bases de Organización Política de la República Mexicana.....	79
2.7.	La Constitución de 1857.....	83
2.8.	Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 1º. de abril de 1865	93
2.9.	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1896.....	95
2.10.	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1904.....	96
2.11.	Constitución de 1917.....	100
2.12.	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936.....	103
2.13.	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.....	107

CAPITULO TERCERO

LAS REFORMAS A LOS ARTICULOS 73, 74 Y 79, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 30 DE JULIO DE 1999.

3.	La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.....	112
3.1.	Creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación	112
3.2.	Su Naturaleza Jurídica.....	136
3.3.	Autonomía Técnica y de Gestión.....	138

CAPITULO CUARTO

LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

4.	La Auditoría Superior de la Federación.....	139
4.1.	La Cuenta Pública.....	148
4.2.	De la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.....	150
4.3.	Gestión Financiera.....	155
4.4.	Informe de Avance de Gestión Financiera.....	156
4.5.	Presentación del Informe de Resultados.....	159
4.6.	De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares.....	160
4.7.	De la Revisión de Situaciones Excepcionales.....	161
4.8.	Procedimiento para la designación del Auditor Superior de la Federación.....	163
4.9.	Atribuciones del Auditor Superior de la Federación.....	166
	a) Servidores Públicos y Unidades administrativas que auxiliarán al Auditor Superior de la Federación.....	169
4.10.	Requisitos para ser Auditor Especial.....	211
4.11.	Facultades de los Auditores Especiales.....	212
4.12.	Prohibiciones al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales durante su encargo.....	214
4.13.	Causas por las que podrá ser removido el Auditor Superior de la Federación de su encargo.....	215
4.14.	Relación de la Auditoría Superior de la Federación con la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia.....	216
4.15.	De la Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.....	218

4.16. De las Facultades del Titular de la Unidad de Evaluación y Control	222
Conclusiones.....	230
Bibliografía.....	234

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como propósito obtener el Título de Licenciado en Derecho por lo cual analizaremos a la Auditoría Superior de la Federación de México, que tiene su antecedente en la Contaduría Mayor de Hacienda, que es una Institución con una larga trayectoria republicana e histórica; no obstante, debido a la diversidad de sus funciones y atribuciones, grandes sectores de opinión del país sólo tienen una visión parcial de su quehacer, por lo cual es necesario difundir las labores que realiza, su ubicación respecto a los Poderes de la Unión, el control que ejerce sobre la administración pública, su tarea de revisión de la cuenta pública y su larga e importante tradición institucional.

En el México actual se ha revitalizado el interés por fortalecer el entramado institucional de la rendición de cuentas, obligación de los Poderes de la Unión con la sociedad. Subyace en él la convicción de que ningún régimen puede proclamar de democrático si no dispone de instrumentos que le permitan realizar a cabalidad el control que se debe ejercer sobre los gastos del gobierno.

Con esta tesis se intenta dar una visión sintética sobre el tema de las nuevas facultades constitucionales y legales de la Auditoría Superior de la Federación, que permita familiarizarse con dicha Entidad de Fiscalización Superior de la Federación cuya existencia está prevista en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la reforma al artículo 79, se dota a la Auditoría Superior de la Federación de autonomía técnica, de gestión, material y financiera, indispensables para verificar e informar con oportunidad a la ciudadanía de la fiabilidad de la rendición de cuentas y de la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su cometido social, así como de las irregularidades y de la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

Se fortalece el principio de la división y el equilibrio de poderes, a fin de asegurar a la sociedad que ninguno de ellos traspase sus propios límites, en un sistema de pesos y contrapesos en que el control de un poder por otro, se constituye como principio democrático y elemento esencial de todo Estado de Derecho.

Las auditorías representan un gran cambio cualitativo en la revisión de los estados financieros, ya que trascienden la mera revisión de los recursos, y se amplían a lo que se conoce como auditorías de desempeño, que permiten medir la forma y el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones, así como el desempeño de los funcionarios y empleados públicos.

Como podrá desprenderse de la lectura de la presente tesis, las tareas a cargo de la Auditoría Superior de la Federación se encauzan en dos grandes vertientes: la Gestión Financiera y la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, a fin de cumplir con la obligación de preparar el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que le señala la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y atender los requerimientos específicos de la Cámara de Diputados.

En la presente tesis se analizan las nuevas facultades constitucionales y legales de la Auditoría Superior de la Federación, para lo cual se divide en cuatro capítulos:

En el primero se señalan las Finanzas Públicas del Estado, considerando a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos de la Federación y los egresos contemplados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el segundo se analizan los antecedentes de la Fiscalización Superior en México desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, hasta la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 29 de diciembre de 1978.

En el capítulo tercero se realiza un análisis del Decreto por el que se reformaron los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, en donde se eleva a rango constitucional la facultad de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación al consagrar en el artículo 79 la naturaleza de la Entidad.

Por último el cuarto capítulo se orienta al análisis de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en donde se establece la denominación de la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, las nuevas atribuciones respecto de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, la Gestión Financiera, el Informe de Avance de Gestión Financiera, y de la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares, así como de la Revisión de Situaciones Excepcionales.

CAPITULO PRIMERO
LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO

CAPITULO PRIMERO

LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO

Las Finanzas Públicas, son los ingresos y los egresos del Estado, normalmente previstos en la Ley de Ingresos y en el Decreto de Presupuesto. Estas operaciones están sujetas al principio de legalidad y tienen por objeto realizar las funciones financieras del Estado. El término finanzas públicas es muy debatido en virtud de que para varias corrientes del pensamiento económico y financiero no comprenden el alcance real de la disciplina sistematizada.

"La palabra finanzas viene del francés finances y ésta de la palabra latina finatio, de la raíz finis que significa acabar, poner término mediante pago o simplemente una prestación pecuniaria. En su origen financiar es pagar y su sentido se ha extendido a la manera de obtener dinero y a su empleo o utilización".¹

1. El Presupuesto Anual de Egresos.

1.1. Duración.

El tratadista Gerardo A. Limón E. define al Presupuesto de Egresos, como "un documento mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en un año fiscal".²

El Presupuesto de Egresos, es un calculo anticipado y aproximado de gastos por realizar en un ejercicio fiscal determinado. Capitant lo define como "el acto mediante el cual se prevé y autorizan respectivamente los recursos y gastos anuales del Estado o de otros servicios sometidos por las leyes a las mismas normas".³

¹ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, 16ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995 Pág. 1.

² Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM "Diccionario Jurídico Mexicano" "PZ", 4ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, Pág. 2522.

³ Henri Capitant, Vocabulario Jurídico, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1973, Pág. 441.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba el tratadista Juan René Bach define al presupuesto: como un "documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada periodo fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y práctica que rigen su preparación. Una vez preparado es sometido a consideración del Congreso y, con su aprobación, se contará con un instrumento de gobierno de importancia básica para el manejo del patrimonio público del país".⁴

La Doctora Doricela Mabarak Cerecedo define al presupuesto de egresos como "el ordenamiento legal que tiene por objeto expresar, de manera anticipada, los proyectos de gastos de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal"⁵.

El tratadista Rafael Bielsa define al presupuesto diciendo que es "un calculo legal de ingresos y gasto públicos autorizados para ser realizados en un período administrativo financiero."⁶ Tomada del Diccionario de Derecho Administrativo del maestro Rafael I. Martínez Morales.

El vocablo presupuesto (supuesto de antemano), participio pasivo de presuponer, deriva del latín medieval praesupponere (presuponer), del latín prae antes + el latín medieval supponere suponer (dar por sentado), es decir, "es el resumen de gastos e ingresos probables en cierto periodo; en sentido implícito, cantidad de dinero que se supone de antemano se necesitará en cierto periodo".⁷

⁴ Voz Presupuesto, elaborada por Juan René Bach, driskill, S.A., Buenos Aires, 1992, T. XXIII, Pág. 47.

⁵ Doricela Mabarak Cerecedo, Derecho Financiero Público, Segunda Edición, Editorial MCGRAM-HILL, México, 1996, Pág. 26.

⁶ Rafael I Martínez Morales, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 3, Derecho Administrativo, Editorial Harla, México, 1997, Pág.192

⁷ Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, LV Legislatura, H. Congreso del Estado de Guerrero, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Segunda Edición, Editor Miguel Ángel Porrúa, S.A., México D.F. 1998. Pág. 779

El tratadista Fernando A. Orrantía Arellano define al Presupuesto de Egresos "como una lista de las erogaciones o gastos que el Gobierno Federal podrá realizar en un ejercicio fiscal determinado. Comprende los gastos que deben realizar los tres poderes de la Federación y debe contener una pormenorizada relación de todos los gastos de todas las dependencias de dichos tres poderes"⁸.

También recibe el nombre de "presupuesto el documento, estado o relación de los gastos e ingresos, la ecuación entre los mismos y el mantenimiento de su relación necesaria. Un sentido más moderno de presupuesto lo convierte en parte integrante del plan económico del Estado o programa de toda la actividad gubernamental. Esto se realiza lo mismo en los países democráticos, que en las naciones comunistas, pues su finalidad es atender las necesidades públicas."⁹

"El presupuesto es un documento normativo de validez temporal, con vigencia de un año, concluido el cual cesa su vigencia y obligatoriedad"¹⁰.

En nuestro país, por la influencia francesa, inglesa y española, se adoptó la palabra presupuesto para identificar "al documento aprobado por el Poder Legislativo, que contiene para un ejercicio fiscal no sólo la autorización para la obtención de recursos económicos y los gastos, sino también el programa de las actividades que el estado realizará en dicho ejercicio".¹¹

La concepción del presupuesto ha variado en la medida que lo han hecho las actividades del Estado. Por lo cual se ha dado origen a diferentes sistemas presupuestales: tradicional, por programas y funcional.

⁸ Fernando A. Orrantía Arellano, Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1998, Pág. 56.

⁹ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo Op. Cit. Pág. 17.

¹⁰ Artículo 15 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

¹¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, Pág.12.

Presupuesto Tradicional: Es el documento que esta limitado a los gastos e ingresos del Estado.

Presupuesto por Programas: Es un instrumento de trabajo de la Administración Pública, pues en él se establecen las actividades a desarrollar, así como los medios para llevarlos a cabo.

Presupuesto Funcional: Son las asignaciones globales a favor de los órganos, atendiendo a sus respectivas funciones, actividades y proyectos, con el fin de asignarle mayor responsabilidad a los funcionarios encargados de los servicios estatales, y determinar, en su caso, al final del ejercicio, la eficacia de la ejecución de dichas funciones o actividades.

Por los conceptos anteriores podemos concluir que el Presupuesto de Egresos de la Federación, es un calculo aproximado de los gastos que debe realizar el Ejecutivo Federal para cumplir con sus atribuciones y los programas que considere prioritarios o de un gran interés social, el cual debe ser aprobado por el Poder Legislativo, concretamente por la Cámara de Diputados, y es aplicable durante un año fiscal que empieza el 1º. de enero y concluye el 31 de diciembre.

1.2. Naturaleza y Alcances del Presupuesto.

En México, durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1857, el presupuesto tenia naturaleza legislativa, eso es lo que se desprendía explícitamente del artículo 119: "Ningún pago podrá hacerse que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior."¹²

¹² Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, Entre el paradigma político y la realidad. Volumen I, Tomo 2, Serie III, Editor Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, Pág. 542.

Se trataba de un acto aprobado por un Congreso Unicameral. "La situación cambió con motivo de las reformas de 1874 para establecer un sistema bicameral"¹³, por virtud de ellas se estableció el Senado y se agregaron al artículo 72, que preveía las facultades del Congreso de la Unión, dos apartados, uno el "A", que establecía las facultades exclusivas de la cámara de diputados y el "B", que consignaba las privativas del Senado.

Esta misma tendencia se mantiene en la Constitución de 1917 en su artículo 126. "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior."¹⁴

Es por ello que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, establece la naturaleza legislativa del presupuesto de conformidad con el artículo "15.- El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen."¹⁵

En circunstancias normales, una ley es obra del Congreso de la Unión, derivado de un proceso que se denomina legislativo y que regula con algún detalle el artículo 72. Pero recordemos que el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto, por lo cual no se le puede consignar como una ley pero sí como un decreto de presupuesto de egresos, el cual en muchos sentidos, tiene el atributo de ser general, abstracto y de observancia obligatoria, lo es para quien lo elabora, para quien lo aprueba, para quienes aplican los fondos e, incluso, para los particulares; el Presidente de la

¹³ Fernando A. Orrantía Arellano, Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal, Op. Cit., Pág. 58.

¹⁴ Auditoría Superior de la Federación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Compilación Jurídica 2001, Pág. 121.

¹⁵ Auditoría Superior de la Federación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, México, Compilación Jurídica 2001, Pág. 1275.

República, cuando lo promulga, ordena su observancia y cumplimiento; cualquier violación a sus preceptos puede dar lugar a un fincamiento de responsabilidad.

El Congreso de la Unión, mediante la ley, puede crear empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; también puede suprimirlos. La Cámara de Diputados, a través del ejercicio que haga de la facultad que tiene para aprobar el presupuesto, no puede suprimirlos.

La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo, así lo dispone el artículo 75.

Por vía del presupuesto, a pesar de su generalidad y obligatoriedad, no se puede suprimir un cargo o empleo creado por una ley; mucho menos cuando el mismo esté previsto por la propia Constitución. El presupuesto, para cumplir con lo que manda el artículo 127, por lo que toca a los sueldos relativos a los cargos, empleos, comisiones y encargos, debe acatar el principio de equidad; cuidar que la remuneración sea adecuada, irrenunciable y equitativa.

Es válido afirmar que el presupuesto, si bien formalmente no puede ser calificado de ley, en la práctica es considerado tan obligatorio como aquélla, y que su violación puede dar lugar a la aplicación de penas y sanciones.¹⁶

Por un error legislativo en el que se incurrió en 1874, que subsiste en la actualidad en el artículo 126, si bien el presupuesto que es aprobado por la Cámara de Diputados que integra al Congreso de la Unión, no tiene formalmente el carácter

¹⁶ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (artículos. 45 al 50), se establece un capítulo de responsabilidades en relación con violaciones a esta ley.

de ley, en cambio sus modificaciones, cualesquiera que ellas sean, por ser obra del mismo Congreso, sin importar que sean mínimas, tienen naturaleza legislativa y el calificativo de ser leyes; así lo dispone ese artículo.

En los estados, por estar sus legislaturas integradas por una cámara y ser la ley un producto de la actuación de ella, los presupuestos y sus modificaciones pueden tener el carácter de ley; lo mismo puede decirse de los presupuestos de los ayuntamientos que las legislaturas aprueban.

1.3. Autoría del Proyecto de Presupuesto.

De todas las dependencias del Ejecutivo Federal, por mandato de ley, quien debe elaborar materialmente el proyecto de presupuesto de egresos es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹⁷, lo hace comprendiendo tanto la partida general que debe corresponder al Poder Ejecutivo¹⁸, como las que, en su caso, deben ser aplicadas al Congreso de la Unión y a la rama judicial federal.

El artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone: "Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación". Esto para estar en concordancia con los artículos 77 fracción I y 100 último párrafo de la Constitución Federal.

¹⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 31. "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:.. XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

¹⁸ El Artículo 7º. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dispone:"Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público".

En la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto lo elabora la Junta de Coordinación Política y en la Cámara de Senadores la Comisión de Administración y debe ser presentado al pleno respectivo para su aprobación.¹⁹

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación el responsable de la elaboración del anteproyecto de presupuesto es su presidente y quien aprueba dicho anteproyecto es el pleno.²⁰ En tanto que para el resto del Poder Judicial de la Federación será la Judicatura Federal, la responsable de elaborar el proyecto de presupuesto.

De conformidad con los textos constitucionales vigentes es facultad privativa del Presidente de la República elaborar y presentar el presupuesto de egresos; la exclusividad es operante frente aquéllos a quienes la Constitución confiere la facultad o atribución de iniciar ante el Congreso de la Unión o ante las cámaras que lo integran. Un presupuesto es susceptible de ser modificado durante el tiempo de su vigencia de acuerdo al artículo 126; no existe texto que disponga quién está facultado para iniciar la reforma correspondiente; debe entenderse que el único que lo puede hacer es el Presidente de la República; en este caso es aplicable la ley norma especial que es la contenida en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 y no la general, la que prevé la facultad genérica de iniciar de conformidad al artículo 71.

La Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que tiene de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, una vez que el proyecto obre en su poder, puede introducir en él cuantas modificaciones estime pertinentes; ciertamente, como se ha dicho, no pueden los diputados sustituir la voluntad presidencial y formular y presentar un proyecto del mismo; pero una vez que el Presidente ha hecho uso de su facultad y presenta la iniciativa correspondiente, pueden los diputados suprimir conceptos, agregar otros nuevos o reformar los existentes;

¹⁹ Artículos 34 y 66 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰ Artículo 14 fracción XVI, y 81 fracción XIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

nada hay que impida que lo hagan; no existe precepto que conmine a la Cámara a sólo aprobar lo que se le presente.

El que se faculte a los diputados al Congreso de la Unión a aprobar comprende, en el lenguaje constitucional, también la posibilidad de reformar, rechazar o introducir cambios en la iniciativa Presidencial. A través del ejercicio de esa facultad, los diputados pueden enmendar los desequilibrios que pudieran presentarse en los presupuestos y, sobre todo, defenderse a sí mismos, a la rama judicial y a los estados de la acción del Ejecutivo Federal.

Los Senadores aunque en mínima parte, gozan de esa acción neutralizadora y modificadora; la pueden ejercer cuando conocen, como cámara revisora, de las reformas al presupuesto en los términos del artículo 126; en el caso se tienen que observar los pasos previstos en el artículo 72.

Ciertamente en los dos casos anteriores el Presidente de la República, a través del veto, esta en posibilidad de neutralizar la acción de los diputados y senadores.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el único instrumento en el cual se pueden determinar el monto y el ejercicio del gasto público federal para un año. Ningún egreso federal puede efectuarse si no esta contemplado por el presupuesto correspondiente, obedeciendo el contenido del artículo 126 de la Constitución Federal.

Las erogaciones contempladas en el presupuesto son aquellas que serán ejercidas por los Poderes de la Unión, dependencias centralizadas y descentralizadas del ejecutivo federal, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, y entes autónomos como el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el Instituto Federal Electoral.

El presupuesto tiene en el Estado moderno una importancia notable, por que es un instrumento poderoso para encauzar el desarrollo económico, y regular adecuadamente el proceso de planeación nacional.

1.4. Fecha de presentación del Proyecto de Presupuesto.

En la Constitución de 1857 el Congreso de la Unión gozaba de un plazo amplio para estudiar, discutir y aprobar el presupuesto; debía ser presentado el penúltimo día del primer periodo de sesiones, lo que significaba que debería obrar en su poder a mediados del mes de diciembre de cada año; el proyecto pasaba a una comisión de diputados nombrada el mismo día en que lo recibía, para los efectos de su examen y dictamen; éste, junto con el proyecto, debía ser presentado en la segunda sesión del segundo periodo ordinario de sesiones, lo que debía suceder a principios del mes de abril.²¹

En la actualidad el plazo es más reducido; el proyecto de presupuesto debe ser presentado a más tardar el día 15 de noviembre de cada año; dado que el primer periodo de sesiones del Congreso debe concluir a más tardar el día 15 de diciembre de cada año,²² la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Cámara de Diputados gozan de un mes para estudiar, dictaminar, discutir y aprobar ese proyecto.

El plazo se reduce más en los casos en que existe cambio de Presidente de la República; en éstos el proyecto deberá ser presentado a más tardar el 15 de diciembre y aprobado no más allá del 31 de diciembre.

²¹ Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 artículo 69), Op. Cit. Pág 536.

²² Artículo 74 Fracción IV Segundo Párrafo y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existe la posibilidad de que se amplíe el plazo de presentación del proyecto de presupuesto de egresos; de conformidad con la Fracción IV, último párrafo del artículo 74 de la Constitución Federal, se deben observar los siguientes principios:

- a) El único facultado para formular la solicitud es el Presidente de la República, nadie más lo puede hacer en su lugar;
- b) Deben existir razones que justifiquen la solicitud, tanto a juicio del Presidente de la República como de la Cámara de Diputados;
- c) La solicitud deberá ser formulada mientras aún no venza el plazo de presentación fijado;
- d) Debe comparecer ante el pleno de la Cámara de Diputados el Secretario de Hacienda y Crédito Público para informar de las razones que motiven la solicitud;
- e) En teoría la Cámara de Diputados, con vista a lo informado, puede conceder o negar la ampliación del plazo.

Como se dijo antes, se trata sólo de una posibilidad; los proyectos se presentan en las fechas fijadas; para el caso de que se amplíe el plazo, la Cámara de Diputados necesariamente deberá aprobar la iniciativa a más tardar el día 15 de diciembre; para el caso de que no esté en posibilidad de hacerlo, lo que procede es la comisión permanente la que convoque a un período extraordinario para conocer de él.

Por regla general el Congreso de la Unión y las cámaras que lo componen no pueden prorrogar la duración de su período ordinario de sesiones más allá del día 15 de diciembre de cada año; cada seis años, cuando un nuevo Presidente de la República asume el cargo, pueden, por acuerdo de ellos, extender el período hasta el 31 de diciembre.

1.5. Aprobación del Presupuesto.

A nivel federal, a partir de las reformas constitucionales de 1874, la única facultada para examinar, discutir y aprobar el proyecto de presupuesto de egresos es la Cámara de Diputados de acuerdo al artículo 74, Fracción IV²³; ante ella debe ser presentada la iniciativa correspondiente por el Presidente de la República.²⁴ Por mandato constitucional debe comparecer el Secretario de Hacienda y Crédito Pública ante la Cámara de Diputados para dar cuenta del mismo.

Dar cuenta implica explicar la naturaleza del documento, razonar su necesidad y los conceptos que lo integran y fundarlo legalmente; se trata de un acto anterior a su estudio y discusión por parte del pleno de la Cámara de Diputados. No se dispone nada respecto a la comparecencia del mismo secretario en los casos de reformas al presupuesto; es una materia que queda a la discreción del pleno; sobre esta posibilidad, dado a que quien aprueba las modificaciones es el Congreso de la Unión y no sólo la Cámara de Diputados, existe la posibilidad teórica de que ambas citen a dar cuenta a dicho secretario.

Examinar y discutir implica, como se ha dicho, introducir cambios, reformar y suprimir conceptos, pero nunca y por ningún concepto, las facultades de reprobárselo en su integridad o de no resolver nada y entrar en receso sin disponer lo relativo a gastos del año fiscal siguiente; la Cámara de Diputados, en ejercicio de su facultad exclusiva, no puede detener la marcha de la administración pública federal pero, llegado el caso, constitucionalmente no existe forma de sustituir su intervención; el sistema para cubrir vacíos presupuestales previsto en el artículo 75, sólo es operante en el caso de que, habiéndose aprobado un presupuesto, no se hubiere señalado en él una partida para un empleo establecido por la ley.

²³ En relación con los antecedentes de la fracción IV del actual Artículo 74 y crítica al sistema que en materia de presupuesto establece, véase la obra de Emilio Rebas, *La Constitución y la Dictadura*, México, Tipografía de Revista de revistas, 1912, Pág. 219 y ss.

²⁴ El artículo 68 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 disponía: El segundo período de sesiones se destinará, de toda preferencia, 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 presente el Ejecutivo.

El Presupuesto de Egresos al ser aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados es promulgado como un decreto de la propia Cámara, observando lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución de la República, sin gozar de carácter de ley, pues no cumplimenta el procedimiento legislativo del artículo 72 de la Constitución.

Para tal efecto la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal en sus artículos 15 y 16 establecen lo siguiente:

Determinan que el Presupuesto de Egresos de la Federación es el que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo para expensar durante el período de un año a partir del 1º. de enero las actividades, las obras y los servicios públicos que respectivamente correspondan al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a la Presidencia de la República, a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos, a la Procuraduría General de la República, a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos que determine incluir en dicho presupuesto.

El presupuesto de egresos es el instrumento más eficaz para la programación de actividades, por lo que está directamente relacionado con la planeación económica de acuerdo al artículo 26 de la Constitución. Es a través del presupuesto por medio del cual se determinan las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional.

El Presupuesto de Egresos se ha convertido en el instrumento de ejecución de los planes artículos 13 y 40 de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Esta vinculación entre el presupuesto y la planeación económica ha provocado el paso entre el sistema tradicional de presupuestación por el de presupuesto por programas, el cual consiste en la asignación de recursos por áreas de acuerdo a

programas previamente establecidos, con el objeto de lograr un mayor control y evaluación de su ejecución.

El Presupuesto por programas permite así apreciar el grado de eficacia de los programas propuestos y el logro de una optimización del gasto público, así como la posible determinación de responsabilidades resultantes.

La Constitución, con la intervención que confiere a la Cámara de Diputados y a las legislaturas en materia de presupuesto, lo que busca es neutralizar y frenar la acción del Ejecutivo, sea federal o local, en una materia que pudiera prestarse a disposiciones indebidas, corrupción, arbitrariedad; con mira a impedir sea utilizado como un arma de sometimiento; procura dar claridad y certeza en el manejo de los fondos públicos.

A nivel federal, aun cuando no exista precepto constitucional expreso que así lo disponga, el único facultado para iniciar reforma a un presupuesto federal ante el Congreso de la Unión, es el Presidente de la República.

Es el Presidente de la República al que le corresponde en forma privativa presentar la iniciativa general de presupuesto, debe corresponderle, como autoridad responsable de su aplicación, la función de proponer sus modificaciones. Su facultad es limitada, no se agota, puede ser ejercida una y otra vez; pero una vez que el Presidente, mediante una iniciativa, ha provocado la acción del Congreso, también es ilimitada la facultad que de examinar, discutir y aprobar reformas al presupuesto le asiste a sus miembros, a condición de que ellas promuevan o consideren dentro del plazo anual de vigencia. A pesar de que no existe texto que así lo disponga, una iniciativa de reformas al presupuesto debe ser presentada, como Cámara de origen en la de Diputados.

En las Entidades Federativas y el Distrito Federal sus órganos legislativos gozan de la misma facultad de introducir y aprobar reformas al presupuesto.

1.6 Terminación de la Vigencia y Derogación de un Presupuesto.

Como se ha dicho, a nivel federal todo presupuesto de gastos tiene como vigencia un año²⁵, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre; sin necesidad de que así se disponga en el propio documento o por una disposición especial, su obligatoriedad concluye con el año para el que fue aprobado, sin importar que se haya o no aprobado el correspondiente al año fiscal siguiente; en la práctica se trata de un documento inderogable.

En casos excepcionales que no se aprobara un presupuesto para el ejercicio inmediato se seguiría aplicando el anterior, hasta que se aprobara el presupuesto correspondiente para el ejercicio fiscal que correspondiese.

1.7. Elementos que Integran un Presupuesto y sus Limitaciones.

Por mandato constitucional en el presupuesto federal se deben señalar las retribuciones, dietas, sueldos y salarios que correspondan a todos los cargos, empleos, encargos, las funciones y comisiones previstos por la Constitución o por la ley conforme al artículo 75; la remuneración que se asigne a los servidores públicos en el presupuesto debe ser adecuada, irrenunciable y equitativa así lo dispone el artículo 127; se deberán señalar las partidas para los gastos y fines autorizados, así como también las partidas secretas conforme al artículo 74 Fracción IV; el Presidente de la República, en el mismo proyecto, está obligado a informar del uso que hubiera hecho de las facultades que el Congreso de la Unión le hubiera otorgado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos de acuerdo con el artículo 131. Los salarios de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión deberán ser fijados en el propio presupuesto, y su cuantía, durante el año de vigencia, no puede ser disminuida así lo establece el artículo 123 B, fracción IV.

²⁵ Artículos 13 y 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto Federal se integra:

- 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;
- Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;
- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
- Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
- 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;
- 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;
- Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarías actuales y las que se prevén para el futuro, y
- En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

De lo anterior se han señalado como reglas fundamentales que presiden la estructura del presupuesto las siguientes²⁶:

- a) La Universalidad del presupuesto consiste en que todas las erogaciones y gastos públicos deben ser considerados en él, según el artículo 126 de la Constitución Federal "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior".
- b) La Unidad implica que haya un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas.
- c) La Especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado.
- d) La Anualidad, es que la autorización que él implica sólo tiene duración por el término de un año, de tal manera que las prevenciones que contiene deben referirse a las necesidades que dentro del propio año sea necesario satisfacer.

La ejecución del presupuesto de egresos compete a cada una de las dependencias a las cuales se asigna. El poder ejecutivo al rendir su informe sobre la cuenta pública a la Cámara de Diputados según señala el artículo 74 fracción IV de la Constitución, esta informando sobre la ejecución de dicho presupuesto y su cumplimiento.

²⁶ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 40ª. Edición, Editorial Porrúa S.A., México 2000. Pág. 330

Para ello, la Cámara de Diputados cuenta con la denominada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la propia Cámara. Para la revisión de la cuenta pública en busca de comprobar que efectivamente el presupuesto se haya erogado conforme a los programas y fines establecidos en el mismo.

1.8. Fundamento Constitucional y Legal del Presupuesto.

En la elaboración y ejecución del Presupuesto Público Federal intervienen diversos instrumentos, mecanismos o bien lineamientos que son aplicados por diversas instancias de la Administración Pública Federal, de acuerdo con un marco legal preestablecido.

Desde esta perspectiva, se presentan los artículos y/o lineamientos del marco general normativo que inciden de manera directa en el Presupuesto Público Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	25, 26, 28, 49, 73, 74, 75, 89, 90, 108, 115, 123, 126, 127 Y 131.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	1o, 31, 37, 45, 46, 47 y 50.
Ley Federal de Entidades Paraestatales	2, 3, 4, 5, 6, 9, 14, 28, 29, 40, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 55 y 60.
Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales	5, 6, 22, 23, 24, 25 y 31.
Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos	1°, 3 y 53.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	1°, 3, 13, 14, 15 y 16.
Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios del Sector Público	1°, 6, 18, 20, 21.
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	1°, 3, 7, 21, 22, 23, 24
Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas	7, 10, 11
Sistema Nacional de Planeación Democrática ²⁷	Instrumentos: Normativos, Operativos, de Control, y de Evaluación
Ley de Planeación	1°, 3, 6, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 40, y 42.
Ley de Coordinación Fiscal	1°, 2 y 25.
Ley General de Deuda Pública	1°, 2, 3, 4, 6, 10, 18 y 27.
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	2, 13, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 28, 30, 39, 40, 43, 44, 45 y 46.
Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	1°, 14, 16, 21, 31, 33, 40, 81, 112, 130, 133 y 157

²⁷ Es un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo.

El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos, y toman parte activa en el proceso de planeación.

El SNPD involucra ante todo, a las áreas de las secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de planeación (programación, presupuestación, información, control y evaluación).

1.9. Interpretación del Presupuesto.

Por mandato constitucional, en primera instancia, el responsable de interpretar el presupuesto es la Cámara de Diputados, así lo dispone el Art. 72, inciso f: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación", enseguida quien lo debe hacer es el Presidente de la República, que lo promulga, dispone su observancia y reglamenta, posteriormente, sus subordinados, los responsables directos de su aplicación.

"En caso de duda en la interpretación de esta Ley se estará a lo que resuelva para efectos administrativos la Secretaría de Programación y Presupuesto²⁸ⁿ. Actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se trata de una interpretación sólo para efectos de su aplicación por parte de los órganos administrativos federales; ella no impide ni sustituye la función interpretativa que confiere al Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y Tribunales de la Federación.

1.2. Ley de Ingresos.

1.2.1. Definición.

Ingreso del latín *Ingressus*, del participio *ingredi*, "entrar en", es la cantidad de dinero que entra o se recibe. "En los Estados Unidos Mexicanos se denominada Ley de Ingresos de la Federación, el ordenamiento jurídico aprobado por el Poder Legislativo, para que tenga vigencia durante el año siguiente a partir de la fecha de su promulgación y publicación por el Poder Ejecutivo, y en el cual sólo quedan establecidos los conceptos por los que el gobierno puede captar recursos financieros a fin de cubrir su presupuesto, asimismo anual, de egresos".²⁹

²⁸ Artículo 12 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

²⁹ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op. Cit. Pág. 581.

La Federación, los estados y los municipios, para los efectos de sufragar los gastos previstos o autorizados en el presupuesto, cuentan con ingresos; éstos son de diferente especie: impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y empréstitos; de los primeros, de los impuestos deriva el grueso de los ingresos.

Para el Maestro Andrés Serra: "El impuesto como crédito, relación, obligación o contribución coactiva es la forma normal como el Estado se provee de recursos para los gastos públicos, sin que los particulares tengan derecho a una contraprestación"³⁰.

Para el tratadista Giannini: "El impuesto es una prestación pecuniaria que un ente público tiene derecho a exigir en virtud de su potestad de imperio, originaria o derivada, en los casos, en la medida y según los modos establecidos en la ley, con el fin de conseguir un ingreso."³¹

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º. Fracción II define a los impuestos así: "Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo".

Para el Doctor Gabino Fraga: Señala que "en materia de impuestos, existen dos clases de disposiciones: las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y la forma de causarse y recaudarse, y las que enumeran anualmente cuales impuestos deben causarse; de modo que la ley general que anualmente se expide con el nombre de ley de ingresos, no contiene por regla general sino un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en un año fiscal. Al lado de ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año, cuando la primera conserva el mismo concepto de impuesto"³².

³⁰ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo. Op. Cit., Pág. 28.

³¹ A.D. Giannini, Instituciones de derecho tributario, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1957, Pág. 46.

³² Gabino Fraga, Derecho Administrativo. Op. Cit., Pág. 318.

Los Impuestos: Se establecen por el poder público ejercitando una prerrogativa inherente a la soberanía; de tal manera que la obligación de cubrirlo no constituye una obligación contractual ni regida por las leyes civiles, sino una carga establecida por decisión unilateral del Estado, sometida exclusivamente a las normas de derecho público.

Impuesto: "Resulta ser la principal figura tributaria, económica y doctrinalmente; por su medio, el estado obtiene la mayor parte de sus ingresos, y es mediante el cual que el particular hace la más importante contribución de una parte de su patrimonio para los gastos de la comunidad".³³ Tomada del Diccionario jurídico temático del maestro Rafael I Martínez Morales.

Para el tratadista Carlos M. Giuliani Fonrouge: Impuestos: Son las prestaciones en dinero o en especie, exigidas por el estado en virtud del poder de imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles.

Finalmente, diremos que para el tratadista Francisco Nitti: Define al Impuesto como una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas.

De lo anterior podemos concluir que los Impuestos: Son las contribuciones obligatorias que deben realizar los ciudadanos a favor del estado, en busca de que éste cuente con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones, es la potestad legal que tiene el estado de obligar a sus ciudadanos a que renuncien a parte de su riqueza con la finalidad satisfacer las necesidades de la colectividad.

³³ Rafael I Martínez Morales, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Op. Cit., Pág.131

El tratadista Giannini define a los Derechos: "Como la prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal y en la medida que en ésta se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado".³⁴

El Código Fiscal de la Federación artículo 2 fracción IV, por su parte, define a los derechos como: "Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Derechos: "son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado".³⁵

Para el Maestro Mario Pugliese: Los Derechos son cargas tributarias por servicios del estado de carácter jurídico administrativo que éste presta en su calidad de órgano soberano.

Por lo cual podemos entender como Derechos los pagos o contribuciones establecidas por la ley para poder hacer uso de algún bien o servicio del Estado.

³⁴ A.D. Giannini, Op. Cit., Pág. 50.

³⁵ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, México, SHCP, México, 2001. Pág. 133.

De conformidad con el Código Fiscal de la Federación artículo 3º. define a los Aprovechamientos como: Los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Aprovechamientos: "Son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos, derechos o productos".³⁶

Para el Maestro Rafael I Martínez los aprovechamientos: "En este rubro el legislador incluye los ingresos que el poder público recauda y que sean distintos a las contribuciones, los financiamientos y a los de organismos paraestatales"³⁷.

El mismo Código Fiscal de la Federación en su artículo 3º. define a los Productos: como las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Productos: En finanzas públicas, "son los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales".³⁸

De lo anterior podemos decir que los productos: Son contraprestaciones por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

³⁶ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, Op. Cit., Pág. 36.

³⁷ Rafael I Martínez Morales, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Op. Cit. Pág. 11

³⁸ Glosario Op, Cit. Pág. 285,

Generalmente los recursos que se obtienen por virtud de los conceptos señalados en la Ley de Ingresos no alcanzan a cubrir los gastos autorizados en el presupuesto a los derivados de contingencias no previstas, en estos casos se recurre a empréstitos, en la actualidad los empréstitos y la partida con la cual se pagan o se hacen abonos, son un renglón que no falta en los presupuestos y leyes de ingresos.

La señora María Moliner define el término empréstito como la "Acción de tomar dinero prestado. Particularmente, operación realizada por el Estado o una entidad oficial, mediante el cual recibe un préstamo de dinero de los particulares y entrega por él bonos o títulos de deuda"³⁹. Por virtud de esa acción el estado se compromete a pagar una comisión, intereses y a devolver la suma recibida en el plazo y las condiciones pactadas, eventualmente da garantías.

El tratadista Henri Capitant define al empréstito como "la operación jurídica consistente en recibir cosas o suma de dinero a título de préstamo. Es el contrato de préstamo encarado del lado de la persona que recibe la cosa o suma prestada"⁴⁰.

Los empréstitos son deudas que, con vista a las bases que da el Congreso de la Unión, contrae el Presidente de la República de acuerdo al artículo 73 fracción VIII, sobre el crédito de la nación en el interior y el exterior, que deben ser pagados con vista a los ingresos que constitucionalmente le corresponden a la federación.

El Presidente de la República ejerce sus facultades y cumple con sus obligaciones sobre la materia por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; esta Secretaría de conformidad con la Ley General de Deuda Pública, es la única responsable, entre otras cosas, de contratar los empréstitos y emitir valores para

³⁹ Diccionario del uso del español, Madrid, Gredos, 1984.

⁴⁰ Henri Capitant, Vocabulario Jurídico, Op Cit, Pág. 141

finés de inversión pública productiva, elaborar el programa financiero del sector público con base al cual se manejará la deuda pública de conformidad con los artículos 4, fracciones I y II y 17 de la citada ley.

La propuesta de los montos de endeudamiento, internos y externos, debe ser hecho por el Presidente de la República al presentar al Congreso de la Unión las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de acuerdo al artículo 10 de la ley en comento.

Ley de Ingresos: "Es el documento de Naturaleza Legislativa, de vigencia anual, en el que se señalan los ingresos provenientes de los conceptos que él mismo identifica y por las cantidades que determina; por virtud de la Ley de Ingresos, el Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados, determinan los conceptos y fijan los montos, de los cuales por vía de impuestos, derechos, aprovechamientos o productos, obtendrán la federación o los estados los ingresos necesarios para cubrir sus presupuestos"⁴¹.

Dado a que por virtud de los impuestos y demás conceptos previstos en el documento respectivo, el Estado privará a los particulares de parte de su riqueza, la Constitución le da el carácter de ley; es aprobado por el órgano legislativo siguiendo el trámite ordinario que es para la aprobación de las leyes se señala, salvo que la iniciativa debe ser presentada en la Cámara de Diputados. Según lo establecido en los artículos 72, inciso h, y 74 frac. IV de la Constitución.

De conformidad con el artículo 73 fracción VII, se trata de un acto aunque autónomo, es complementario, en el sistema constitucional mexicano siempre debe estar referido a otro, que lo antecede: al presupuesto; se faculta al Congreso de la Unión para "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

⁴¹ A.D. Giannini, Op. Cit., Pág. 50.

La Ley de Ingresos: Es la estimación de ingresos que elabora el Poder Ejecutivo con la finalidad de cubrir los gastos enunciados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y se presenta a la H. Cámara de Diputados para aprobación o modificación en su caso.

"La Ley de Ingresos que anualmente expide el Congreso de la Unión, únicamente enumera los impuestos que deben causarse durante el año fiscal en que ha de regir, y establece los principios fundamentales para la aplicación de los impuestos, no pudiendo afirmarse que su expedición y la del presupuesto de egresos, sean bastantes para considerar que existe un sistema completo que norme el funcionamiento de la hacienda pública; puesto que hay leyes que establecen impuestos permanentes, y que se tiene en cuenta al expedir los presupuestos de ingresos y egresos, que tienen un carácter transitorio y que no derogan las leyes que establecen aquellos impuestos"⁴².

"Ley de Ingresos: Norma que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, etc. Los estados de la República Mexicana también establecen anualmente sus ingresos a través de las leyes de ingresos locales"⁴³.

La Ley de Ingresos: "Constituye un catálogo de conceptos que a manera de ingresos puede percibir el Gobierno Federal. Dicha lista, salvo casos excepcionales, no especifica los elementos de las contribuciones: sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa, ni las infracciones o sanciones, ya que sólo establece que en determinado ejercicio fiscal, el Estado está autorizado a percibir los ingresos

⁴² Amparo administrativo en revisión 1357/25. Arellano Carlos B. 28 de diciembre de 1927. Unanimidad de nueve votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXI, Página: 1565. La Constitución y su interpretación por el poder judicial de la Federación, 2ª. Versión 2000.

⁴³ Glosario Op, Cit. Pág.- 235

provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes específicas en vigor⁴⁴.

1.2.2. Fundamento Constitucional y Legal de la Ley de Ingresos.

La facultad que tiene la Federación para crear impuestos, decretar contribuciones y fijar derechos y aprovechamientos se halla consignada, principalmente, en los artículos 31, fracción IV, 65, 73, fracción VII, 74 fracción IV y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el sistema constitucional mexicano, la facultad que ha sido confiada al Congreso de la Unión es limitada. "Un impuesto sólo se justifica si se decreta con vista a cubrir el presupuesto; si contablemente los gastos autorizados se cubren con ciertos impuestos, no está permitido emitir otros con el objeto de obtener un superávit, si esto no lo prevé el presupuesto; éste es el factor determinante de la recaudación; en él se pueden señalar cuantos conceptos se quieran o fines se persigan y los impuestos decretarse con vista a ellos"⁴⁵.

El fundamento constitucional para que los estados, mediante leyes, dispongan la creación de impuestos, deriva expresamente de la fracción IV del artículo 31; ellos, por ser entes de facultades no enumeradas, en aplicación del artículo 124, estarían en posibilidad de decretarlos aun sin existir la norma de referencia; por virtud de ella, los estados, al disponerlos, están obligados a respetar los principios de proporcionalidad y equidad, y salvo que exista un texto que obligue a decretar impuestos con vista a un presupuesto, en principio, su facultad es amplia.

⁴⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., Pág. 30.

⁴⁵ CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES. Además del propósito recaudatorio que para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios tienen las contribuciones, éstas pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos. Amparo en revisión 8788/83. Juan Antonio Dorado González y otra. 18 de agosto 1988. Unanimidad de diecisiete votos. Octava Época, Tomo II, Primera Parte-1, pág. 19. La Constitución y su interpretación por el poder judicial de la Federación, 2ª. Versión 2000.

"Dado a que los impuestos sólo pueden ser previstos por la ley, tomando en consideración que los ayuntamientos carecen de autonomía, los que sean necesarios para cubrir los presupuestos de los municipios, en aplicación del artículo 124, corresponde decretarlos a las legislaturas de los estados"⁴⁶; así lo reconocen expresamente las constituciones locales, las que las dotan, sin excepción, de la facultad de hacerlo.

Si bien las legislaturas estatales gozan de la facultad genérica de decretar "impuestos, esto no significa que lo puedan hacer sin limitación alguna; no lo pueden hacer respecto de las materias que la Constitución haya previsto como facultad exclusiva de la federación; tampoco lo pueden hacer respecto de los rubros prohibidos a ellos y previsto en los artículos 117, 118 y 131"⁴⁷.

Existe otro tipo de limitantes para ellas: si bien están facultadas para decretar impuestos sobre bienes inmuebles propiedad de los particulares, por mandato constitucional artículo 115, fracción IV, inciso a, las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de su valor, sólo pueden corresponder a los municipios.

⁴⁶ IMPUESTOS ILEGALES. Los decretos por los ayuntamientos y no por las legislaturas, no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos importa una violación constitucional. Amparo administrativo en revisión, t. III, Compañía de Minerales y Metales, 18 de noviembre de 1918, p1227, Op. Cit., Pág. 2065.

⁴⁷ IMPUESTOS. FACULTADES DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS. Conforme a nuestro sistema constitucional, en la forma en que ha sido interpretado por la jurisprudencia y por la doctrina, se debe entender que, en principio, hay concurrencia de facultades impositivas sobre las mismas fuentes, entre la Federación y los Estados. La Federación tiene facultades, conforme al artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Y esta facultad, así otorgada en términos generales, no tiene cortapisas con respecto a impuestos directos e indirectos, ni respecto de actos celebrados en los Estados y regidos por sus leyes locales. En cambio, a los Estados si les está prohibido expresamente imponer impuestos al comercio exterior y del timbre, así como los demás gravámenes a que se contraen los artículos 117, 118 y 131 de la misma Constitución. Y en cuanto a las fuentes gravables a que se refiere la fracción XXIX del artículo 73, se ha entendido que se trata de impuestos que sólo puede imponer el Congreso de la Unión, pero en los que los Estados tienen derecho a participar en la proporción que dicho Congreso fije. Siendo de notarse que el hecho de que en ese Congreso estén representadas todas las entidades federativas puede, teóricamente, nivelar los intereses de la Federación y de los Estados. Amparo directo 334/77, Manuel de la Garza Santos. 3 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 103-108 Sexta Parte, Página: 113. La Constitución y su interpretación por el poder judicial de la Federación, 2ª. Versión 2000.

El artículo 28 constitucional prohíbe, en términos generales, las exenciones de impuestos; el artículo 115, fracción IV, inciso c, prohíbe a el Congreso de la unión y a las legislaturas de los estados conceder exenciones sobre las contribuciones y tasas adicionales que gravan la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de los servicios que los municipios tienen a su cargo; este último precepto establece una salvedad: están exentos de impuestos los bienes de dominio de la federación, los estados y los municipios. Esa misma prohibición alcanza a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de acuerdo al artículo 122, inciso c, Base Primera, Fracción V, inciso b.

1.2.3. Elementos que Integran la Ley de Ingresos.

En la Ley de Ingresos de la Federación el Congreso de la Unión determina, en forma genérica, fuentes gravables: impuestos, contribuciones de mejoras, aportaciones, derechos, contribuciones pendientes, aprovechamientos, ingresos derivados de financiamientos, otros ingresos, montos a recaudar, autorizados para contratar, ejercer y montos de endeudamiento.

El Congreso de la Unión, de conformidad con la fracción VII del artículo 73, está facultado "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto", no alude el precepto a los derechos y aprovechamientos; los artículos 117 fracción VI y 118 fracción I, aluden a los derechos para prohibir a los estados su creación.

No existe norma que faculte al Congreso a proveer su existencia; lo hace en ejercicio de facultades implícitas: si está facultado expresamente, por ejemplo, para reglamentar el uso y aprovechamiento de los recursos a que hace referencia el párrafo cinco del artículo 27, implícitamente esta facultado para establecer los derechos que los concesionarios deban pagar.

1.2.4. Naturaleza y Alcances de la Ley de Ingresos.

El acto por virtud del cual se crea un impuesto tiene el carácter de ley, esa es su naturaleza independientemente de que ella sea emitida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o, excepcionalmente, por el Presidente de la República.

Esta exigencia no sólo responde a los principios directivos de nuestro ordenamiento constitucional, en razón de que el tributo implica una limitación a la libertad y a la propiedad individual, que sólo el Poder Legislativo puede establecer, sino que se encuentra expresamente sancionada, por su tradicional importancia política, no puede imponerse ninguna prestación personal o patrimonial, sino con arreglo a la ley.

Ese es un principio que existe expresamente en la Constitución: "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como el Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." El artículo 74, en su fracción IV, alude a la ley de ingresos.

Los impuestos sólo pueden ser creados o establecidos por una autoridad que goce de facultades legislativas; en el sistema constitucional mexicano los únicos que gozan de esa facultad son el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

"En forma excepcional, en los términos de los artículos 29 y 131, el Presidente de la República también puede ser dotado y ejercitar una facultad de esta naturaleza; en el caso previsto en el primer precepto, habría que atenerse a lo que, en cada caso, disponga el congreso al otorgar las autorizaciones. Los municipios no gozan de la atribución de decretar impuestos"⁴⁸.

En el Distrito Federal quien goza de la atribución de establecer impuestos es la Asamblea Legislativa; es el órgano legislativo de esa demarcación geográfica; sobre él existe una limitante: "Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas." Las leyes federales, y éstas lo son tanto aquellas que emanan del Congreso de la Unión, como las que emite el Presidente de la República en los términos del artículo 29, ni limitarán la atribución que tiene la Asamblea Legislativa para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en las formas y modos que prevé el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁴⁸ IMPUESTOS MUNICIPALES. NO LOS PUEDEN ESTABLECER LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO, SINO LA LEGISLATURA LOCAL. Es cierto que el artículo 115, de la Constitución General de la República concede autonomía a los Municipios para administrar libremente su hacienda y que la misma se formará con las contribuciones que señalen las Legislaturas Locales; pero esta libertad no significa que los Municipios puedan, a su arbitrio, establecer contribuciones, pues esto, según tal precepto constitucional, corresponde a dichas Legislaturas y lo que se confiere a los Municipios es la administración de su hacienda, en los términos que fijan las leyes ordinarias, que es un aspecto diferente al de establecer las contribuciones, aun cuando se recauden por su conducto, como lo dispone, además el artículo 147 de la Constitución Política del Estado de México; ni la Ley de Hacienda Municipal faculta a los Ayuntamientos para fijar por sí mismos determinado impuesto, sino que corresponde a la Legislatura del Estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 70, fracción XX, de la citada Constitución local, discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formulan los Ayuntamientos, así como decretar los ingresos que deben construir la hacienda municipal, según la fracción VI del repetido artículo 70, por lo que corresponde al Congreso Local establecer los impuestos que son suficientes para cubrir el presupuesto del Estado y fijar las leyes correspondientes a los impuestos para los efectos ya mencionados. Amparo en revisión A-152/72. Bacardí y Compañía, S. A. 19 de marzo de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Antonio Ríos. Séptima Época, Instancia: Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 39 Sexta Parte, Página: 41. La Constitución y su interpretación por el poder judicial de la Federación, 2ª. Versión 2000.

El Congreso de la Unión ha sido autorizado para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; con respecto a los principios de legalidad y anualidad, le ha sido atribuida una facultad que, cuando menos por lo que respecta al número de documentos legislativos, es amplia y genérica, no se agota con la expedición de una o dos leyes. Es factible que un impuesto esté previsto en una ley especializada, destinada sólo a prever su existencia, a regular sus principios, la forma en que se pagará y las sanciones a los que la violen, un caso es la Ley del Impuesto Sobre la Renta; también lo que es el gravamen esté previsto en una ley que regule cierta actividad.

Los impuestos que decreten el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, están regidos por el principio de legalidad; de conformidad con un criterio jurisprudencial del pleno de la Suprema Corte de Justicia, el artículo 31, fracción IV... "exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria puede en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que residen"⁴⁹.

"La Constitución, en la fracción IV del artículo 31, determina que los impuestos deben ser, entre otras cosas, proporcionales; pero la ley ha previsto la posibilidad de que sean progresivos, que no es lo mismo. El precepto fue obra del Constituyente que se reunió en 1857; para ese entonces, cuando menos en México, sólo se estimaban como justos y se conocían los impuestos proporcionales".⁵⁰

⁴⁹ Amparos en revisión 5332/75, 5464/75, 5888/75. Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 168, Página: 169. IUS 2001.

⁵⁰ Francisco Zarco, Historia del Congreso Constituyente, México, El Colegio de México, 1956, Pág. 786.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia, en ese contexto, ha sostenido el criterio, que ha integrado jurisprudencia, de que:

"IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula".⁵¹

⁵¹ Amparos en revisión 2598/85, 2980/85, 2982/85, 4292/85, 4528/85. Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 170, Página: 171. IUS 2001.

Lo normal es que el impuesto se prevea en el texto principal de una ley, pero la corte ha considerado constitucionales impuestos establecidos en artículos transitorios de acuerdo a la siguiente tesis:

"IMPUESTO ESTABLECIDO EN ARTICULO TRANSITORIO DE UNA LEY. NO DETERMINA SU INCONSTITUCIONALIDAD. Si bien los artículos transitorios en ocasiones sirven para precisar el alcance de la ley con la cual se relacionan, ya sea mediante la fijación del periodo de su vigencia o la determinación de los casos en los cuales será aplicada, también lo es que al incluir en un artículo transitorio un impuesto específico no determina la inconstitucionalidad de la ley pues dicha disposición forma parte integrante del ordenamiento legal. Además, la violación del artículo 72, inciso f), de la Constitución sólo podría darse si no se cumplieran los requisitos, pasos o trámites, a que aluden los incisos del a) al e) del propio artículo; es decir, si no se observara el trámite para la iniciativa, discusión y aprobación de la ley; de tal manera que si no está acreditado que al aprobarse la ley se dejaron de observar esos trámites, tampoco puede estimarse que los artículos transitorios adolezcan de ese vicio, pues, como ya se dijo, forman parte integrante de la ley. Podría, en todo caso, constituir un defecto de técnica legislativa el incluir en los artículos transitorios un impuesto específico, pero ello no determina la inconstitucionalidad de la ley".⁵²

En el Sistema Constitucional Mexicano la facultad impositiva del Congreso es limitada, siempre debe estar referida a un acto principal: "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto", es en el presupuesto y no en la ley de ingresos en donde, mediante asignaciones de recursos, se deben determinar, explícita o implícitamente, los objetivos a alcanzar con la política fiscal.

⁵² Amparos en revisión 8993/83, 3524/84, 239/84, 9622/83, 7876/83, Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 153, Página: 155. IUS 2001.

1.2.5 Autoría del Proyecto de la Ley de Ingresos.

A nivel federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien debe proyectar y calcular los ingresos de la federación y de las entidades paraestatales; para ello debe considerar las necesidades del gasto público, que se utilice razonablemente el crédito público y que la administración tenga una actividad financiera sana. Es esa misma Secretaría la que debe estudiar y formular el proyecto de ley de ingresos conforme al artículo 31, fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Constitucionalmente es el Presidente de la República el responsable, tanto de su elaboración, como de su presentación ante el Congreso de la Unión por vía de la Cámara de Diputados de acuerdo al artículo 74, fracción IV, Párrafo Segundo. Dado que el estudio, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos es competencia del Congreso de la Unión, en teoría, es necesario que el Secretario de Hacienda concorra ante las dos cámaras que lo integran a dar cuenta de las razones que llevaron al Presidente de la República a formular el proyecto en los términos en que se presentó. La comparecencia es previa a la discusión y en las fechas en que indiquen los presidentes de ambas cámaras. No se trata de una sesión conjunta, para ello se requeriría de un texto constitucional que así lo previera; deben actuar las cámaras en forma separada.

Los responsables jurídicos y políticos de la elaboración, presentación y aplicación de la Ley de Ingresos son el Presidente de la República y el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Una vez presentado, los legisladores pueden introducir en el proyecto cuantas modificaciones estimen necesario; no están obligados a aprobarlo en los términos en que lo recibieron. En este caso ellos adquieren una corresponsabilidad en su elaboración.

En los Estados son los Secretarios de Finanzas o Tesoreros los responsables del estudio, preparación y elaboración del proyecto de Ley de Ingresos; son los Gobernadores de los Estados quienes los hacen llegar al Congreso Local. En el Distrito Federal es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno la elaboración del proyecto de ley de ingresos y lo deberá remitir a la Asamblea Legislativa a más tardar el día 30 de noviembre o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes conforme al artículo 67 fracción XII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. "La Ley de Ingresos no podrá incorporar montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal"⁵³.

1.2.6. Presentación y Aprobación de la Ley de Ingresos.

El proyecto de Ley de Ingresos de la Federación deberá ser presentado a más tardar el 15 de noviembre de cada año, excepto cuando exista cambio de Presidente de la República en los términos del artículo 83, en que podrá ser presentado a más tardar el 15 de diciembre. Como se dijo anteriormente, por casuístico, el artículo 74 fracción IV, sólo prevé la posibilidad de que el proyecto de Ley de Ingresos se presente fuera del plazo que vence el 15 de noviembre, en el caso de que se dé una sustitución normal, mediante elecciones del Presidente de la República; no se tuvo en cuenta que, en los términos de los artículos 84 y 85, se pueden presentar otros supuestos; la solución es simple, únicamente debió haberse dispuesto que el proyecto de ley de ingresos podía ser presentado a más tardar el 15 de diciembre, en los casos en que se dé un cambio de Presidente de la República, sin agregar más; con ello no cuenta que éste se opere por elección de la ciudadanía o del Tribunal Electoral del Poder Judicial.

⁵³ Artículo 42 fracción II, cuarto párrafo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Editorial Sista, México, 2001, Pág. 21.

En el actual contexto, la solución se halla en el último párrafo de la fracción IV del artículo 74, que prevé la posibilidad de que el proyecto de Ley de Ingresos pueda ser presentado fuera del plazo fijado siempre y 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; los senadores no tienen injerencia en la materia a pesar de que finalmente actúan como legisladores.

Las iniciativas por virtud de las cuales se proponga al Congreso modificaciones a la Ley de Ingresos, pueden ser presentadas en cualquier momento, siempre y cuando aún se halle en vigor. Aunque no existe precepto que así lo disponga, las cámaras, en ejercicio de su facultad de investigar y de informarse, pueden solicitar la comparecencia del Secretario de Hacienda.

En los Estados las Constituciones, por lo general, señalan plazos dentro de los cuales los gobernadores deben presentar a las legislaturas locales las iniciativas de Ley de Ingresos, que coinciden, detalles más detalles menos, con los establecidos a nivel federal.

Tanto la iniciativa de Ley de Ingresos, como sus reformas, deben ser presentadas por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados; en materia de ingresos sólo ella puede actuar como cámara de origen. Hasta ahí queda su intervención, no le ha sido asignado un papel especial o preferente; esto se confirma con lo dispuesto por el inciso h) del artículo 72 y la fracción VII del artículo 73, que prescriben, respectivamente, que los proyectos de leyes que versen sobre contribuciones o impuestos, entre otros, deben discutirse primero en la cámara de diputados las contribuciones para cubrir el presupuesto es facultad del Congreso de la Unión.

La Ley de Ingresos es obra del Congreso de la Unión, él es quien finalmente la aprueba. También lo son sus reformas, cuya discusión debe comenzar en la Cámara de Diputados; "la Constitución no dispone nada sobre el procedimiento a seguir, pero en el caso es aplicable el principio consignado en el inciso h del artículo 72, por mayoría de razón"⁵⁴.

Cabría preguntarse ¿en esta materia es aplicable el inciso l del artículo 72?⁵⁵ En un supuesto caso de que una iniciativa de ley de ingresos se presente ante la Cámara de Diputados, en los términos prescritos por la fracción IV, del artículo 74, y pasara un mes sin que la comisión dictaminadora rinda su dictamen, ¿por ese hecho pierde su primacía y la iniciativa de Ley de Ingresos puede presentarse y discutirse ante la Cámara de Senadores? La respuesta, con vista a preservar la vigencia de las instituciones, debe ser afirmativa; la Cámara de Diputados, por su negligencia, mala fe o descuido, no puede obstaculizar el funcionamiento de los poderes previstos en la Constitución; pasado un mes pierde el privilegio de actuar como cámara de origen y el Presidente de la República está autorizado a presentar la iniciativa de ley de ingresos ante la Cámara de Senadores; en estos casos el Secretario de Hacienda estará obligado a comparecer ante ella en los mismos términos en que lo haría ante los diputados; el proceso legislativo, en forma excepcional, se invertiría, la cámara de diputados pasaría a actuar como revisora.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁵⁴ Artículo 72, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

⁵⁵ Artículo 72, inciso l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Una Ley de Ingresos rara vez o nunca se deroga; vencido el año para que fue aprobada deja de tener vigencia y es sustituida por la del año siguiente. Nada impide formalmente su derogación, ella, como las otras leyes, son susceptibles de ser derogadas o abrogadas siguiendo los mismos trámites observados para su aprobación. Su escasa vigencia y el hecho de que se tiene conciencia de que se trata de un documento de duración anual, lleva al convencimiento de que más vale esperar a que concluya su vigencia a intentar su derogación o abrogación. Independientemente de lo anterior, existe un imperativo lógico que impide su abrogación anticipada: El Presidente de la República carecería de la facultad para presentar una nueva iniciativa y el Congreso para conocer de ella; una vez ejercitada a través de la aprobación de la correspondiente a un año, la facultad se agota para ambos; sólo pueden introducir reformas.

La promulgación y aplicación de las leyes fiscales, al igual que la ejecución de todos los cuerpos normativos que emanan del Congreso de la Unión, corresponde al Presidente de la República por virtud de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89. No se señala un procedimiento especial para que haga la publicación, debe estarse al general.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales".⁵⁶

La interpretación de las leyes fiscales corresponde, en primer lugar, al Congreso de la Unión de acuerdo al artículo 72, inciso f; también lo hace el Presidente de la República cuando las reglamenta y aplica; la función de hacerlo en el ámbito administrativo recae en el Secretario de Hacienda. Finalmente es la rama judicial federal quien tiene la última palabra en lo que a interpretación corresponde.

⁵⁶ Artículo 31 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.3. La Cuenta Pública.

1.3.1. Definición y Forma.

Los servidores públicos, en menos o mayor grado, de una u otra forma, manejan, disponen y usan fondos y bienes públicos, por ello deben de informar periódicamente, acreditar su legal y correcto manejo o uso y, en su caso, responder administrativamente y penalmente de su actuación; la Constitución y las leyes prevén un crecido y complejo aparato de controles, supervisiones y responsabilidades que tiene por base los informes internos que en cada ente se rinden y, finalmente, la cuenta pública que el Presidente de la República debe presentar a la Cámara de Diputados.

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. 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.

Cuenta Pública: "Es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y

administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados⁵⁷;

La cuenta anual deberá ser presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables, por escrito y debidamente firmada por quienes legalmente son responsables de ella

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

La cuenta Pública es el "documento a través de cual el presidente presenta anualmente a la consideración de la Cámara de diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el presupuesto de egresos"⁵⁸.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal: "Es un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, en los términos del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"⁵⁹.

⁵⁷ Artículo 2 fracción VIII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001, Pág. 6.

⁵⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. Pág. 784.

⁵⁹ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, Op. Cit. Pág. 121.

Cuenta Pública: "Es un informe contable que el Presidente de la República rinde en forma periódica a la Cámara de Diputados, en el que, con vista al presupuesto aprobado, se hace una relación detallada de los ingresos y egresos habidos durante un año fiscal, se acompañan los documentos para acreditar ambos extremos y se solicita a la Auditoría Superior de la Federación que realice el examen respectivo y, en su momento, lo apruebe o repruebe".

De conformidad con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en su artículo 7º., la Cuenta Pública estará 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.

"La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar"⁶⁰:

⁶⁰ Artículo 41 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001, Pág. 6.

- 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;
- 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 forma 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 operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

- Las responsabilidades a que haya lugar, y
- La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

1.3.2. Autoridad Responsable de su Elaboración y Presentación.

Constitucionalmente el responsable de la elaboración y presentación ante la Cámara de Diputados de la Cuenta Pública es el Presidente de la República conforme al artículo 74, fracción IV, párrafo séptimo, lo hace a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo al artículo 31, fracción XVIII de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la cuenta comprende a toda la administración pública federal, para ese efecto los responsables del órgano legislativo federal y la rama judicial, así como los entes autónomos deberán hacer llegar a aquella dependencia los informes y comprobantes correspondientes.

El hecho de que la cuenta no se presente oportunamente o se haga en forma legal no implica responsabilidad para el Presidente de la República, pero sí para el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

La cuenta anual deberá ser presentada por escrito y firmada tanto por el Presidente de la República como por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. El documento de hecho, es una forma atípica de iniciativa legislativa que deriva en un decreto aprobatorio o reprobatorio de ella que emite la Cámara de Diputados y del cual pueden derivar consecuencias penales, administrativas y políticas para sus autores, para los titulares de la dependencia informante y para aquellos que intervinieron, directa o indirectamente, en el manejo de los fondos públicos.

Las etapas de su elaboración y presentación

- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, encarga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la formulación de la Cuenta anual de la Hacienda Pública Federal.
- A su término, es sometida a la consideración del Presidente de la República, quien, una vez que la aprueba, mediante oficio de remisión, la hace llegar a la Cámara de Diputados.
- Su recepción corre a cargo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, misma que la turna a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.
- Esta remite la Cuenta Pública a la Auditoría Superior de la Federación de la propia Cámara, para que proceda a su examen y revisión.
- 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 Comisión de Vigilancia presentará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
- La Cámara de Diputados, en pleno, es la responsable de revisar y discutir la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

1.3.3. Autoridad Competente para Recibirla, Fecha de Presentación y Tramite para su Análisis.

Por mandato constitucional, la cuenta pública debe ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio de cada año según el artículo 74, fracción IV, párrafo sexto; lo es así por virtud de una reforma hecha con fecha 6 de diciembre de 1977 y que se verificó para enmendar un error en que los legisladores habían incurrido anteriormente. "Con la reforma a los artículos 65 y 66⁶¹ de la misma Constitución; por virtud de la reforma el primer periodo de sesiones del Congreso de la Unión debe iniciar el 1 de septiembre y concluir el 15 de diciembre; el segundo periodo debe comenzar el 15 de marzo y concluir el 30 de abril; en este contexto, por un descuido de los legisladores, es imposible dar cumplimiento a lo mandado por la Constitución: la Cuenta no puede ser presentada a la Cámara de Diputados, por no hallarse reunida durante los 10 primeros días del mes de junio, a menos que se le convoque sólo para que la reciba; tampoco puede ser presentada y recibida por la comisión permanente, por cuanto a que existe precepto constitucional expreso que obliga a hacerlo ante la Cámara de Diputados.

En la práctica, no obstante el mandamiento constitucional, la cuenta es presentada ante la comisión permanente de conformidad al artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Sobre este particular era superior el texto original de la Constitución de 1917, ahora derogado, que disponía que la Cuenta Pública del año anterior debía ser presentada dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones.

⁶¹ Decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación Tomo CDLXXX No. 3, el viernes 3 de septiembre de 1993, Pág. 2.

Teóricamente existe la posibilidad de que la cuenta se presente fuera de ese plazo, para ello es necesario que medie solicitud del Presidente de la República, que sea suficientemente justificada, en el caso a juicio de la comisión permanente; en este caso deberá comparecer ante los miembros integrantes de ella el Secretario de Hacienda y Crédito Público para informar de las razones que motiven la solicitud.

Por mandato constitucional, la revisión de la cuenta pública debe tener por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ella se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los contenidos en los programas; si esto no es así, se deben determinar y exigir las responsabilidades de acuerdo con la ley, así lo establece el artículo 74, fracción IV, sexto párrafo. Lo anterior es responsabilidad de la Auditoría Superior de la Federación, al estudiarla y dictaminarla, como de la Cámara de Diputados al discutirla y aprobarla.

En las Entidades Federativas deberá estarse a lo que las leyes dispongan respecto del término y forma en que debe ser presentada por el gobernador la cuenta a la legislatura local. Por mandato constitucional, "la cuenta del Distrito Federal deberá ser enviada por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa dentro de los primeros 10 días del mes de junio; ese órgano colegiado no se halla en sesiones pues las más cercanas deben concluir el 30 de abril"⁶². Es factible que el plazo de presentación sea ampliado cuando medie solicitud, suficientemente justificada, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la última palabra en la materia la tiene la Asamblea Legislativa, conforme al artículo 42, fracción IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁶² Artículo 39 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México, Editorial Sista, México, 2001, Pág. 20.

1.4. La Fiscalización.

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".⁶³

"Fiscalización Superior: Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara"⁶⁴.

Para los maestros 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".⁶⁵

"FISCALIZACIÓN: Es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto"⁶⁶.

⁶³ Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental, Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, México, 1985. Pág. 137.

⁶⁴ Artículo 2 fracción IX, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ASF, México, 2001, Pág., 6.

⁶⁵ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, "La Fiscalización en México", UNAM, México 1986, Pág. 7.

⁶⁶ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, México, SHCP, 2001. Pág. 177.

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.

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 a través de la Auditoría Superior de la Federación realiza una fiscalización superior, para realizar dicha fiscalización 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 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 tratan expresamente en el tema relativo a las facultades de la Auditoría Superior de la Federación.

Para los tratadistas Becerril Lozada y Adam Adam, en México se puede definir la existencia de tres niveles de fiscalización del Gobierno Federal. En seguida, 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 efectuaba por la Contaduría Mayor de Hacienda. (Auditoría Superior de la Federación).

La función primordial de la Contaduría Mayor de Hacienda (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 Contaduría Mayor de Hacienda (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.⁶⁷

La función principal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

⁶⁷ 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 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

3. Para los tratadistas Becerril Lozada y Adam Adam, 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 Contaduría Mayor de Hacienda (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 la Entidad de Fiscalización 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.

Como podemos observar existen diversos aspectos de control, el que realiza la Auditoría Superior de la Federación (Contaduría Mayor de Hacienda) 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 (Contaduría Mayor de Hacienda), 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 (Contaduría Mayor de Hacienda) 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 dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y ambos contribuyen al mejoramiento de la gestión pública.

1.4.1. Controles de Fiscalización en México.

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."⁶⁸

Para que el control funcione y se le 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.

⁶⁸ 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.

Control: “Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos”⁶⁹.

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.”⁷⁰

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 podría matizar, en grado envidiable sosteniendo que lo adecuado es, según el caso, emplear las expresiones, comprobación,

⁶⁹ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, Op. Cit. Pág. 107.

⁷⁰ Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental ASOFIS Op. Cit, Pág. 76.

fiscalización, registro, vigilancia, gobierno, predominio, supremacía, dirección, guía freno y regulación.”⁷¹

“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”.⁷²

El maestro 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.”⁷³

El tratadista 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 con fundamento en lo dispuesto en los artículos 13, 15, 17, 19 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y otras disposiciones legales.”⁷⁴

⁷¹ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Editorial Depalma, Ediciones Arayo, Buenos Aires, Argentina, 1953.

⁷² Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Roque Depalma Editor, 5ta. Edición, Buenos Aires 1966.

⁷³ Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Plus Ultra, 1979.

⁷⁴ Faya Viesca, Jacinto. “Finanzas Públicas”, Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, México, 1996, Pág. 273.

a) Control Interno:

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.⁷⁵

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.

⁷⁵ Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ILACIF, Bogotá Colombia, 1981, Pág. 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".⁷⁶

El Control Interno: "Conjunto de métodos y procedimientos coordinados que adoptan las dependencias y entidades para salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información financiera y promover la eficiencia de operación y el cumplimiento de las políticas establecidas. El control interno constituye una atribución de la secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, su acción es eminentemente de carácter preventivo y correctivo"⁷⁷.

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 dar fe sobre 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."⁷⁸

De esta definición se puede desprender que el control externo moderno es siempre posterior y como emplea técnicas modernas de auditoría es muy diferente del 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

⁷⁶ Glosario Técnico sobre Fiscalización Superior y Control Gubernamental, , ASOFIS Op. Cit. Pág.77.

⁷⁷ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, Op. Cit., Pág. 108.

⁷⁸ Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Op. Cit. Pág. 114.

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.

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".⁷⁹

⁷⁹ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993 Págs. 468-470.

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 presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la 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 Orgánica del Congreso de la Unión y de Fiscalización 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 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.

Control Externo: "Comprende principalmente el control financiero, el control de la eficiencia y el control jurídico. El control externo de las empresas públicas lo ejerce el sector central de la Administración Pública por la Secretaría responsable del Sector. El control externo de las dependencias se lleva a cabo por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, antes Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del Poder Legislativo, su carácter es eminentemente fiscalizador con el propósito de fincar las responsabilidades que procedan, conforme a la ley"⁸⁰.

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.

⁸⁰ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, México, Op. Cit. Pág. 108

3. El Control Judicial o Jurisdiccional.

Que corresponde al Poder Judicial de la Federación (Artículos 103 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 se ajustan a los fines de beneficio colectivo.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

2. Las Constituciones de México y sus Leyes.

2.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Las circunstancias de que el primer Congreso constituyente se declarase convocante, determinó que el segundo también se llamara constituyente. Celebradas las elecciones, se reunió el 30 de octubre de 1823 en juntas preparatorias y se instaló el 7 de noviembre. Abrió las sesiones don Miguel Domínguez, el antiguo corregidor de Querétaro, que se encontraba en turno en el poder ejecutivo, lo que se hizo con gran solemnidad. Resuelta la opinión por el sistema republicano, pronto hicieron su aparición las dos tendencias llamadas federalistas y centralistas, que iban a chocar en esa asamblea.

"La asamblea reunió elementos de gran categoría, de honradez a toda prueba y de inquebrantable energía, figurando como jefes del grupo federalista, don Lorenzo de Zavala, don Juan de Dios Cañedo, don Valentin Gómez Farías, don Juan Bautista Morales, don Crescencio Rejón, don Juan Cayetano Portugal, don José María Covarrubias, y muy principalmente Miguel Ramos Arizpe, quien a su talento y erudición, unía la práctica y la experiencia parlamentaria adquiridas en las Cortes de Cádiz"⁸¹.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁸¹ Daniel Moreno, Derecho Constitucional Mexicano, Decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, Pág 112.

Los centralistas no estaban mal representados, ya que entre ellos figuraban el presbítero Becerra, autor de un luminoso voto particular; Espinosa, don Carlos María de Bustamante, el padre Fray Servando Teresa de Mier, con atenuado centralismo, Rafael Mangino y otros más.

Como antecedentes importantes del federalismo en México, están las posiciones de los diputados novohispanos, que sostuvieron la necesidad de crear diputaciones provinciales con atribuciones propias. Cuando se puso de nuevo en vigor la Constitución de Cádiz y se restablecieron las Cortes, en 1820 y 1821 respectivamente, la diputaciones provinciales, empezaron a dar sentido nuevo a la cuestión pública. En noviembre de 1822 había 18 diputaciones provinciales, y en diciembre de 1823 eran ya 23. Estas diputaciones jugaron un papel significativo en la caída de Iturbide. Al suprimirse por el llamado segundo Constituyente el régimen monárquico y señalarse que el país quedaba en libertad para adoptar el que le pareciera mejor, se estaba abriendo la puerta al sistema federal. La abdicación de Iturbide y la negación del régimen monárquico, dejó a las provincias independientes y, en gran medida, dirigidas por sus diputaciones. El desempeño de ellas representó la posibilidad de que creciera la tendencia federal. Como muestra de lo anterior, encontramos que la diputación de Nueva Galicia el 16 de julio de 1823 erigió al Estado Libre de Jalisco, "como Estado soberano federado con los demás de la gran nación mexicana."⁸²

Después de Jalisco, siguieron Oaxaca (6 de julio), Yucatán (20 de agosto) y Zacatecas (19 de octubre), en la adopción de entidades independientes dirigidas por sus diputaciones, que se instalaron como constituyentes.

⁸² Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1998*, 21 Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1998, Pág. 147.

Cuando llegaron los diputados de las provincias al Constituyente, dice don Lorenzo de Zavala, que venían "llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte".⁸³

El primero de abril de 1824 el Constituyente empezó a discutir el Proyecto de Constitución Federal, que fue aprobada el 3 de octubre de ese mismo año, firmada el día 4 y publicada el 5 por el Ejecutivo. Esa Constitución estuvo en vigor hasta 1835.

"La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, está dividida en 7 títulos, 24 secciones y 171 artículos"⁸⁴. El texto de la Constitución esta dedicado 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.

En el preámbulo se invoca a Dios Todo poderoso, 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.

⁸³ Ensayo Histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830, FCE, México 1985, Editorial, Facsimile, Pág. 196.

⁸⁴ Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal, Volumen I, Tomo I, Serie III, Editor Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, Págs. 335 a 354.

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."⁸⁵

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.

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

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 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.”⁸⁶

2.2. Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, del 16 de noviembre de 1824.

“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”⁸⁷.

⁸⁶ Faya Viesca, Jacinto, “Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública de México”. Revista de Administración Pública, INAP, (34), octubre-diciembre, 1980, Pág. 62.

⁸⁷ Historia de la Contaduría Mayor de Hacienda, origen y evolución, Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1980, Págs. 63 a 71.

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. 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, comisarias 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.

El 21 de mayo de 1831 se publicó la Ley sobre calificación, clasificación y liquidación de la deuda pública que 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.

2.3. Leyes Constitucionales de la República Mexicana, del 30 de diciembre de 1836.

La lucha entre los grupos liberal y conservador, es una circunstancia que recorre una larga etapa del México Independiente. Los primeros eran sostenedores de la forma federal de gobierno, mientras los segundos lo eran del centralismo. Durante los diez primeros años de vigencia de la Constitución anterior, fue cambiando la correlación de fuerzas en el Congreso haciéndose favorable a los conservadores, lo cual condujo a que se planteara el cambio de la Constitución.

Otro factor que condujo a la modificación de la correlación de fuerzas, fue la división de los liberales en dos grupos: moderados y puros o radicales. Los radicales sostenían que los principios del progreso, identificados con la causa liberal, deberían aplicarse por medidas prontas y enérgicas, en tanto que los moderados consideraban que su aplicación debía ser paulatina, lo cual los hizo tener una convergencia con los conservadores.

Para 1835, la mayoría en el Congreso la habían ganado los conservadores. En el Congreso se tomó la decisión de modificar la Constitución de 1824. El líder conservador, don Lucas Alamán, planteó entonces el establecimiento del Estado unitario central. Tena Ramírez refiere así el principio de un nuevo proceso constituyente:

"El Congreso confió el proyecto de reformas a una comisión de su seno, compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, al último de los cuales se atribuyó la intervención principal; según parece se tuvieron en cuenta las opiniones de Alamán, que aunque ese diputado no había tomado posesión de su encargo."⁸⁸

La comisión presentó pocos días después un proyecto de bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre; el proyecto se convirtió en ley constitutiva el 23 del mismo mes, que con el nombre de Bases para la Nueva Constitución, dio fin al sistema federal.

El Proyecto se dividió en siete estatutos, por lo que se le conoce como Constitución de las Siete Leyes. Se promulgaron estos estatutos en dos partes. La primera el 15 de diciembre de 1835, se refiere a los derechos y obligaciones de los mexicanos. Más de un año después, el último día de 1836 se publicaron y entraron en vigor las otras seis leyes.

En el preámbulo se invoca "En el nombre de Dios Todopoderoso como trino y uno, por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que forman; 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".⁸⁹

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

⁸⁸ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, Op.Cit., Págs 201 y 202.

⁸⁹ *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, Entre el paradigma político y la realidad, Volumen I, Tomo 2, Serie III, Editor Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, Págs. 202 a 234.*

En la segunda, que se discutió muy largamente de diciembre de 1835 a abril de 1836, fue establecido el Supremo Poder Conservador, con el objeto de evitar que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar sus atribuciones. Ese poder fue definido así por la Segunda de la leyes Constitucionales: Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años (art. 1). El recambio de sus miembros se haría por sorteo en el Senado (art. 2). Para ser miembro de ese Supremo Poder se requería ser mexicano por nacimiento, tener cuarenta años cumplidos y un capital que produzca por lo menos tres mil pesos de renta anual, y haber desempeñado alguno de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del Despacho, magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Entre las principales atribuciones de ese Poder estaban las siguientes:

- I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.
- II. Declarar, excitado por el poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.
- III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandaràn los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

El Supremo Poder Conservador, tenía facultades también, para declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República cuando le sobrevenga; suspender a la alta Corte de Justicia cuando desconozca a alguno de los otros poderes o trate de trastornar el orden público; suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso General, o resolver que se llame a los suplentes, cuando convenga al bien público y lo excite para ello el poder Ejecutivo; restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes cuando hubieran sido disueltos revolucionariamente; calificar la elección de los senadores; y varias más. Sus resoluciones tenían que ser tomadas por acuerdo de tres de sus cinco miembros. El Supremo Poder Conservador no era responsable de sus operaciones más que ante Dios y ante la opinión pública; sus integrantes en ningún caso podían ser juzgados o reconvencidos por sus opiniones en como cualquier otra persona. Si alguno cometiera delito se le podía acusar ante el Congreso General, el cual determinará si ha lugar la formación de una causa, y habiéndola, la juzgará la Suprema Corte.

La primera Constitución Centralista (tercera ley), también deja el Poder Legislativo en dos Cámaras, diputados y senadores. La primera se integra por un diputado por cada 150 mil habitantes y se renueva cada bienio por mitad. Los diputados debían ser mayores de edad y disponer de una renta de mil quinientos pesos al año. Los diputados eran designados por las Juntas Electorales Secundarias. La calificación de las elecciones para diputados se hacían en el Senado. La duración de los diputados era de cuatro años. La Cámara de Senadores tenía 24 miembros designados sin sufragio popular, mayores de 35 años, con una renta anual de dos mil pesos.

En su designación intervienen por separado la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en Consejo de Ministros, la Suprema Corte, las Juntas Departamentales y el Supremo Poder Conservador. Los senadores duran en su cargo seis años y se renuevan por terceras partes cada dos años.

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.

En cuanto al Poder Judicial, la Quinta Ley Constitucional previene que se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores departamentales, por los de Hacienda y los juzgados de primera instancia.

La Sexta Ley Constitucional establece como unidades administrativas los Departamentos, que a su vez se dividirían en distritos y éstos en partidos. La división del territorio en Departamentos sería regulada por una ley constitucional. Los Departamentos tendrían un Gobernador, nombrado por el Gobierno General, de una terna propuesta de las Juntas departamentales. Los gobernadores durarían en su cargo ocho años, pudiendo ser reelectos. Los distritos estarían encabezados por un prefecto, nombrado por el Gobernador y confirmado por el Gobierno General, que duraría cuatro años en su cargo y podía ser reelecto. En cada cabecera de Partido habría un Subprefecto, nombrado por el Prefecto y aprobado por el Gobernador. Los subprefectos durarían dos años y podrían ser reelectos. Finalmente, para completar el panorama del Poder Ejecutivo, habría

ayuntamientos en la capital de cada Departamento, en los lugares en los que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. Los ayuntamientos serían electos popularmente.

La séptima Ley Constitucional se refería a las variaciones de las leyes constitucionales. Conformada por 8 artículos.

2.4. Ley del Tribunal de Revisión de Cuentas del 14 de marzo de 1838.

"Con la Ley del 14 de marzo de 1838, siendo Presidente Anastasio Bustamante, se crea el Tribunal de Revisión de Cuentas y su respectiva Contaduría Mayor, la que estaría bajo la supervisión de la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión Inspector⁹⁰.

El Tribunal (figura administrativa similar a un Consejo); se componía de tres salas: la primera que juzgaría en primera instancia; estaba formada por tres contadores, dos que integraban la Contaduría Mayor, uno de Hacienda y otro de Crédito Público, y otro de la misma clase que nombrará la propia Cámara de Diputados. La Segunda y Tercera Salas estaban formadas por la Suprema Corte de Justicia, a la que concurría con su solo voto informativo uno de los contadores mayores y llevando en todas la voz fiscal del contador de glosa respectivo, sin perjuicio de oír en la segunda y tercera al fiscal de la alta corte, cuando la tuviesen por conveniente.

Este tribunal por su importancia tenía la categoría de Supremo y estaba considerado como especial, teniendo entre otras facultades la de imponer multas, suspensiones de empleo y privaciones de sueldo a los empleados morosos en el cumplimiento de sus deberes y también la de nombrar visitadores para averiguar el paradero de algún caudal.

⁹⁰ Historia de la Contaduría Mayor de Hacienda, Op. Cit., Págs. 72 a 73.

2.5. Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor, del 12 de mayo de 1840.

“El 12 de marzo de 1840 se expide el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor⁹¹. Esta disposición fue elaborada conjuntamente entre la Comisión Inspectora y los Contadores Mayores del mencionado Tribunal, en cumplimiento del artículo 7º. de la Ley del 14 de marzo de 1838.

En el se especifica que el Tribunal lo comprenden tres salas. La primera, que juzgaría en primera instancia el cumplimiento de las cuentas del Erario Federal, estaba formada por tres contadores mayores; la segunda y la tercera sala estaban constituidas por la Suprema Corte de Justicia para atender los juicios en caso de apelación de los dictámenes producidos en la primera sala.

El Contador Mayor de más antigüedad en el cargo fungía como Presidente de la Primera Sala. En esa misma los tres Contadores Mayores integraban la mesa mayor, que era el órgano directivo de la Contaduría del Tribunal de Revisión de Cuentas.

El examen de los créditos y la glosa de las cuentas requerían, para efectos de su aprobación y legitimidad, de la firma de los tres Contadores Mayores.

También en este reglamento se indican las funciones de los Contadores de Glosa, es decir los subalternos y en muchos casos sustitutos de los Contadores Mayores. En realidad estos contadores de glosa eran los que realizaban las actividades contable y comprobatoria de los ingresos y egresos en libros previamente determinados para ello y también especificados en el reglamento. Asimismo, se indican las funciones de los oficiales de glosa, del archivo y algunas prevenciones generales.

⁹¹ Historia de la Contaduría Mayor de Hacienda, Op. Cit., Págs. 73 a 74.

2.6. BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA

Los pronunciamientos y movimientos militares no cesaron en la etapa en que estuvo vigente la primera Constitución centralista de 1836. Esa Carta constitucional, fue constantemente hostilizada por los federalistas. Los diversos conflictos, la Guerra de Texas y la Guerra con Francia, mantuvieron una intensa inquietud entre la ciudadanía.

Santa Anna se había desprestigiado tras la pérdida de Texas, pero después recobró prestigio por su acción en Veracruz, en la Guerra con Francia. Este personaje mítico, fue nombrado Presidente en sustitución de don Anastasio Bustamante durante las campañas de éste. Santa Anna logró que el Congreso se planteara la modificación de la Constitución, con autorización del Supremo Poder Conservador. El Congreso se convirtió en Constituyente. El órgano legislativo superior se reunió en 1840 y en él se planteó la desaparición del Supremo Poder Conservador, considerado por el diputado Pedro Ramírez como monstruoso y exótico en un sistema representativo popular, en que toda la garantía que tienen los ciudadanos respecto a sus funcionarios es la responsabilidad que contraen éstos con sus desaciertos, y que esa responsabilidad sea efectiva y no nominal, y, además, porque ese Poder puede dar motivo a que se pongan en contradicción la voluntad presunta de la Nación con la verdadera y realmente manifestada. Lo importante de este voto de Ramírez, es que propone la idea de facultar a la Suprema Corte de Justicia para que funcione como intérprete supremo de la Constitución, elemento que se recobraría más tarde.

No todo fue crítica, la Junta departamental de Querétaro, defendió la institución reguladora del Supremo Poder Conservador, la de Puebla señaló que la finalidad con la que se estableció fue buena, pero no había cumplido su objeto. Hubo diversos dictámenes, se habló del dogma de la infalibilidad política y no se llegó a un resultado.

La revuelta encabezada por el General Mariano Paredes Arrillaga prácticamente desapareció al Supremo Poder Conservador. En efecto, este general encabezó en Guadalajara el 8 de agosto de 1841 un movimiento, que ofrecía convocar a un congreso nacional extraordinario para reformar la Constitución. Ese movimiento fue secundado por la Guarnición militar de México el 31 de agosto. Un mes después estos jefes militares en rebelión, fueron convocados por Santa Anna y se reunieron en el cuartel de Tacubaya. Allí proclamaron el Plan de ese nombre, que tiene las siguientes disposiciones:

Cesan en sus funciones los poderes supremos establecidos en la Constitución de 1836, con excepción del Judicial.

Santa Anna nombraría dos diputados de cada Departamento para que entre ellos designen a la persona en la que se depositará el poder Ejecutivo provisionalmente. Ese ejecutivo convocará en dos meses a un nuevo Congreso ampliamente facultado para constituir la nación según mejor le convenga.

Desde luego, en Santa Anna recayó el nombramiento de titular del Ejecutivo. Se convocó a elecciones para el Constituyente. Los liberales moderados fueron los que tuvieron el mayor número de diputados. Entre ellos destacan: Mariano Otero, José María Lafragua, Francisco de Olaguibel, Ezequiel Montes, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Ignacio Comomfort, Octaviano Muñoz Ledo e Ignacio Cumplido. El Congreso se dividió en dos grandes grupos: los federalistas encabezados por Otero y Lafragua y los centralistas encabezados por José Fernando Ramírez, Antonio Elías, Joaquín Ladrón de Guevara y Pedro Ramírez.

El 10 de junio de 1842 se instaló el Congreso y se nombraron comisiones de reglamento y otras para que empezara a funcionar. Antes de iniciarse las tareas propias del Constituyente, Santa Anna, titular provisional del Ejecutivo, exigió a los diputados que juraran el cumplimiento del Plan de Tacubaya.

La petición generó polémica. Los santanistas argumentaron que la única motivación de ese juramento era buscar que no dejase de formularse y aprobarse la Constitución. Sin embargo, a varios diputados les pareció inaceptable el juramento. Francisco M. de Olaguibel, votó en contra del juramento y se retiró del recinto parlamentario, pero en general los diputados juraron que cumplirían con el Plan de Tacubaya. Otro problema que se presentó fue la inmunidad que debería otorgarse a los miembros del Congreso. El diputado electo Juan Bautista Morales había publicado unos artículos sobre la Guerra de Texas que Santa Anna consideró alta traición, lo cual condujo a su encarcelamiento y procesamiento. El Congreso decidió en sesión secreta solicitar su liberación. El Presidente dictó un decreto en el que reconoció el fuero de los constituyentes.

Cuando la Comisión respectiva expidió el Reglamento Interior del Congreso, al Ejecutivo no le gustaron algunos artículos y les hizo observaciones. Se vivían en realidad momentos muy difíciles y tensos. Circulaban rumores de asonada. Ocurrió que las tres corrientes formularan sendos proyectos constitucionales: uno liberal, otro conservador y otro ecléctico. La discusión fue rica, informada y por momentos brillante. Se discutió en detalle la forma federal de gobierno. La figura más conspicua de este constituyente fue don Mariano Otero. También destacó mucho don Melchor Ocampo. Y en el campo conservador, el constituyente más brillante fue don José Fernando Ramírez.

El punto central de discordancia era la forma de gobierno. La mayoría presentó un proyecto que fue ampliamente discutido. El país había tenido ya dos experiencias, la de la forma federal de 1824 y la central de 1836. Ambas tenían dificultades y cualidades y así lo velan muchos constituyentes. La mayoría y la minoría se fueron haciendo mutuas concesiones; poco a poco llegaron a la definición de una República representativa, democrática y popular, pero se suprimió el uso de la palabra federal. Se crearon pequeñas asambleas legislativas departamentales y se acordó que se harían constituciones departamentales.

De lo anterior se establecieron las "Bases de Organización Política de la Republica Mexicana: 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 Banda Nacional del 14 del mismo mes y año"⁹².

"En las Bases se estableció que el poder ejecutivo se depositaba en un magistrado, que se denominará Presidente de la República a nivel nacional y en gobernadores de los departamentos"⁹³.

El Legislativo se organizó en dos cámaras, diputados y senadores, nombrándose un diputado por cada setenta mil personas en los departamentos. Cada Departamento elegiría dos senadores lo que constituía dos tercios de esa Cámara; el otro tercio lo elegía la Cámara de Diputados. Habría un Consejo de Gobierno designado por el Presidente de la República, que formularía los reglamentos. El Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia, formada por once ministros y un fiscal.

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 los jefes y empleados, a los cuales daría sus despachos el Presidente de la República.

⁹² Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, Pág. 152.

⁹³ Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, Entre el paradigma político y la realidad, Op. Cit., Págs. 360 y 368 (artículos 83 y 136 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana)

"Las Bases en comento se integraban de 202 artículos y 11 Títulos, hay que destacar que estas bases en su Título II, artículo 9 establecía los Derechos de los habitantes de la República"⁹⁴.

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 restableció el Tribunal de Cuentas, estando aún vigentes las Bases de Organización Política de 1843, y como parte de él la Contaduría Mayor de Hacienda con atribuciones similares al Tribunal de Revisión de Cuentas creado en mayo de 1838 por el mismo Santa Anna. El artículo 1º. Señalaba que la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público tendrá en lo sucesivo el carácter de Tribunal de Cuentas. Funciono con este título y legislación especial hasta el 10 de octubre de 1855, fecha en que fue suprimido"⁹⁵.

2.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857.

El primero de marzo de 1854 fue proclamado el Plan de Ayutla por el Coronel Florencio Villarreal. Ese Plan había sido preparado por el caudillo del sur, don Juan N. Álvarez, el General don Ignacio Comonfort, don Eligio Romero y otros liberales destacados. El 9 de agosto de 1855 empezó a verse el ascenso de los seguidores de ese Plan: Santa Anna abandonó definitivamente el poder. Después de triunfar la revolución Liberal de Ayutla, el 15 de mayo de 1856, el Presidente Comonfort expidió El Estatuto Orgánico Provisional de la República, que es un antecedente fundamental de la siguiente Constitución.

⁹⁴ Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, Entre el paradigma político y la realidad, Op. Cit., Págs. 351 a 374.

⁹⁵ Historia de la Contaduría Mayor de Hacienda., Op. Cit., Pág. 78.

"La Convocatoria para el Congreso Constituyente, fue expedida por Don Juan Álvarez desde el 16 de octubre de 1855. Se reunió ese órgano el 17 de febrero de 1856 en la Ciudad de México, y al día siguiente se abrieron sus sesiones"⁹⁶. Por esas fechas se aprobó la llamada "Ley Juárez", que suprimía los fueros de la Iglesia y el de los militares, lo cual irritó mucho a los conservadores.

En el Constituyente, estaban otra vez en mayoría los liberales moderados. Sin embargo, eso no les garantizó tener la mayor influencia. Tras el levantamiento del general Manuel Doblado en Guanajuato, renuncia a la Presidencia don Juan Álvarez y es designado Comonfort. Ya para entonces estaban congregados los constituyentes, que trabajaban en medio de la violencia y las conspiraciones. También es necesario tener presentes las aprobaciones de diversas leyes y de disposiciones gubernamentales que van a condicionar a la Constitución que estaba preparándose. Una de las más importantes, fue la llamada Ley Lerdo, de 25 de junio de 1856, sobre Desamortización de fincas rústicas y urbanas que administren como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas.

El Constituyente 1856-1857

El Dr. 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."⁹⁷

⁹⁶ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1998*, Op. Cit, Pág. 595.

⁹⁷ Cueva, Mario de la, "El Constitucionalismo Mexicano", *El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX*, México, UNAM, México 1957.

La Comisión de Constitución, quedó integrada por Ponciano Arriaga (Presidente), Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero. En la Comisión se presentaron graves dificultades al tratarse los temas de las materias religiosas, la organización política del Distrito y el deslinde de la facultad legislativa. Privó en la Comisión la idea de proponer una sola Cámara legislativa. El 16 de junio el presidente de la Comisión dio lectura a su dictamen. El 4 de julio empezó la discusión del dictamen en lo general y el 8 se dio por suficientemente discutido. El 9 de julio empezó la discusión en lo particular.

El debate más significativo se dio sobre la disyuntiva de restablecer la Constitución de 1824, o hacer una completamente nueva. Los liberales moderados insistieron en muchas ocasiones de diversas maneras, en que la Constitución de 1824 era la que debía ponerse en vigor. Los liberales radicales planteaban reformas mayores. El artículo 15 del proyecto recogió concitó la gran discusión sobre la libertad de cultos. En ese artículo se instituía tal libertad, pero se agregaba que el Congreso de la Unión debería dictar leyes justas y prudentes para proteger a la religión católica. La discusión sobre ese artículo no se hizo solamente en el Constituyente, sino en infinidad de artículos periodísticos y folletos durante julio y agosto de ese año. La disputa llegó hasta las calles de la ciudad -dice Catalina Sierra de Casasús, en el estudio preliminar de la Crónica de Zarco-. Puede decirse en una palabra, que el país entero se encontraba envuelto en esta lucha ideológica. El artículo 15 fue rechazado.

La discusión central sobre la reinstauración de la Constitución de 1824 tuvo lugar por última vez el 4 de septiembre de 1856. El discurso más vibrante y lleno de argumentos fue el de don Ponciano Arriaga. Por el lado de los moderados intervino el constituyente Arizcoreta, quien había presentado el proyecto de poner en vigor 47 artículos de la Constitución de 1824, con algunas modificaciones. Ese proyecto de Arizcoreta había sido presentado con algunas variantes y rechazado en tres ocasiones anteriores. La insistencia en introducir por diversas vías la Constitución de 1824, disgustó a un buen número de constituyentes que la

consideraban producto del tiempo inicial del México Independiente, pero que deberían ser trascendidas.

El proyecto de Arizcoreta fue admitido por 54 votos contra 51. Debía entonces ir el proyecto a la Comisión de Constitución, dominada por los liberales puros o radicales. Arizcoreta propuso que se creara una Comisión especial para no enviarlo a la de Constitución. Zarco entonces reclamó que se cumpliera con el trámite de enviar el Proyecto a la Comisión de Constitución dominada por los liberales puros. Finalmente acepta Arizcoreta que se dé trámite a la Comisión de Constitución tal como Zarco lo había solicitado y fundado. Eso convirtió a la derrota en victoria de los liberales puros que nunca se ocuparon del proyecto.

La Comisión, nos dice el maestro Tena Ramírez, recogió en sus artículos 2, 12, 14 y 18 "el maximum a que había podido llegar, en materia de reformas que afectaban al clero"⁹⁸.

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."

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 –

⁹⁸ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1998*, Editorial Porrúa, 21 Edición, México, 1998, Pág. 600.

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",⁹⁹ 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 bicammarismo, 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 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 bicammarismo y, por la ausencia total del Senado, se creó un sistema federal diferente de su modelo.

Otra de las discusiones fundamentales de este Constituyente fue la que generó el diputado Castillo Velasco, quien señaló que no debería circunscribirse el legislador a las fórmulas de organización política, sino que se refiriera a normas sociales. Arriaga planteó en un voto particular la cuestión social. También lo hizo Ignacio Ramírez. Esa discusión, que se refería a la tierra, puede considerarse precursora. Desde luego no fue aprobada en el sentido que querían Arriaga, Ramírez y Castillo Velasco.

La Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857, por el Congreso integrado por 90 diputados presentes. Inmediatamente, ese mismo día, la juró el Presidente Ignacio Comonfort. El 17 de febrero el Congreso clausuró sus sesiones y el 11 de marzo promulgó la nueva Constitución.

⁹⁹ Zarco, Francisco, "Historia del Congreso Constituyente de 1857", Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tomo II, México 1992, pp. 602 y sig.

La Constitución de 1857

Esta Carta fundamental, establece los derechos individuales en sus primeros artículos. Estos derechos se plantean en términos mucho más amplios que en la Constitución de 1824. El artículo primero establece: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales¹⁰⁰." Se declara la igualdad absoluta de derechos de los habitantes de la República independientemente de su origen, y se suprimen los fueros o privilegios exclusivos. También se desconocen los títulos de nobleza y los honores hereditarios. Se prohíben contratos que sacrifiquen la libertad de personas por trabajo, educación, delito o voto religioso. Se proclaman la libertad de manifestación de las ideas, sin censura previa; la de reunión y asociación pacífica con fines lícitos; la de publicación en cualquier materia; la de imprenta sin más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Se prohíben las leyes retroactivas, las leyes privativas y los tribunales especiales; y se establecen garantías para que los habitantes tengan juicios justos.

Después en los artículos 30 y 34 define a los mexicanos y a los ciudadanos mexicanos, a los cuales se les otorga el derecho del voto y la capacidad para ser electos. Enseguida establece sus definiciones sobre la soberanía nacional y la forma de gobierno en los artículos 39, 40 y 41, que se mantienen en los mismos términos en la Constitución vigente de 1917. Solamente hay adiciones en el artículo 41, al cual se agregó en 1977 lo relativo a los partidos políticos considerándolos como entidades de interés público, y después las reformas de 1989, que se refieren al proceso electoral.

Se describen también las partes integrantes de la federación: estados, territorios, islas en ambos mares y Distrito Federal.

¹⁰⁰ Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, Entre el paradigma político y la realidad, Op. Cit., Pág. 529.

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.

La división de poderes y las facultades de cada uno, continúan también de la misma forma en la Constitución de 1917, la cual en muchos aspectos conserva las disposiciones y la estructura de su predecesora. La única cuestión notablemente diferente es el establecimiento del Poder Legislativo en una sola Cámara, la de Diputados.

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."¹⁰¹

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 unicamarismo repitieron las argumentaciones contrarias que se

¹⁰¹ Colección "Los Derechos del Pueblo Mexicano", Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L. Legislatura, México a través de sus 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 bicamaral".¹⁰²

Al distribuir entre las dos Cámaras, por la implantación del bicamalismo 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.

¹⁰² Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., Undécima Edición, México 1997, Págs. 637 y 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."¹⁰³

De acuerdo con su artículo transitorio, la Constitución debería entrar inmediatamente en vigor sólo para efectos del proceso electoral por el que se elegirían los miembros de los supremos poderes de la federación y los estados. No sería sino hasta el 16 de septiembre de 1857 que se instalaría el Congreso y entraría en vigor el conjunto de disposiciones. Por diversas dificultades, el Congreso no se instaló el 16 de septiembre como se había previsto, sino hasta el 8 de octubre. Se celebran elecciones y el 21 de noviembre de 1857 se declara Presidente Constitucional a don Ignacio Comonfort y Presidente de la Suprema Corte a don Benito Juárez. Cuando Comonfort toma posesión el 1o de diciembre

¹⁰³ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, 27ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, pp. 325 y 326.

de ese año ya habla en su discurso de que se deben introducir reformas a la Constitución.

"El 17 de diciembre se produce el pronunciamiento del General Félix Zuloaga con el Plan de Tacubaya en el que se pedía el desconocimiento de la Constitución"¹⁰⁴. Benito Juárez que era Presidente de la Corte, es aprehendido y el 11 de enero de 1858 liberado por instrucciones de Comonfort que se mantiene como Presidente, haciendo algunas concesiones a los conservadores encabezados por Zuloaga. Juárez sale de la Ciudad de México el mismo día de su liberación y el 19 de enero de 1858, en Guanajuato lanza un manifiesto en el que anuncia que ha asumido el mando supremo del país. El fundamento de la decisión de Juárez era el artículo 79 de la Constitución de 1857 que señalaba que el Presidente de la Corte sustituiría al de la República. Al asumir el poder, Juárez no sólo realizó funciones del Ejecutivo, sino que hizo y promulgó diversas leyes que se iban a transformar en modificaciones constitucionales en 1873.

Se inició así el periodo conocido como la Guerra de Tres años. Juárez traslada su gobierno a Guadalajara; allí es tomado preso y en cuanto recobra su libertad, sale del país. Después regresa por Veracruz y reinstala allí su gobierno liberal.

Los liberales sufren diversas derrotas militares a manos de los conservadores. Juárez desarrolla e implanta las Leyes de Reforma en los dominios de los liberales desde julio de 1859. Las Leyes de reforma previenen la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el cierre de conventos, el matrimonio y el registro civiles, la secularización de los cementerios y la supresión de muchas fiestas religiosas.

La lucha continúa hasta que se produce el triunfo de los liberales, tras la derrota que el general liberal González Ortega al general conservador Miramón en Silao y Calpulalpan. El 1 de enero de 1861 entra González Ortega a la Ciudad de México al frente de treinta mil soldados. Juárez con su Gabinete llega el 11 de ese mismo

¹⁰⁴ Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, Entre el paradigma político y la realidad, Op. Cit., Págs. 912 y 913.

mes. Juárez ordena la suspensión del pago de la deuda exterior, con el disgusto de los países acreedores: Inglaterra, España y Francia. Napoleón III decide crear en México un imperio que contenga el crecimiento norteamericano, en un momento en que Estados Unidos está en plena Guerra de Secesión, por lo cual los liberales de ese país no pueden auxiliar a los mexicanos. Las tropas extranjeras desembarcan en Veracruz entre diciembre de 1861 y enero de 1862. Mediante el Tratado de La Soledad, el gobierno de Juárez consigue el retiro de las tropas inglesas y españolas. Las francesas se mantienen y avanzan hacia la capital del país. Los franceses sufren un fuerte revés en Puebla el 5 de mayo, pero después avanzan a la Ciudad de México y la toman. Se establece entonces el Imperio de Maximiliano de Habsburgo que controló la mayor parte del país.

Juárez se refugia con su gobierno en Paso del Norte, cerca de la frontera norteamericana.

2.8. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865.

Maximiliano, con una numerosa comitiva, arribó a Veracruz el 28 de mayo de 1864. El 12 de junio de dicho año, inició su gobierno, instaurando el segundo imperio.

"El 10 de abril de 1865, exactamente un año después de su aceptación de la corona, Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano"¹⁰⁵. En la señala que la forma proclamada por la Nación, y aceptada por el emperador, es la monarquía moderada hereditaria con un príncipe católico.

En los primeros 9 artículos se hablaba del Emperador y la Forma de Gobierno, los artículos 11 a 13 del Ministerio, el Título III del Consejo de Estado.

¹⁰⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit., Pág. 485.

En el Título IV del Estatuto se establece que la justicia será administrada por los tribunales que determina la ley orgánica. Uno de esos Tribunales era el de Cuentas, el cual tenía las siguientes funciones: "artículo 20. El examen y liquidación de las cuentas de que habla el artículo 7, se harán por un tribunal de cuentas con autoridad judicial". El artículo 7. "Un Tribunal especial de cuentas, revisará y glosará todas las de las oficinas de la Nación, y cuales quiera otras de interés público que le pase el emperador"¹⁰⁶.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas deberá vigilar sobre la exacta observancia del presupuesto; comunica con el emperador por medio del Ministerio de Estado, y sus miembros y presidente son nombrados por el emperador.

Título VI de los Comisarios Imperiales y Visitadores, los artículos 24 y 25 establecían el Cuerpo Diplomático y Consular, los Títulos XII, XIII, XIV, y XV establecían el Territorio de la Nación, de los Mexicanos, de los Ciudadanos y de las Garantías Individuales, el artículo 78 regula lo del Pabellón Nacional, y los artículos 80 y 81 regulaban la Observancia y Reforma del Estatuto.

La lucha de Juárez y los liberales republicanos se mantiene, hasta que se producen dos acontecimientos internacionales de gran importancia que condicionan el cambio en México: el fin de la Guerra de Secesión norteamericana y la necesidad que Napoleón III tiene de sus tropas, las cuales manda llamar para contender en su guerra con Prusia. Los ejércitos liberales al mando de los generales Mariano Escobedo, Ramón Corona y Porfirio Díaz ganan la batalla final de los liberales. Maximiliano se rinde en Querétaro y es fusilado en el Cerro de las Campanas el 19 de junio de 1867, con lo cual se restaura la República y se pone en vigor nuevamente la Constitución de 1857. A fin de fortalecer al nuevo régimen republicano, se generalizó la idea de constituir un Ejecutivo fuerte.

¹⁰⁶ Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, Entre el paradigma político y la realidad, Op. Cit., Págs. 996 a 1004.

En cuanto a las reformas que experimentó esta Constitución, hay que referir que hubo varios Congresos Constitucionales que reformaron la Constitución jurada en 1857. Hubo varios intentos frustrados de reformas constitucionales. Como ya se expresó, las Leyes de Reforma se introducen en la Constitución el 25 de septiembre de 1873. Otra serie de reformas se produce en 1874, entre ellas la restauración del Senado de la República. Las reformas a la Constitución de 1857 durante el gobierno de Porfirio Díaz, son fundamentalmente de carácter político, entre ellas la reelección y la sucesión presidencial.

La última reforma a la Constitución de 1857, se hizo durante el gobierno de don Francisco Madero, para implantar en los artículos 78 y 109 la no reelección de Presidente y Vice-Presidente de la República, así como de los gobernadores de los Estados.

2.9. 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 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".¹⁰⁷

¹⁰⁷ "Las Constituciones de México 1814 - 1991", "Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LIV Legislatura", Comité de Asuntos Editoriales, México, 1991, Pág. 581.

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.

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.

"Es así como el 29 de mayo de 1896., durante el gobierno del General Porfirio Díaz, se expidió por primera vez una ley organizando a la Contaduría Mayor de Hacienda en sus aspectos fundamentales"¹⁰⁸. Esta ley establecía, en su artículo 1º., que la Contaduría Mayor dependería de la Cámara de Diputados bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspectorá y en su artículo 2º., se mencionaban las obligaciones que tenía y que consistían en: glosar la cuenta del tesorero federal con arreglo a las leyes, glosar las cuentas de las tesorerías municipales, del Distrito Federal y Territorios de la Baja California y Tepic, así como todas las demás que las leyes determinen, tomar razón de los despachos civiles y militares y demás títulos o documentos que requiera este requisito conforme a la ley.

¹⁰⁸ Historia de la Contaduría Mayor de Hacienda, Op. Cit., Pág. 95

Registrar los avisos que reciba sobre fianzas otorgadas por empleados o agentes de la Administración que manejen fondos federales, así como todo nombramiento o título que goce de sueldo expida el Ejecutivo de la Unión. Intervenir en los cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios de las oficinas federales establecidas en la Capital del Municipio, del Banco Nacional y de las demás oficinas y establecimientos que determinen las leyes o que acuerde el Ejecutivo. Suministrar los datos, modelos y formularios que se le pidan, relativos a contabilidad de las oficinas públicas, resolviendo las consultas que le hagan.

En su artículo 3°. Se establecía que tendría como atribuciones las siguientes:..."Cuidar de que la Tesorería General de la Nación remita oportunamente a la Contaduría la cuenta de cada año fiscal. Formular las observaciones y reparos que resulten de la glosa, exigir los requisitos que no se hubieren cubierto; reclamar documentos comprobantes que no se hayan acompañado a la cuenta y hacer las replicas a que hubiere lugar. Dirigirse a la Secretaría de Estado correspondiente, en caso de que alguna oficina, empleado o agente se rehusó a la remisión de cuentas o a contestar las observaciones que haga la Contaduría Mayor a fin de que se proceda conforme a las leyes. Consignar a la oficina respectiva del Timbre las infracciones penadas por la ley. Consignar al juez competente a los empleados que aparecieren con responsabilidad criminal o pecuniaria, previo acuerdo de la Comisión Inspector, así como poner en conocimiento de la cámara de Diputados, por conducto de la misma Comisión, las responsabilidades que resulten contra funcionarios que disfruten fuero constitucional. Expedir el finiquito de la Cuenta de la Tesorería General de la Federación, en los términos que prevengan las leyes. Expedir en su caso los finiquitos de las cuentas a que se refiere la fracción II del artículo 2°.

Por su parte, el artículo 4°. establecía que la planta de empleados sería la siguiente: Un Contador Mayor, un Oficial Mayor, un Oficial de Libros, un Oficial de Correspondencia, seis contadores de 1ª. Clase, siete contadores de 2ª. Clase, dos oficiales primeros de glosa, trece oficiales segundos de glosa, ocho oficiales

terceros de glosa, un archivero, diez escribientes, dos meritorios, un conserje, un portero, dos mozos y dos ordenanzas.

2.10. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1904.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1896 fue abrogada por la del 6 de junio de 1904, también expedida por el presidente Porfirio Díaz, que confería a la Contaduría Mayor las siguientes facultades y atribuciones: revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal, de la beneficencia pública del Distrito Federal, de los Municipios de los Territorios Federales; entre otras, con el fin de verificar si los cobros y gastos se hicieron con la autorización necesaria, si unos y otros se hallan debidamente comprobadas y si hay exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.

Así como 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 Inspector 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.

2.11. Constitución 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”.¹⁰⁹

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 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.

¹⁰⁹ Diario de Debates del Congreso Constituyente del 14 de enero de 1917. Tomo II, p. 277. Cabe señalar que dicho proyecto se aprobó por unanimidad de 150 votos que conservó igual número en la Constitución de 1917.

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, se establecían en 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.

2.12. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936.

Fue precisamente durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas cuando se expidió con fecha 31 de diciembre de 1936, el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue publicado en el Diario Oficial el 13 de febrero de 1937.

"Las atribuciones encomendadas al organismo que nos ocupa, de acuerdo con la ley que se comenta, se encuentran mencionadas en los artículos 1º, 7º, 8º, 9º, 17, 18, 19 y 20 de ellas se pueden formar tres grupos"¹¹⁰:

- a) de revisión y glosa,
- b) de fiscalización
- 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.

¹¹⁰ Historia de la Contaduría Mayor de Hacienda, Op. Cit. Pág.102.

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 Inspectorá 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.

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 otra parte, en 1967, se reforma el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, el cual a la letra dice: "La Contaduría de la Federación entregará a la Contaduría Mayor de Hacienda el duplicado de los estados contables a que se refiere el artículo 60 y conservará a disposición de la misma los libros y documentación justificada y comprobatoria para su glosa y consulta".

Por último, por decreto publicado el 31 de diciembre de 1976, se reformaron los artículos 7º, 8º, 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 Inspectorá 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 Inspectorá, 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 o el incumplimiento de alguna ley..

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.

2.13. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.

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:

- a) 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.
- b) 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
- c) La parte final que se refiere a las responsabilidades, constituida por un capítulo, y la prescripción, integrada por el último capítulo.

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

- Verificar si las entidades del sector público realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y, cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.
- Verificar si se ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados; y si se ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y si se aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.

- Elaborar y rendir a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.
- Elaborar y rendir a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.
- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.
- 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 aplicables en la materia y, además, eficientemente.
- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

- Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes
- "Establecer coordinación en los términos de esta Ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto"¹¹¹, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos;
- Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal;
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y

Como consecuencia de la expedición de la 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 de modo definitivo en el edificio que hoy ocupa, el cual fue acondicionado especialmente de acuerdo con sus necesidades.

¹¹¹ La referencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se debe considerar que las atribuciones de ésta fueron conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1992

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"¹¹², 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 Administración
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.

¹¹² El Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda se publicó en el Diario Oficial de la Federación Tomo CDXIX, el viernes 5 de agosto de 1988, Pág. 3.

CAPITULO TERCERO

ANÁLISIS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 73, 74, Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE JULIO DE 1999.

CAPITULO TERCERO

ANÁLISIS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 73, 74, Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE JULIO DE 1999.

3. La Entidad de Fiscalización superior de la Federación.

3.1 Creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

"El Diputado Juan Antonio García Villa nos dice que el 28 de noviembre de 1995, el presidente Zedillo presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional encaminada a crear un órgano superior de fiscalización que, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, fiscalizaría el ingreso y el gasto públicos, determinaría daños y perjuicios a la hacienda pública general, e investigaría actos y omisiones sin mengua de promover ante las autoridades competentes presentando incluso querellas y denuncias la exigencia de responsabilidades y la aplicación de las sanciones respectivas"¹¹³.

Este órgano fiscalizador sería conforme a la iniciativa presidencial la Auditoría Superior de la Federación, tendría amplias facultades de revisión y presentaría su informe final en el año siguiente al del ejercicio fiscal que se revisara. Su administración y dirección corresponderían a un cuerpo colegiado de cinco auditores generales, quienes actuarían con plena independencia e imparcialidad. De acuerdo con la iniciativa, los integrantes de este cuerpo colegiado habrían de designar a alguno de ellos como su presidente.

¹¹³ Juan Antonio García Villa, la Auditoría Superior de la Federación, MEMORIA, Revista Mensual de Política y Cultura del Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, Número 119, enero de 1999, Págs. 25 y Ss.

Como antecedente, puede señalarse lo expuesto en el texto del **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**¹¹⁴, en el sentido de que la corrupción es un motivo de desaliento y encono social, por lo que la iniciativa presidencial propone actualizar el marco jurídico para que detecte y sancione conductas indebidas, actos ilegales en el desempeño del servicio público y una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental; la conformación de este último en la auténtica y moderna entidad superior de fiscalización.

Al respecto, resulta oportuno señalar que, en el ámbito general, el único órgano de revisión y control, expresamente previsto en el texto constitucional, es de carácter externo: la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esta importante función revisora, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados fue asignada al poder legislativo desde 1824. Tiene, pues, como institución, historia y raigambre. El órgano interno de la revisión fue establecido en 1981, al constituirse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogof) que, en 1994, modificó su alcance y función y se convirtió en la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

El citado *Plan Nacional de Desarrollo...* (p. 22), hace referencia a la complejidad de la corrupción que obliga a revisar con sentido crítico y constructivo los organismos, instrumentos y estrategias para combatirla asimismo, refiere la consecuente necesidad de ofrecer resultados claros a una sociedad más exigente y participativa, por lo que es preciso señalar la insuficiencia del marco jurídico para indicar y prevenir el conflicto de interés, la necesidad de definir con mayor claridad y exactitud las responsabilidades de los servidores públicos, y de prever procedimientos más ágiles y equitativos de enjuiciamiento y sanción. Además, reconoce que el órgano de control externo de la administración pública, es decir, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de diputados, se ha enfrentado a serias limitaciones que restringen el alcance y la oportunidad de sus acciones,

¹¹⁴ El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación Tomo D, No. 21, el miércoles 31 de mayo de 1995, Separata, Págs 2 a 96.

reducen su capacidad y limitan su independencia respecto al órgano interno del control en el fincamiento de responsabilidades.

Se requiere, por tanto, una entidad de fiscalización superior que cuente al mismo tiempo con las más amplias facultades de control y fiscalización y tenga preeminencia e independencia respecto a las dependencias o entidades gubernamentales supervisadas.

Tal entidad tendría, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, dado a conocer en mayo de 1995, independencia respecto al ente fiscalizado, autonomía en el desempeño de su función y protección jurídica frente a eventuales interferencias, sujeción del órgano a la constitución y no a orientaciones políticas; oportunidad en su función fiscalizadora, atribuciones que faciliten la fiscalización y el financiamiento de responsabilidades; independencia, imparcialidad y prestigio profesional en sus integrantes; un proceso transparente en la selección y designación de su titular e inamovilidad de este durante su gestión, capacidad técnica y estricto código de ética del personal a su servicio, así como autoridad para difundir los resultados de sus evaluaciones y auditorías.

Tres meses después de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo, el presidente de la república rindió su primer informe de gobierno. Señaló entonces (*Informe de Gobierno*, México, 1995, p. 24) que una medida fundamental para fortalecer el equilibrio entre los poderes estriba en que el control y la fiscalización sobre el Ejecutivo pase a ser responsabilidad de un órgano del Poder Legislativo: "una auténtica auditoría superior de la federación"¹¹⁵. Al precisar su propuesta, indicó que tal organismo corregiría la errónea práctica de que quien es fiscalizado también sea el fiscalizador.

¹¹⁵ Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo de la presentación de su Primer Informe de Gobierno del 1º de septiembre de 1995, publicado en el Diario Oficial de la Federación Tomo DIV No. 2, el lunes 4 de septiembre de 1995, Pág. 61.

Cuando la iniciativa presidencial era sólo un anteproyecto, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, planteó al respecto alrededor de una docena de puntos de discrepancia que fueron expuestos en varias sesiones de discusión. Aún quedaban por dirimir aproximadamente la mitad de las divergencias planteadas cuando, inesperadamente, se anunció el envío al Congreso de la iniciativa presidencial, lo cual ocurrió el 28 de noviembre de 1995, casi al finalizar la sesión de la Cámara de diputados de esa fecha.

A casi tres años de distancia, reiteramos nuestro punto de vista en relación con dicha iniciativa. Ésta reconoce: México todavía no cuenta formal y realmente con una entidad superior de fiscalización como la que existe en la mayor parte de los países del mundo. Señala con acierto que el control de un Poder por otro constituye un principio democrático fundamental y un elemento esencial de todo Estado de derecho. Plantea la necesidad de modernizar el enfoque y fortalecer las atribuciones del órgano encargado del control externo, a fin de convertirlo en un auténtico órgano o entidad de auditoría superior independiente del Ejecutivo, dotado de autonomía técnica, imparcial en sus decisiones, accesible y reconocido por la ciudadanía con facultades en auditorías de gestión financiera más allá de la revisión de la cuenta pública. Propone que el Ejecutivo presente información y documentación parcial que permita iniciar la revisión de la cuenta con mayor anticipación; plantea que el órgano revisor tendrá facultades para determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones y solicitar directamente al ministerio público el ejercicio de la acción penal en caso de encontrar ilícitos en sus investigaciones.

Al margen de los aciertos señalados, la iniciativa presenta al menos cinco deficiencias que la hacen globalmente objetable:

Propone un órgano titular colegiado (cinco auditores generales). Así, la responsabilidad tiende a diluirse y se pierden sin necesidad las ventajas de una selección unipersonal. Si hubiera un sólo Auditor General de la Federación, se pondría mayor cuidado en su designación que si se tratara de cinco.

La iniciativa establece que los auditores generales serán designados por la Cámara de diputados (se entiende que por mayoría simple) a propuesta del presidente de la república. Ello equivale a incurrir en la errónea práctica de que quien es fiscalizado también es fiscalizador, señalada por el titular de la presidencia.

Tan importante es esta designación que, lejos de ubicarla entre las atribuciones presidenciales, debe corresponder al poder Legislativo, mediante votación de mayoría calificada, y previa audiencia con los grupos profesionales y académicos.

Sin mencionar razones, el Ejecutivo propone la derogación de la fracción II del artículo 74 Constitucional, que establece, como facultad exclusiva de la Cámara de diputados, vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. Tal comisión, antes inspectora, ahora de vigilancia, es la única que expresamente menciona la Carta Magna, señal inequívoca del alto rango que la tradición constitucional mexicana reconoce a la función fiscalizadora de la Cámara de diputados.

La iniciativa presidencial propone que el órgano revisor tenga por objeto fiscalizar en forma posterior el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales.

Lo anterior significa que el órgano de control externo carece de facultades para revisar o investigar la gestión financiera gubernamental, antes de que se presente la correspondiente cuenta pública anual, lo cual en ocasiones demora o retrasa la función fiscalizadora hasta hacerla ineficaz o inútil, por lo que pierde credibilidad ante la opinión pública.

Cabe señalar, sin embargo, que nadie -hasta donde se sabe- ha planteado que la fiscalización adopte una forma diferente a la posterior o *ex-post*. Lo que se plantea es que, en casos verdaderamente de excepción previstos por la ley, la entidad fiscalizadora quede dotada de facultades para revisar actos de administración y de gobierno ya efectuados, sin necesidad de que concluya el año fiscal en que se registran.

Este planteamiento subsana la limitación de la iniciativa presidencial, que consiste en enviar a la Cámara de Diputados informes parciales durante el año que permitan avanzar en la revisión de la cuenta pública.

En materia de financiamiento de responsabilidades, la iniciativa presidencial propone que el nuevo órgano fiscalizador tenga a su cargo determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Lo anterior significa que sólo en materia civil se le otorgan a la entidad fiscalizadora facultades para proceder directamente al financiamiento de responsabilidades. En cuanto a otras, como son las de carácter administrativo o penal, la propuesta de reforma sólo concede al órgano de control externo, como se establece en la legislación vigente, la facultad de promover ante las autoridades competentes el financiamiento de responsabilidades y, en su caso, presentar las querellas o denuncias penales procedentes. Como se advierte en este punto, el avance es parcial, muy parcial.

Subsiste, pues, como en 1995, la necesidad de diseñar un marco jurídico apropiado y eficaz para que, a la par de contar el país con un sistema de fiscalización superior que genere credibilidad pública, se combatan a fondo la corrupción y la impunidad.

"En la sesión del dos de abril de 1996, el Grupo Parlamentario del PAN presentó una iniciativa de adiciones y reformas a la Constitución Política con el objeto de propiciar el sano y debido equilibrio de los Poderes Federales, que implica, necesariamente, el fortalecimiento del Poder Legislativo"¹¹⁶, según afirmó el diputado García Villa, miembro de esa fracción parlamentaria. En esta iniciativa se comprende entre otros temas el proceso de fiscalización y control de la gestión gubernamental a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Sus proposiciones de adiciones y reformas en este aspecto comprenden la reafirmación de la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados para llevar a cabo el proceso de fiscalización del ingreso, gasto, manejo y aplicación de los fondos y recursos de los Tres Poderes de la Unión, así como el de todos aquellos entes, cualquiera que sea su denominación, que ejerzan gasto público federal. En el ejercicio de dicha función, la Contaduría Mayor de Hacienda revisará no sólo el apego a los criterios establecidos en el presupuesto, el cumplimiento de metas y programas, la exactitud y justificación de los gastos, a lo que se limita en la actualidad, sino que habrá de hacerlo también para verificar la regularidad, la eficacia, la economía y la eficiencia de la gestión gubernamental. Asimismo, se propone que la Contaduría Mayor de Hacienda tenga la facultad de llevar a cabo las investigaciones necesarias para detectar la comisión de actos irregulares o ilícitos en el ejercicio del gasto público federal, cuantificar los daños y perjuicios que afecten al erario público federal o al patrimonio de las entidades públicas federales, proceder al fincamiento de las responsabilidades administrativas que procedan, así como las

¹¹⁶ Lic. Víctor Manzanilla Schaffer, Importancia de la potestad legislativa: el órgano de fiscalización superior de la federación, Revista Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LVII Legislatura. II. Cámara de Diputados N.12, 3ª época, 1º. de enero / 29 de febrero del 2000. Pág. 23.

indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan y en su caso proceder a presentar las denuncias penales que procedan, de las cuales llevará puntual seguimiento.

Esta iniciativa de Acción Nacional propuso, también, que la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda sea evaluada por una comisión legislativa siendo enlace entre aquella y la Cámara de Diputados; siendo integrada en forma mayoritaria por diputados de partido diverso a aquel por el que fue electo el Presidente de la República a fin de garantizar un mínimo de independencia e imparcialidad entre el fiscalizado y el fiscalizador.

La fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, por conducto de la Diputada Ifigenia Martha Martínez Hernández, el 24 de abril de 1997, presentó una amplia iniciativa de ley con el objeto de reformar la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política y, a la vez, diversos artículos de la Ley de Planeación, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este paquete de reformas constitucionales, de reformas a leyes reglamentarias y orgánicas se justificó por la fracción parlamentaria expresando lo siguiente:

"Debido a la importancia que tiene la reforma política del Estado que está promoviendo desde un principio nuestro partido y en el ánimo de contribuir al fortalecimiento del Poder Legislativo, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en esta Legislatura, consideró que era necesario revisar no sólo la fase última del ejercicio presupuestal, sino todo el proceso de asignación de recursos desde su fase de planeación y presupuestación hasta la de fiscalización y seguimiento de ilícitos, con el objeto de darle racionalidad, transparencia y eficacia plena al manejo de la hacienda pública, optimizar el uso

de recursos escasos y eliminar la corrupción y malos manejos, así como castigar la impunidad rampante que estamos viendo prevalecer en nuestro medio¹¹⁷.

Después de analizar el proyecto enviado por el Ejecutivo, se concluyó que dicho proyecto, además de incompleto, debilitaba aún más al Poder Legislativo, cuando es opinión generalizada la necesidad de fortalecer los actuales órganos de fiscalización del Poder Legislativo en el marco de las atribuciones constitucionales que le corresponden a esta soberanía.

Una consideración integral debe ser parte medular en la conceptualización y realización de una reforma del Estado sustentada en equilibrio de poderes, en el establecimiento y observancia de un régimen de derecho y en la responsabilidad, transparencia y vigilancia de la gestión pública.

Nuestra iniciativa fortalece las funciones de la Comisión de Vigilancia y de la Contaduría Mayor de Hacienda en su responsabilidad de asegurar el buen manejo de los fondos públicos. Es así que se propone no sólo cambiar el nombre, sino ampliar las atribuciones de ambas instancias, convirtiéndola, respectivamente, en la Comisión de Fiscalización y Vigilancia de la Hacienda Pública Federal y su órgano técnico en la Fiscalía y Contraloría Mayor de Hacienda. Por esta última se refuerzan sus funciones de órgano de carácter técnico imparcial y con plena autonomía de gestión sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones. Pero dependiente íntegramente de esta Cámara de Diputados.

“Originalmente fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen, tres iniciativas con proyectos de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones constitucionales, en materia de auditoría, control y evaluación del sector público federal a través de un órgano superior de fiscalización, las que fueron

¹¹⁷ El Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales, Primera Edición, Editado en los talleres Gráficos de la H. Cámara de Diputados, por el Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 2000, Pág. 7.

presentadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y por diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fechas 28 de noviembre de 1995, 2 de abril de 1996 y 24 de abril de 1997, respectivamente, en ejercicio de la facultad que les otorga el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"¹¹⁸.

La Comisión de referencia, de conformidad con las facultades que le otorgan los artículos 42, 43 fracción II, 48, 56 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a la consideración de los integrantes de la Honorable Cámara de Diputados dicho dictamen, en el que se hicieron valer los siguientes antecedentes:

Para su estudio y dictamen la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales "la iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación de un nuevo órgano de fiscalización de la gestión gubernamental, que sustituya a la Contaduría Mayor de Hacienda, presentada por el titular del Ejecutivo Federal con fecha 28 de noviembre de 1995".¹¹⁹

La Mesa Directiva del Cuerpo Colegiado ya antes mencionado, turnó también a la citada comisión la iniciativa para reformar los citados artículos, presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional con fecha 2 de abril de 1996.

¹¹⁸ Gaceta Parlamentaria, año II, número 180, lunes 14 de diciembre de 1998. II. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo y ocho fracciones al artículo 78 con una sección V en el Capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74, fracción IV, párrafo V; que reforman los artículos 73, fracción XXIV, fracción II, y 79; y que deroga la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. P. 1.

¹¹⁹ Dip. Gerardo Sánchez García (PRI), El Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales Op. Cit. P. 7.

Asimismo, fue turnada a la referida comisión, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 74, fracción IV, de la Carta Magna, al igual que diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta iniciativa fue presentada con fecha 24 de abril de 1997, por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

A solicitud de diversos diputados, con fecha 26 de marzo de 1998, el Presidente de la Mesa Directiva, exhortó a la mencionada comisión a presentar el dictamen correspondiente a las iniciativas de reforma constitucional mencionadas.

Según se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional formulada por el Titular de Ejecutivo Federal, se deberá recoger y asumir la iniciativa de un amplio sector de la población para emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más eficaces de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos.

El Ejecutivo Federal propuso revisar y reorganizar el sistema de control y evaluación de la gestión administrativa del Gobierno Federal, mediante la creación de una Auditoría Superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados de Carácter Técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones, que sustituya a la actual Contaduría Mayor de Hacienda.

La dirección y administración de este nuevo órgano superior de fiscalización estará confiada, en los términos de la iniciativa presidencial, a un cuerpo colegiado de auditores colegiados quienes actuarán con plena independencia e imparcialidad, se propone al efecto, que sean designados por la Cámara de

Diputados a propuesta del Presidente de la República, por períodos escalonados y que sólo puedan ser removidos mediante juicio político, declaración de procedencia o sanción por causas graves de responsabilidad administrativa. Los auditores generales designarían de entre ellos a su presidente.

Por otro lado, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional promovida por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, afirma que la reforma del Estado tiene que ser integral, entendida esta como la transformación de actitudes y de prácticas gubernamentales de instituciones y de normas encaminadas al fortalecimiento de los poderes de la Unión.

El propio partido Acción Nacional propone que para fortalecer el Poder Legislativo Federal, se le deberá otorgar mayores atribuciones en materia presupuestaria y de control sobre la gestión gubernamental, así como, reafirmar la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que, además de sus funciones actuales, debería verificar la eficacia, la economía y la eficiencia de la gestión gubernamental.

La Contaduría Mayor de Hacienda, al actuar bajo este nuevo esquema sería evaluada por una comisión legislativa integrada en forma mayoritaria por diputados de partido político diverso a aquel por el que hubiese sido electo por El Presidente de la República, para así garantizar independencia e imparcialidad entre el fiscalizado y el fiscalizador.

En el desarrollo de sus funciones, la Contaduría Mayor de Hacienda gozaría de autonomía técnica y su titular sería designado por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

La iniciativa de reforma constitucional promovida por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, afirma que con la misma se fortalecerían las facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión,

vigilancia y fiscalización de la eficacia y transparencia en el uso de los recursos públicos, dicho Grupo Parlamentario propone el examen, discusión y aprobación de un programa trianual de gasto, ingreso y deuda pública federal, así como de los criterios trianuales de política económica que los sustenten, así mismo, del examen y la discusión anual de los criterios generales de política económica que deba presentar el Ejecutivo Federal mediante una nueva obligación expresa, también propone que la Cuenta Pública del año anterior sea presentada a la Cámara de Diputados antes de los diez primeros días del mes de abril.

En la iniciativa, el tema relativo a la fiscalización superior de la Federación es abordado en la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, motivo por el cual la mencionada Comisión Dictaminadora ha estudiado la señalada propuesta, a efecto de tenerla en cuenta en el examen global sobre la reforma constitucional.

En sus consideraciones, la Comisión Dictaminadora expuso que las tres iniciativas de reforma constitucional coinciden en el propósito de fortalecer al Poder Legislativo Federal y al órgano encargado de fiscalizar la aplicación de los recursos públicos, siendo los medios propuestos por cada uno de éstos.

Las iniciativas de reforma constitucional presentadas por el Ejecutivo Federal y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, coinciden, ya que ambas proponen derogar las fracciones II y III del artículo 74 constitucional, a la luz de las modificaciones que dichas iniciativas proponen introducir en la fracción IV de este mismo precepto constitucional, la derogación de la mencionada fracción III es procedente según el criterio de los miembros de la Comisión que suscribe por las razones que exponen, sin en cambio la Comisión Dictaminadora estimó que debe mantenerse la fracción II, del artículo 74 constitucional, con un nuevo texto que refleje fielmente la relación orgánica que debe darse entre la entidad de fiscalización superior de la Federación y la Cámara de Diputados, pero que al

mismo tiempo indique y haga énfasis en la autonomía técnica de gestión y organizativa de que debe gozar el nuevo órgano fiscalizador.

También, las dos iniciativas coinciden en señalar como funciones sustantivas de la entidad de fiscalización superior de la Federación, las de fiscalizar en forma posterior el ingreso, gasto, manejo y aplicación de los recursos de los poderes Federales y de las entidades públicas, así como investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en estas actividades.

Las diferencias entre las iniciativas del Ejecutivo Federal y del Grupo Parlamentario Acción Nacional, se refieren principalmente a los temas sobre la fiscalización superior de la Federación: denominación de la entidad encargada de la fiscalización superior, ámbito de reforma a la fracción XXIV del artículo 23 constitucional, el concepto de informes parciales previos que introduce la iniciativa del Ejecutivo y la que Acción Nacional no retoma; naturaleza del órgano de dirección colegiado o unitario; forma de designación del titular o titulares en su caso, duración en el encargo y causas de remoción; requisitos para su designación.

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales estimó conveniente manifestar que en el esquema de nuestra Constitución de división de poderes, tradicionalmente se ha atribuido al Poder Legislativo Federal, la facultad de autorizar, mediante disposiciones de carácter general, los gastos y los ingresos de la Federación, así como la función de revisar el ejercicio de tal atribución. Corresponde por lo tanto al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, examinar si los gastos hechos y las percepciones obtenidas por el Estado se ajustan a los preceptos legales que fundamentan su ejercicio, comprobando la exactitud y justificación y lo que genéricamente se denomina como Cuenta Pública.

Por otra parte, la función revisora de la Cuenta Pública tiene una significación jurídica y política, ya que el orden constitucional otorga tal facultad al pueblo, por ser un gobierno democrático, quien a su vez la ejercita a través de sus representantes, para vigilar la legalidad y exactitud en el manejo de la Hacienda Pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su texto original estableció como facultad de Congreso de la Unión expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, disposición aún vigente contenida en la fracción XXIV del artículo 73, así como la de examinar la Cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, comprendiendo el señalado examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la justificación y la exactitud de esas partidas.

Asimismo, señala la Comisión Dictaminadora que sería conveniente modificar la redacción de la fracción II del artículo 74 de la Constitución, a efecto de aclarar que la H. Cámara de Diputados deberá coordinarse, por medio de una comisión de su seno y en los términos que disponga la ley con la nueva entidad de fiscalización superior.

La Comisión Dictaminadora estimó conveniente que la entidad de carácter técnico encargada de llevar a cabo la revisión y la fiscalización pertenezca a la Cámara de Diputados, sin embargo, se debe precisar perfectamente que la citada pertenencia no debe implicar en modo alguno, dependencia o subordinación de la entidad de fiscalización superior de la Federación respecto de la propia Cámara, el principal interés que se persigue es la existencia de un cuerpo fiscalizador, vinculado orgánicamente con la Asamblea, dotado de plena autonomía de gestión respecto a su organización interior, funcionamiento y resoluciones. Con lo anterior se busca que la función revisora y fiscalizadora quede depositada en la Cámara de Diputados, y que ésta la realice a través de su entidad Técnica y Autónoma de Auditoría.

Una vez analizadas las iniciativas examinadas y considerando los antecedentes históricos que contiene nuestro sistema Constitucional, en el que ha regulado al Órgano de Fiscalización, la Comisión Dictaminadora consideró que es conveniente que el titular de la citada entidad siga siendo unipersonal y que sea designado exclusivamente por la Cámara de Diputados, por las razones que enseguida se precisan.

La definición de un Órgano Colegiado o unipersonal depende del contenido de las funciones que al mismo sean atribuidas, las funciones que se asignarían a la entidad de fiscalización superior de la Federación conllevan una serie de decisiones de carácter ejecutivo que, por lo tanto, requieren una decisión pronta, expedita y oportuna, objetivos éstos que no se lograrían con un Órgano Colegiado, aunado al hecho de que en la persona del titular de ese ente se centraliza y concentra la responsabilidad de su alto desempeño, caso contrario sería si se constituyera un cuerpo colegiado, el cual se diluiría.

El Ejecutivo Federal, en su iniciativa lo denomina Órgano de Auditoría Superior de la Federación, en cambio la iniciativa del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional propone que continúe con la actual denominación que tiene, a este respecto la Comisión Dictaminadora estimó que debe ser la Ley Secundaria la que establezca tal denominación de la nueva instancia de fiscalización, por lo que se propuso que el nivel constitucional se identifique a la función, simplemente como fiscalización superior de la Federación y como entidad de fiscalización superior de la Federación, a la autoridad encargada de que se lleve a cabo.

Se trata de un conjunto de funciones depositadas en una autoridad con autonomía de gestión que permitan acreditar el correcto ejercicio de todos los recursos públicos federales, ya sea que hayan sido asignados a los Poderes de la Unión, a las entidades públicas del Gobierno Federal, incluso las no sectorizadas y con autonomía e independencia para el desempeño de sus propias funciones sustantivas, como es el caso del Instituto Federal Electoral, de la Universidad

Nacional Autónoma de México o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o sea que se trate de organismos manejados o utilizados por las entidades federativas, por los municipios, o aún los particulares, por lo que hace a los particulares la facultad revisora y fiscalizadora de la entidad de fiscalización superior no se extiende a cuestiones fiscales o tributarias, sino solamente a la verificación del manejo adecuado que sobre fondos o recursos federales lleven a cabo éstos.

La dictaminadora concluyó en que el ente técnico de fiscalización, perteneciente a la Cámara de Diputados, estará encargado de revisar y fiscalizar a todas las personas físicas o morales, privadas o de carácter público que manejen recursos de la Federación, incluyendo recursos federales asignados por partidos y agrupaciones políticas nacionales, por otra parte la Comisión Dictaminadora afirmó que fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos, no debe ser confundida con una función en la que puedan prevalecer intereses de partido, por eso se enfatizó en la importancia que tiene la autonomía de gestión otorgada a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El dictamen recoge la propuesta de que sólo procede la remoción del titular del Órgano de fiscalización superior, en los términos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante hacer mención de las innovaciones contenidas en las iniciativas que se dictaminaron, como el hecho de que la función de fiscalización prevista a nivel constitucional comprenda, a partir de ahora, la verificación de programas que se darán dentro del marco normativo correspondiente, auditoría de desempeño, eficiencia, eficacia y economía, incluyendo su legalidad y cumplimiento.

La inclusión de estas nuevas actividades dentro de la función fiscalizadora superior traerá consigo diversos beneficios como lo son la facultad de verificar y revisar no solo los ingresos y egresos al compararlos con lo presupuestado, sino

también el desarrollo y cumplimiento de dichos programas, existiendo la posibilidad de medir la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos federales garantizará que éstos se apliquen de manera óptima y de modo que efectiva y puntualmente contribuyan a satisfacer las necesidades de toda la población.

Es de hacer notar que la Comisión Dictaminadora propone otorgar facultades a la entidad de fiscalización superior de la Federación, no sólo para fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo y la aplicación de todos los fondos y recursos federales, si no también para requerir, de manera excepcional, revisiones durante el ejercicio del año en curso, pero siempre y cuando se trate de situaciones extraordinarias y en aquellos casos señalados por la propia Ley.

El ejercicio de la facultad de verificación, como lo propone la comisión, se realizaría a partir del informe semestral que se rinda por parte del ente fiscalizado, o por circunstancias extraordinarias como quedó mencionado en el párrafo que antecede, en esos casos la entidad de fiscalización superior podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión de aquellos conceptos o situaciones que la entidad fiscalizadora considere oportunos, si dichos plazos señalados por la Ley no fueren cumplidos en tiempo, podrá darse lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

De conformidad con las propuestas contenidas en las iniciativas del Ejecutivo Federal y del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, **se eleva a rango constitucional la facultad de la entidad de fiscalización superior de la Federación** para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el manejo del gasto y aplicación de fondos y recursos federales, así como la facultad de efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, así como tener la facultad de poder determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales.

El punto propuesto por el Ejecutivo Federal en su iniciativa, fue atendible en sus términos a fin de permitir que en un sólo precepto constitucional se fijen las bases de la organización y funcionamiento de la fiscalización superior de la Federación.

En los artículos transitorios del proyecto de decreto sometido a la consideración de la Cámara de Diputados, en dicho dictamen se proponen disposiciones que permitirán la aplicación de las modificaciones constitucionales que fueran aprobadas, sin que con esto implique que no exista o no se determine la seguridad y la certeza jurídicas en el desempeño de las funciones y responsabilidades.

La Comisión Dictaminadora concluyó que en primer término se propone modificación a la fracción XXIV del artículo 73 constitucional, con el propósito de ampliar el ámbito de la facultad legislativa del Congreso de la Unión y a todas las Leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal.

Se propone mantener la fracción II del artículo 74 constitucional, pero con distinta redacción, de acuerdo con la función que tendría el Órgano de la Cámara de Diputados que fungirá como enlace con la nueva entidad encargada de la tarea de fiscalización superior de la Federación.

También se propone derogar la fracción III del propio artículo 74 de nuestra Constitución ya que en caso de que fuera aprobada dicha reforma sus disposiciones regularían y con mayor amplitud los aspectos que actualmente se encuentran previstos en el contenido normativo de la citada fracción como sería el caso del párrafo 5º de la fracción IV del mismo numeral, relativo a la fiscalización superior de la Federación y a la entidad encargada de llevarla a cabo.

En términos del texto propuesto para el párrafo 5º de la fracción IV del artículo 74, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá revisar la Cuenta Pública de manera tal, que puedan detectarse las diversas discrepancias que

existan entre los ingresos y gastos, con los conceptos y partidas de los presupuestos de ingresos y egresos.

También se propuso adicionar una sección V al Capítulo II del Título Tercero de la Ley fundamental, en cuyo artículo 79 se regularían las nuevas estructuras y funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Los artículos transitorios del proyecto de decreto que se puso a consideración, regulan las modalidades necesarias para la entrada en vigor de las nuevas disposiciones.

Una vez estudiadas y analizadas las iniciativas de referencia, la Comisión Dictaminadora sometió a la consideración a la H. Cámara de Diputados un proyecto de decreto definitivo por el que se reforman los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“El dictamen fue sometido a discusión y votación de inmediato, al acordar la asamblea la dispensa de trámites. El debate parlamentario lo iniciaron el PT, PAN, PRD y el PRI hablando en lo general sobre las proposiciones del dictamen. Al término de estas primeras intervenciones, el Presidente de la Mesa informó que se abriría el primer turno de oradores habiéndose registrado en contra del dictamen tres diputados del PRD y uno del PT. En pro se registraron tres diputados del PAN y uno del PRI; pero después fueron pidiendo el uso de la palabra otros diputados para, finalmente, quedar como siguen: en contra cinco diputados del PRD y uno del PT; en pro se registraron cuatro diputados del PAN y uno del PRI. Los debates fueron intensos y se prolongaron por muchas horas, además de intervenciones para rectificar hechos, preguntas a los oradores, etcétera”¹²⁰.

¹²⁰ Lic. Víctor Manzanilla Schaffer, Importancia de la potestad legislativa: el órgano de fiscalización superior de la federación, Op. Cit., Págs 18 a 28 concretamente Pág. 26.

Finalmente, terminada la discusión en lo general y por no haberse reservado algún artículo para discusión en lo particular, se procedió a tomar la votación de los diputados asistentes, declarando la secretaría de la Mesa haber 338 votos en pro y 21 en contra; de esta manera se manifestó la potestad legislativa de los diputados, pasando al Senado para los efectos constitucionales.

"Al llegar al Senado de la República la Minuta con Proyecto de Decreto aprobada en la Cámara de Diputados, fue turnada para estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Primera de Gobernación y Comisión de Estudios Legislativos, las cuales realizaron un minucioso estudio de las proposiciones hechas en la Minuta con Proyecto de Decreto, presentando a la asamblea del Senado su dictamen, que contenía 18 modificaciones de fondo, de forma o estilo; a varios artículos constitucionales y a varios artículos transitorios. La discusión del dictamen fue, de fondo, intensa: la votación fue de 89 votos a favor del dictamen emitido por las comisiones del Senado y 13 en contra"¹²¹.

Ante tal resultado, el presidente de la Mesa el Senador Ximénez González ordenó: Aprobado el proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con las modificaciones aprobadas por esta soberanía. Túrnese el expediente completo a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este artículo constitucional en su fracción e) textualmente dice: "Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la

¹²¹ Versión Estenografica de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 27 de abril de 1999. Pág. 25

Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo. Para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de origen volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiera, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguientes período de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes".¹²²

Decíamos anteriormente que esta ley cumplió ejemplarmente el proceso legislativo que años atrás significó erróneamente un agravio, pues al modificar las proposiciones de la Cámara de origen y devolverla se volvía un pleito o si se quiere, una lucha de vanidades entres líderes de ambas cámaras legislativas. A pesar de que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación es de la Cámara de Diputados y que son facultades exclusivas de esta Cámara 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, el Senado actuó como Cámara revisora por virtud de la reforma hecha a la fracción XXIV del artículo 73 relacionada con la facultad del Congreso (ambas cámaras legislativas) para expedir la ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

¹²² Auditoría Superior de la Federación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Compilación Jurídica 2001, Pág. 59.

La Minuta con Proyecto de Decreto conteniendo las proposiciones de modificación hechas por la Cámara de Senadores (Cámara revisora) fue recibida en la Cámara de Diputados y turnada a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, agregando otra más la de Justicia para el estudio sólo de las modificaciones propuestas por el Senado y dictamen respectivo, lo cual hicieron presentándolo, el 27 de abril de 1999.

Los diputados demostraron una conducta legislativa llena de madurez y la mayoría de las fracciones parlamentarias lo hicieron pensando en objetivos superiores que trascendieron el sólo interés partidista, con el objeto de superar la organización, estructura y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y sustituirla por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, apoyados en las siguientes consideraciones: "Los integrantes de esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, ratificamos en los términos oportunamente expresados en el dictamen de las iniciativas de reforma señaladas en el proemio del presente dictamen, nuestra convicción respecto de la importancia fundamental que para la vida de la República tiene la aprobación de esta reforma constitucional".¹²³

Asimismo, consideramos que la Cámara de Senadores llevó a cabo un detenido y cuidadoso estudio tanto de la estructura y funcionamiento en el derecho comparado de la institución que se reforma, de las iniciativas de reforma promovidas por el titular del Ejecutivo Federal y por los diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos de Acción Nacional y de la Revolución Democrática, así como del dictamen, la discusión y la minuta de esta Cámara de Diputados.

¹²³ Gaceta Parlamentaria, año II, número 254 Anexo III, jueves 29 de abril de 1999. II Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, P. 4.

El anterior proceso legislativo concluye el 30 de julio de 1999, "cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que modifica los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo fundamental da origen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados"¹²⁴.

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 y 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.

Las reformas a la fracción XXIV del Artículo 73 Constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley respectiva del nuevo órgano, aunado al cambio de trascendencia en lo que se refiere a la expedición de leyes que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la unión y las entidades públicas federales.

La reforma a la fracción II del artículo 74 Constitucional, que se refiere a la coordinación y evaluación de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación por parte de la Cámara de Diputados.

La adición, al contenido de la fracción IV del Artículo 74 Constitucional, en el párrafo que establece que para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación, respetando el resultado del examen que realice esta entidad, así como la aplicación de las sanciones de acuerdo a la Ley de responsabilidades.

¹²⁴ Diario Oficial de la Federación Tomo DL No. 22, el viernes 30 de julio de 1999, Págs. 2 a 4.

El contenido del Artículo 79, es con la reforma, la Sección V, del Capítulo II del Título III de la Constitución, denominada: *De la Fiscalización Superior de la Federación*. Cuyo contenido se refiere a las funciones y atribuciones de esta Entidad de Fiscalización, entre las cuales destacan por ejemplo: su autonomía técnica y de gestión; la fiscalización de los ingresos y egresos tanto en el ámbito federal como de los recursos económicos que envía la Federación a las entidades federativas y municipios; la designación y duración de su titular; entre otros.

3.2. Su Naturaleza Jurídica.

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, de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La 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 fueren 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 apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.
- La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.
- 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.
- Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

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 citado artículo 79.

3.3. Autonomía Técnica y de Gestión.

Un aspecto fundamental de las reformas constitucionales de referencia, como ya dijimos, es la autonomía técnica y de gestión que le otorgan al órgano superior de fiscalización de la Cámara de Diputados.

Al crearse la nueva entidad de fiscalización superior de la Federación, ésta deberá coordinarse con una Comisión de la Cámara de Diputados, pero ya sin la dependencia antes mencionada. Este punto es muy significativo, ya que a partir de ahí el trabajo técnico de este nuevo ente se podrá realizar libre de cualquier presión u orientación de carácter político o institucional, anteponiendo la legalidad y los intereses de la ciudadanía en general, para lograr así su confianza en la rendición de cuentas. Las revisiones a efectuar, la forma de auditar y el alcance de las auditorías se basarán en una planeación rigurosa y en técnicas y procedimientos con alto sentido profesional.

Es de agregar que la reforma Constitucional concede a la entidad de fiscalización superior de la Federación independencia en el manejo de sus recursos humanos, materiales y financieros, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

CAPITULO CUARTO

LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

CAPITULO CUARTO

LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

4. La Auditoría Superior de la Federación.

El Lic. Edgar J. Nolasco E., "considera que las reformas constitucionales exaltan la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la unión y de los entes públicos federales. Esta normatividad aunada a la competencia que faculta la nueva Entidad Fiscalizadora para supervisar los recursos federales ejercidos por las entidades federadas y los municipios, complementan un esquema renovado de la función de control legislativo, sin precedente en el desarrollo de las instituciones gubernamentales en México".¹²⁵

El Diputado Jorge Estefan Chidiac, "nos dice que la iniciativa establece los lineamientos generales para la revisión de la Cuenta Pública a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoyará para ese efecto en una nueva entidad de fiscalización superior de la Federación dotada de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la correspondiente legislación secundaria"¹²⁶.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹²⁵ Lic. Edgar J. Nolasco E. Director de Estudios del Presupuesto y Gasto Público de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la II. Cámara de Diputados. Funciones y Perspectivas de la Nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, Revista Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LVII Legislatura. H. Cámara de Diputados N. 10, 1º. de Septiembre / 30 de septiembre de 1999. Pág. 34.

¹²⁶ Gaceta Parlamentaria, año III, número 402, viernes 3 de diciembre de 1999, de la II. Cámara de Diputados, de la LVII Legislatura, iniciativa de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del C. Dip. Jorge Estefan Chidiac, a nombre del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Pág. 3.

Con ello, se dio cumplimiento al compromiso que el Ejecutivo Federal y los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión asumieran desde el año de 1995, de dar un paso más en la reforma del Estado, a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente, sobre la observancia de la ley y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.

Se fortalece de esta forma, el principio de la división y el equilibrio de poderes, a fin de asegurar a la sociedad que ninguno de ellos traspase sus propios límites, en un sistema de pesos y contrapesos en que el control de un poder por otro, se constituye como principio democrático y elemento esencial de todo Estado de Derecho.

En dicho Decreto, que entró en vigor el 31 de julio de 1999, se señaló en el régimen transitorio que la entidad de fiscalización superior de la Federación a que la reforma se refiere, iniciará sus funciones el 1º de enero del año 2000 y que la revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 79 del propio decreto, se llevarán a cabo a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001.

Los Diputados del Partido Revolucionario Institucional, considerando la necesidad inaplazable de contar con la ley reglamentaria de dichas reformas constitucionales. Presentaron una iniciativa que propone regular en siete títulos y 14 capítulos de manera completa e integral la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública que presenten los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, las bases y términos para la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública que en apoyo de la Cámara de Diputados se encargue de la fiscalización señalada; y la determinación de las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Estado Federal o del patrimonio de los organismos constitucionalmente considerados como autónomos.

Asimismo, en busca de reglamentar las recientes reformas al artículo 79 de la Constitución, "El C. Diputado Jorge Silva Morales del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática"¹²⁷, presenta una iniciativa de ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

La Ley que se pone a consideración de la Cámara de Diputados desarrolla las reformas a la Constitución publicadas el 30 de julio de 1999, fundamentalmente el artículo 79 que crea la entidad de fiscalización superior de la Federación, por lo que la presente es la Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación, reglamentaria del artículo 79 Constitucional.

Con la reforma al artículo 79 constitucional que crea la Auditoría Superior de la Federación, nombre que proponemos se adopte para designar al nuevo órgano, se da un paso, aunque aún limitado, en el objetivo de ampliar la capacidad de la Cámara de Diputados en sus funciones de control constitucional y nos acerca más al equilibrio de poderes al que aspiramos.

De la misma manera debemos mencionar que la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 3 de septiembre de 1999, crea nuevos órganos de gobierno al interior de la Cámara de Diputados, entre las que destacan, por su relación con la entidad de fiscalización superior de la Federación, la Junta de Coordinación Política a la que la presente Ley reconoce su importancia en materia presupuestal y a la que se entregarán tanto los presupuestos anuales y mensuales a ejercer por la Auditoría Superior de la Federación como los informes del ejercicio de dicho presupuesto, que serán una herramienta excepcional para el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Diputados.

¹²⁷ Gaceta Parlamentaria, año III, número 404, martes 7 de diciembre de 1999, de la H. Cámara de Diputados, de la LVII Legislatura, iniciativa de Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del C. Dip. Jorge Silva Morales, a nombre del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Pág. 48.

La Ley reconoce igualmente la importancia de la Junta de Coordinación Política en lo relacionado a la prórroga o separación del cargo del Auditor Superior de la Federación.

Asimismo, la Ley dispone que sea la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, denominación que a ésta comisión le da la nueva Ley Orgánica, la que coordine y evalúe integralmente el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización, por considerar que dicha comisión, sobre todo en lo referente a la Cuenta Pública, es quien reúne mayor conocimiento técnico y económico, lo que la constituye en el mejor conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación

Apegados estrictamente al texto constitucional hemos desplegado las funciones del nuevo órgano de fiscalización de manera congruente tratando de darle eficacia y claridad de acuerdo con el universo de sus facultades.

El principio fundamental se encuentra en el primer párrafo del artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación es un órgano de la Cámara de Diputados que gozará de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. La iniciativa que se propone se integra de 8 capítulos, 47 artículos y de 8 artículos transitorios.

En la sesión del jueves 9 de diciembre de 1999, el "Dip. Adalberto Balderrama Fernández"¹²⁸, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa de Ley Orgánica de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.

¹²⁸ Gaceta Parlamentaria, año III, número 407, viernes 10 de diciembre de 1999, de la H. Cámara de Diputados, de la LVII Legislatura, iniciativa de Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del C. Dip. Adalberto Valderrama Fernández, a nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional Pág. 56.

En las últimas décadas en México, hemos sido testigos circunstanciales de verdaderos escándalos relacionados con actos de corrupción, protagonizados por funcionarios, exservidores públicos y prominentes miembros de la sociedad civil. La corrupción es hoy el principal problema social que agobia a nuestro país.

La indignación manifiesta de la población frente a estas conductas de personajes políticos que lejos de convertirse en servidores públicos, se sirven del poder que deviene del ejercicio de cargos en el Gobierno Federal para beneficiarse ilícitamente, ha provocado una profundización de la brecha entre gobernantes y gobernados, colocando a la nación al borde de una ruptura del consenso social.

Se considera indispensable que sea la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y no SECODAM la encargada de fincar responsabilidades administrativas. No puede ser de otra manera, si el Ejecutivo Federal se rehúsa a entregar los datos que requiere el Legislativo para cumplir con sus facultades y atribuciones de fiscalización consagrados en la carta magna, entonces un órgano dependiente del mismo Ejecutivo no tendría autoridad para hacer cumplir la Ley y ese hecho se constituye en un acto de rebeldía contra los preceptos constitucionales y por lo mismo, en un ilícito de orden penal y no sólo administrativo.

Es conveniente mencionar que dentro de las declaraciones de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en octubre de 1977 durante la reunión de Lima Perú, ya se recomendaba la instrumentación de los cambios recientemente adoptados en nuestra Constitución, relativos a la creación del órgano supremo fiscalizador; sin embargo de dichas recomendaciones no se tomó en cuenta que las acciones de auditoría previa y simultánea debieran corresponder también a dicho órgano por razones de objetividad y neutralidad. Sin embargo, considerando que las reformas constitucionales instrumentadas constituyen por sí mismas un gran avance, para efectos de operancia y en beneficio de la precisión del ámbito de competencia de los órganos fiscalizadores en México.

En la sesión del miércoles 15 de diciembre de 1999 del pleno de la Cámara de Diputados, se presentó para su aprobación un Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

“En el caso de las tres iniciativas de ley presentadas, existen diversas coincidencias en cuanto a definiciones, plazos, requisitos, y fines. Asimismo, coinciden en señalar como funciones sustantivas de la entidad superior de fiscalización de la Federación, las de fiscalizar en forma posterior el ingreso, gasto, manejo y aplicación de recursos de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, así como investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en estas actividades, obviamente derivadas de la reforma constitucional comentada”¹²⁹.

En este sentido y una vez analizadas dichas iniciativas, estas Comisiones dictaminadoras estiman procedente para reglamentar las reformas constitucionales a que se han hecho referencia, la expedición de una ley que regule los aspectos sustantivos, adjetivos y orgánicos de manera integral de la función de fiscalización superior de la Federación, a efecto de establecer en un solo ordenamiento y de manera completa la regulación de esta importante función constitucional del control legislativo de los recursos públicos.

El Dictamen fue aprobado el miércoles 15 de diciembre, con 449 votos en pro, 2 en contra y 7 abstenciones, fue turnado al Senado de la República para los efectos constitucionales la Minuta con Proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹²⁹ Gaceta Parlamentaria, año III, número 412, miércoles 15 de diciembre de 1999, de la H. Cámara de Diputados, de la LVII Legislatura Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Págs. 10 y Ss.

"En la sesión del 16 de marzo del año 2000, los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores dieron cuenta al Pleno de la Minuta con Proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y el Presidente del Senado decretó se turnara a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Primera y Estudios Legislativos, Primera, para su estudio y dictamen correspondiente"¹³⁰.

En reunión de Comisiones Unidas celebrada el 23 de marzo del año en curso, se dio el trámite de recibo correspondiente y se aprobó crear una subcomisión encargada de elaborar un proyecto de dictamen. Así, el documento referido fue presentado a las comisiones dictaminadoras para ser discutido por sus integrantes y, una vez aprobado, de ponerse a la consideración de esta Soberanía para su discusión y resolución constitucional.

A continuación y en forma breve, las comisiones que aquí dictaminan describen las partes integrantes del Proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que fue aprobado por la Cámara de Origen.

El Proyecto de Ley contiene 96 artículos ordinarios y siete transitorios, habiendo sido estructurado su cuerpo normativo a través de siete títulos, varios de ellos subdivididos a su vez en capítulos.

Estas Comisiones Unidas coinciden con los argumentos vertidos por los diputados, en el sentido de que, para reglamentar las reformas constitucionales, deba expedirse un solo ordenamiento que contemple los aspectos sustantivos, adjetivos y orgánicos de la función de Fiscalización Superior de la Federación.

¹³⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; Gobernación, Primera, y Estudios Legislativos, Primera, de la H. Cámara de Senadores, de la LVIII Legislatura de fecha 30 de abril de 2000. Pág. 3 Ss.

Los integrantes de estas Comisiones responsables del dictamen, opinan que la reforma constitucional y su propuesta de reglamentación, constituye un gran avance democrático que fortalecerá al Estado y que contribuirá a garantizar un correcto ejercicio del gasto público y el uso honesto y eficiente de los recursos del Estado.

Estas Comisiones subrayan el papel que debe corresponder al órgano legislativo dentro de ese esquema de coparticipación en las responsabilidades estatales, contribuyendo al desarrollo democrático del país, generando confianza en la sociedad y favoreciendo un crecimiento económico, equilibrado y armónico, en la inteligencia de que resulta evidente el valor que tiene sujetar a una estricta disciplina y vigilancia el ejercicio del gasto público y controlar la ejecución de los programas encomendados a las dependencias y entidades estatales.

Las Comisiones de dictamen, opinan que con la propuesta que se hace para reglamentar la reforma constitucional, se cumple el objetivo de poner en funcionamiento un órgano técnicamente capacitado para el control y fiscalización de las tareas de los diversos poderes y de los respectivos niveles de gobierno, así como de los entes públicos federales, con el fin de que se eviten perjuicios a la Hacienda Pública y se vigile un manejo adecuado de los recursos destinados a satisfacer las necesidades de los mexicanos.

A juicio de los integrantes de las Comisiones Unidas, el documento en estudio recoge el sentir de la reforma constitucional operada en la materia y contiene herramientas que en la práctica resultarán eficaces para fiscalizar la actividad financiera de los Poderes de la Unión y las entidades públicas, particularmente en lo que respecta al manejo y aplicación de los recursos federales, y desde luego, para la protección del patrimonio de la Nación.

En suma, estas Dictaminadoras opinan que el proyecto de ley en estudio, inscrito en el principio democrático del equilibrio de poderes y del fortalecimiento del órgano legislativo, ofrece transparencia y elementos válidos para garantizar una eficacia plena en el manejo y aplicación de los recursos que conforman la Hacienda Pública.

"El Pleno de la Cámara de Senadores, aprobó el dictamen por 71 votos en pro; 2 abstenciones; ninguno en contra, y en virtud de las modificaciones contenidas en el mismo a la minuta remitida por la Cámara de origen, se devolvió a la Cámara de Diputados el expediente respectivo, mismo que contiene la Minuta con proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación"¹³¹.

"Con fecha 5 de septiembre del 2000, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a las Comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y Presupuesto y Cuenta Pública, la Minuta remitida por el Senado a efecto de elaborar un dictamen"¹³².

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública solicitó y obtuvo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el nuevo turno de la Minuta en cuestión, con la finalidad de que únicamente la dictaminara la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

La Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, no pasa por alto la necesidad y urgencia que acompaña a la responsabilidad de este Congreso de la Unión, de cumplir con su obligación constitucional de emitir una ley que permita mayor eficiencia en la materia.

La Comisión Dictaminadora es coincidente con los razonamientos expuestos por el Senado de la República en el sentido de modificar diversos artículos del proyecto de ley.

¹³¹ Versión Estenográfica del día 29 de abril de 2000 de la Cámara de Senadores, Sesión Pública Ordinaria Vespertina, Pág. 51.

¹³² Gaceta Parlamentaria, año IV, número 655, miércoles 20 de diciembre de 2000, de la II. Cámara de Diputados, de la LVIII Legislatura, Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Pág. 30.

El miércoles 20 de diciembre de 2000, se presentó al pleno de la Cámara de Diputados el proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el cual fue aprobado por 394 votos en pro, 12 en contra y 2 abstenciones, y remitido al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales, siendo publicada la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el Diario Oficial de la Federación el viernes 29 de diciembre de 2000.

El artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el nombre genérico de la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, pero es el "artículo segundo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación"¹³³, donde se define el nombre propio de la entidad que será el de Auditoría Superior de la Federación.

4.1. La Cuenta Pública

La revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Diremos que la "Cuenta Pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados"¹³⁴.

¹³³ Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación Tomo DLXVII No. 19 del viernes 29 de diciembre de 2000, Pág. 12.

¹³⁴ Artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 12.

Son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas.

La fiscalización superior que realice la Auditoría Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Para los efectos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, "la Cuenta Pública estará constituida por"¹³⁵:

- Los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos.
- 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.
- 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.
- El resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

La Cuenta Pública 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

¹³⁵ Artículo 13 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 13.

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.

La Cuenta Pública será turnada a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión y fiscalización superior, a través de la Comisión de Vigilancia que es la Comisión de la Cámara de Diputados que coordinará las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

4.2. De la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública

"La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar"¹³⁶:

- 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.
- 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 forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.

¹³⁶ Artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 14.

- 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 la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
- Las responsabilidades a que haya lugar.
- La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de Ley.

Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, "la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes"¹³⁷:

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

¹³⁷ Artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 14.

- Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos.
- Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.
- Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.
- Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del 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.
- 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.
- Solicitar, en su caso, a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas.

- 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.
- 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 la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- 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 secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultado.
- 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.

- 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.
- 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.
- Formular pliegos de observaciones, en los términos de Ley.
- 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.
- 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.
- 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.
- Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos.

- Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones.

Entre las nuevas facultades que le otorga la Constitución a la Auditoría Superior de la Federación es la revisión de la Gestión Financiera del Ejecutivo Federal.

4.3. Gestión Financiera.

"La Gestión Financiera es la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados"¹³⁸.

En la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación, deberá observar que 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.

¹³⁸ Artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 12.

4.4 Informe de Avance de Gestión Financiera

"El Informe de avance de Gestión Financiera, es parte integrante de la Cuenta Pública, que rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas"¹³⁹.

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.

"El contenido del Informe de Avance de Gestión Financiera se referirá a los programas a cargo de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados y contendrá"¹⁴⁰:

- El flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto.

¹³⁹ Artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 12.

¹⁴⁰ Artículo 11 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 13.

- El avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto.
- Los procesos concluidos.

La Auditoría Superior de la Federación, podrá 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 Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público.

Asimismo, evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos. Por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Entendiendo como Proceso concluido aquél que los Poderes de la Unión y entes públicos federales reporten como tal, en el Informe de Avance de Gestión Financiera, con base en los Informes de gasto devengado conforme a la estructura programática autorizada.

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.

Las 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 ejercicio de sus facultades de fiscalización, podrá realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera, en caso contrario, sólo podrá realizar visitas y auditorías a partir de que la Comisión de la Cámara le haga entrega de la Cuenta Pública.

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, 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.

4.5 Presentación del Informe de Resultados

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.

"El Informe del Resultados deberá contener como mínimo lo siguiente"¹⁴¹:

- a) Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;
- b) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;
- c) El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;
- d) Los resultados de la gestión financiera;
- e) La comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia;
- f) El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y
- g) Los comentarios y observaciones de los auditados.

¹⁴¹ Artículo 31 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 17.

En el supuesto de que conforme al apartado b), no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la Auditoría Superior de la Federación hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes.

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 la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

4.6. De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares

Para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

Dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales.

El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios.

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.

4.7. De la Revisión de Situaciones Excepcionales

Para los efectos de lo previsto en el párrafo tercero de la fracción I, del artículo 79 constitucional, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la Auditoría Superior de la Federación 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.

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.

"Para los efectos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se entenderá por situaciones excepcionales aquéllas en las cuales, de la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes:"¹⁴²

¹⁴² Artículo 38 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 18.

- a) Un daño patrimonial que afecte a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;
- b) Hechos de corrupción determinados por autoridad competente;
- c) La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;
- d) El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o
- e) El desabasto de productos de primera necesidad.

Los sujetos de fiscalización estarán obligados a realizar la revisión que la Auditoría Superior de la Federación les requiera, sin que dicha revisión interfiera u obstaculice el ejercicio de las funciones o atribuciones que conforme a la ley compete a las autoridades y a los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Si transcurrido el plazo señalado en el artículo 37 de la Ley, la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el informe a que el mismo numeral se refiere, 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.

El fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas.

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.

Para imponer la multa que corresponda, la Auditoría Superior de la Federación debe oír previamente al presunto infractor y tener en cuenta sus condiciones económicas, así como la gravedad de la infracción cometida, su nivel jerárquico y la necesidad de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones contenidas en la Ley.

4.8. Procedimiento para la designación del Auditor Superior de la Federación

Al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un Auditor Superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.

"La designación del Auditor Superior de la Federación se sujetará al procedimiento siguiente"¹⁴³:

- La Comisión formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de diez días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de Auditor Superior de la Federación.
- Concluido el plazo anterior y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la Comisión, dentro de los cinco días siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas.

¹⁴³ Artículo 69 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 22.

- Del análisis de las solicitudes los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado para la evaluación respectiva y dentro de los cinco días siguientes, a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de una terna.
- Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días, la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno los tres candidatos, para que éste proceda, a la designación del Auditor Superior de la Federación.
- La persona designada para ocupar el cargo, protestará ante el Pleno de la Cámara.

En caso de que ningún candidato de la terna propuesta en el dictamen para ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, haya obtenido la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, se volverá a someter una nueva propuesta. Ningún candidato propuesto en el dictamen rechazado por el Pleno podrá participar de nueva cuenta en el proceso de selección.

El Auditor Superior de la Federación durará en el encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido por la Cámara por las causas graves a que se refiere el artículo 81 de la Ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si esta situación se presenta estando en receso la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente podrá convocar a un periodo extraordinario para que resuelva en torno a dicha remoción.

Durante el receso de la Cámara, el Auditor Especial que corresponda conforme al Reglamento Interior, ejercerá el cargo hasta en tanto dicha Cámara designe al Auditor Superior en el siguiente periodo de sesiones.

El Auditor Superior será suplido en sus ausencias temporales por los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información, en ese orden. En caso de falta definitiva, la Comisión dará cuenta a la Cámara para que designe, en términos del artículo 71 de la Ley, al Auditor que concluirá el encargo.

"Para ser Auditor Superior de la Federación se requiere satisfacer los siguientes requisitos"¹⁴⁴:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.
- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la propia designación.

¹⁴⁴ Artículo 73 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 22.

- Contar al momento de su designación con una experiencia de cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos.
- Contar el día de su designación, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

4.9. Atribuciones del Auditor Superior de la Federación

"El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones"¹⁴⁵:

- Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales.
- Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.
- Administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio.
- Aprobar el programa anual de actividades de la entidad a su cargo, así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones.

¹⁴⁵ Artículo 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág. 23.

- Expedir, de conformidad con lo establecido en la Ley y sujeto a la ratificación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en el que se distribuirán las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, debiendo ser publicado dicho reglamento interior en el Diario Oficial de la Federación.
- Expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, los que deberán ser ratificados por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y publicados posteriormente en el Diario Oficial de la Federación.
- Nombrar al personal de mandos superiores de la Auditoría Superior de la Federación.
- 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.
- Ser el enlace entre la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de la Cámara.
- Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera.

- Solicitar a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior.
- Ejercer las atribuciones que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Constitución, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y del Reglamento Interior de la propia Auditoría.
- Resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones.
- Recibir de la Comisión el Informe de Avance de la Gestión Financiera y la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización.
- Formular y entregar, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.
- Presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias de juicio político de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los Gobiernos estatales y municipales, así como con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas, con éstas directamente y con el sector privado.

- Dar cuenta comprobada a la Cámara de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio por conducto de la Comisión.
- Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de Ley.

"Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, el Auditor Superior de la Federación contará con los siguientes servidores públicos y Unidades Administrativas"¹⁴⁶:

"Auditor Especial de Cumplimiento Financiero"¹⁴⁷

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Supervisar la ejecución de auditorías para verificar que los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondan a los estimados y que fueron obtenidos, registrados y controlados de conformidad con la normatividad aplicable; así como que 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.
- Coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones para constatar que los egresos se ajustaron a lo presupuestado, o en su caso, que los presupuestos se modificaron de acuerdo con las disposiciones normativas establecidas para tal efecto; asimismo, constatar que las erogaciones fueron debidamente justificadas y comprobadas y, que los recursos asignados o transferidos, se aplicaron con apego a los programas aprobados.

¹⁴⁶ Artículo 2 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Compilación Jurídica Actualización 2001, Auditoría Superior de la Federación, México, págs. 443 a 448.

¹⁴⁷ Artículo 8 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 455 y 456.

- Ordenar y supervisar la práctica de exámenes a los sistemas administrativos y mecanismos de control interno de las entidades fiscalizadas, para constatar que existen, se aplican y están correctamente diseñados para salvaguardar sus activos y recursos.
- Coordinar la práctica de auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales, para verificar que la contratación de servicios diversos, inversiones físicas federales, adquisiciones y arrendamientos, así como también que el uso, destino, afectación, baja y destino final de bienes muebles e inmuebles, se hayan ejecutado conforme a las disposiciones legales vigentes.
- Supervisar las auditorías programadas con el propósito de vigilar que los recursos federales transferidos y reasignados a las entidades federativas y a los municipios, se hayan recibido y aplicado a los fines previstos.
- Ordenar que se revisen las inversiones físicas, 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 efectuado con sujeción a las disposiciones legales aplicables para el logro de los objetivos y metas de los programas aprobados.
- 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 y si sus órganos administrativos, jurídicos y de control vigilan que en todos los aspectos de su gestión se observen las disposiciones legales aplicables.
- Constatar 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 que se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación, las leyes fiscales sustantivas y demás disposiciones legales y administrativas aplicables.
- Promover la coordinación con los órganos internos de control y con las dependencias globalizadoras responsables de la contabilidad y auditoría gubernamentales, a efecto de intercambiar información y, de este modo, mejorar la calidad de las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación.

“Dirección General de Auditoría de Ingresos Federales”¹⁴⁸

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Proponer al Auditor Especial de Cumplimiento Financiero el Programa Anual de Auditorías de Ingresos y Deuda Pública, así como los criterios, procedimientos, métodos y sistemas para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera.

¹⁴⁸ Artículo 15 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 465 y 466.

- Practicar auditorías, visitas e inspecciones, conforme a los programas de trabajo aprobados por el Auditor Superior de la Federación, a fin de comprobar que la recaudación de los ingresos y el movimiento de fondos de la Federación, así como las operaciones relacionadas con la deuda pública, se hayan realizado de acuerdo con las leyes aplicables.

- Verificar que las operaciones de ingresos y de deuda pública que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos sean acordes con la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley General de Deuda Pública.

- Proponer al Auditor Especial de Cumplimiento Financiero normas, procedimientos, métodos o sistemas para la integración de la contabilidad y archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y deuda pública.

- Verificar que la recaudación de los ingresos y el movimiento de fondos de la Federación, se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de las entidades fiscalizadas de conformidad con la legislación aplicable, reflejando adecuadamente las operaciones realizadas.

- Dirección de Auditoría de Ingresos
- Subdirección de Auditoría de la Recaudación "A"
- Subdirección de Auditoría de la Recaudación "B"
- Dirección de Auditoría de la Recaudación
- Subdirección de Auditoría de la Recaudación "C"
- Subdirección de Auditoría de la Recaudación "D"
- Dirección de Auditoría de Deuda Pública y Movimiento de Fondos Federales
- Subdirección de Auditoría de Movimientos de Fondos Federales
- Subdirección de Auditoría de Deuda Pública Federal

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Practicar auditorías, visitas e inspecciones, conforme a los programas de trabajo aprobados por el Auditor Superior de la Federación, a fin de verificar que los egresos de las dependencias del Poder Ejecutivo y de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes públicos federales, se hayan ajustado a lo establecido en las leyes aplicables.
- Proponer al Auditor Especial de Cumplimiento Financiero normas, procedimientos, métodos o sistemas para la integración de la contabilidad y archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del gasto público federal.
- Practicar auditorías a los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos hayan otorgado con cargo a su presupuesto a entidades federativas, particulares, y en general a cualquier entidad pública o privada, para verificar su aplicación al objeto autorizado; en cumplimiento con las normas legales correspondientes.
- Verificar que los egresos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de las entidades fiscalizadas de conformidad con la legislación aplicable, reflejando adecuadamente las operaciones realizadas.
- Dirección de Auditoría de Egresos "A"
- Subdirección de Auditoría de Egresos "A1"
- Subdirección de Auditoría de Egresos "A2"
- Subdirección de Auditoría de Egresos "A3"
- Dirección de Auditoría de Egresos "B"

¹⁴⁹ Artículo 16 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Pág. 466

- Subdirección de Auditoría de Egresos "B1"
- Subdirección de Auditoría de Egresos "B2"
- Dirección de Auditoría de Egresos "C"
- Subdirección de Auditoría de Egresos "C1"
- Subdirección de Auditoría de Egresos "C2"

"Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal"¹⁵⁰

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Practicar auditorías, visitas e inspecciones, conforme a los programas de trabajo aprobados por el Auditor Superior de la Federación, a fin de verificar que las operaciones de los ingresos y el ejercicio del gasto de las entidades paraestatales del Ejecutivo Federal se hayan ajustado a lo establecido en las leyes aplicables.
- Requerir de las entidades paraestatales del Ejecutivo Federal sujetas a fiscalización, los estados financieros dictaminados por contador público independiente, para su análisis y utilización en la práctica de auditorías. En su caso, solicitar a los auditores externos las aclaraciones que se juzguen pertinentes.
- Proponer al Auditor Especial de Cumplimiento Financiero, normas, procedimientos, métodos o sistemas para la integración de la contabilidad y archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto de las entidades paraestatales.
- Requerir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo los informes elaborados por los comisarios o delegados de las entidades fiscalizadas.

¹⁵⁰ Artículo 17 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 466 y 467.

- Dirección de Auditoría a Entidades de los Sectores de Comunicaciones y Servicios
- Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Comunicaciones
- Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Servicios
- Dirección de Auditoría a Entidades de los Sectores Agropecuario y Abasto
- Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Agropecuario
- Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Abasto
- Dirección de Auditoría a Entidades del Sector Energético Industrial
- Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Energético
- Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Industrial
- Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Minería

“Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales”¹⁵¹

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Practicar auditorías, visitas e inspecciones, conforme a los programas de trabajo aprobados y que autorice el Auditor Superior de la Federación, a fin de comprobar que la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, ejecución, avance y destino de las inversiones físicas federales a cargo de las entidades fiscalizadas, se hayan ajustado a lo establecido en las leyes de la materia; así como que las erogaciones correspondientes estén debidamente comprobadas y justificadas, cumpliéndose con los requisitos fiscales.
- Proponer al Auditor Especial de Cumplimiento Financiero las dependencias, entidades, proyectos, contratos de inversiones físicas federales susceptibles de fiscalizar; así como los criterios de selección para la práctica de auditorías, visitas o inspecciones.

¹⁵¹ Artículo 18 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Pág. 467.

- Practicar auditorías a los subsidios para inversiones físicas que los Poderes de la Unión y los entes públicos hayan otorgado con cargo a su presupuesto a entidades federativas, particulares y en general a cualquier entidad pública o privada, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.
- Dirección de Auditoría a los Sectores Desarrollo Social, Servicios y Administración
- Subdirección de Auditoría al Sector Desarrollo Social
- Subdirección de Auditoría a los Sectores Servicios y Administración
- Dirección de Auditoría al Sector Infraestructura
- Subdirección de Auditoría al Sector Infraestructura del Transporte
- Subdirección de Auditoría al Sector Infraestructura Hidráulica
- Dirección de Auditoría al Sector Producción
- Subdirección de Auditoría al Sector Petrolero
- Subdirección de Auditoría al Sector Eléctrico
- Dirección de Auditoría de Proyecto
- Subdirección de Auditoría de Proyecto
- Subdirección de Auditoría a la Inversión Física

"Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales en Estados y Municipios"¹⁵²

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Establecer la comunicación, coordinación y colaboración necesaria con las autoridades estatales, para intervenir en las auditorías, visitas e inspecciones que deban practicarse de acuerdo con el programa anual de auditorías que al respecto autorice el Auditor Superior de la Federación.

¹⁵² Artículo 19 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 467 y 468.

- Promover la celebración de Convenios de Coordinación o Colaboración con las entidades de fiscalización superior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los Congresos de las Entidades Federativas, para coordinar las acciones de la fiscalización respecto de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios.

- Practicar auditorías a los recursos 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, para verificar su aplicación al objeto autorizado, en cumplimiento con las normas legales correspondientes.

- Verificar que los recursos que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, municipios, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, se registró en la contabilidad de las entidades fiscalizadas de conformidad con la legislación aplicable y reflejen adecuadamente las operaciones realizadas.

- Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A"
- Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A1"
- Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A2"
- Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B"
- Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B1"
- Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B2"
- Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C"
- Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C1"
- Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C2"

“Auditor Especial de Desempeño”¹⁵³

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones de las Direcciones Generales a su cargo, con el propósito de revisar en forma sistemática, organizada y objetiva, los programas gubernamentales, proyectos especiales, políticas sectoriales o regionales, estrategias empresariales del sector público federal, 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 y para garantizar un control eficaz de la estimación, recaudación y asignación de los ingresos de la Federación.
- 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; asimismo, que los bienes y servicios necesarios para la operación se adquirieron y contrataron en los términos del artículo 134 Constitucional.
- 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.

¹⁵³ Artículo 9 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Pág. 457.

- 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, se constate el cumplimiento de la legislación aplicable y que las acciones resulten rentables en términos financieros y socio-económicos.
- Constatar que los programas y proyectos sujetos a verificación, se hayan concebido y ejecutado considerando los efectos ambientales, conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Verificar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto anual a efecto de constatar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

"Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas y de Infraestructura"¹⁵⁴

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Elaborar y proponer a su superior jerárquico, los programas específicos de trabajo para la realización de auditorías de desempeño, que permitan evaluar la congruencia, eficiencia, eficacia, economía, impacto socio-económico y, en su caso, ambiental de los programas gubernamentales, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales ejecutados por los entes públicos pertenecientes a las funciones de producción e infraestructura del Gobierno Federal.
- Revisar y evaluar la información programática incluida en la Cuenta Pública relativa a las funciones de producción e infraestructura.
- Practicar auditorías de desempeño conforme a los programas de trabajo aprobados y que autorice el Auditor Superior de la Federación, a fin de comprobar la eficacia, eficiencia y economía con que operan las unidades administrativas de los entes públicos sujetos a fiscalización dentro de las funciones de producción e infraestructura, el grado de cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas de gobierno, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales a que se refiera el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás ordenamientos aplicables, así como verificar el cumplimiento del marco jurídico correspondiente.
- Proponer al Auditor Especial en las auditorías de desempeño a su cargo, encuestas y demás trabajos complementarios; así como las investigaciones y servicios que requieran ser contratados con profesionales especializados.

¹⁵⁴ Artículo 20 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Pág. 468.

- Dirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas
- Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas "A"
- Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas "B"
- Dirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura
- Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura "A"
- Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura "B"

"Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Servicios y Desarrollo Social"¹⁵⁵

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Elaborar y proponer a su superior jerárquico los programas específicos para la realización de auditorías de desempeño, que permitan evaluar la congruencia, eficacia, eficiencia, economía, impacto socio-económico de los programas gubernamentales, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales ejecutados por los entes públicos pertenecientes a las funciones de servicios y desarrollo social del Gobierno Federal.
- Revisar y evaluar la información programática incluida en la Cuenta Pública relativa a las funciones de servicios y desarrollo social.
- Practicar auditorías de desempeño, conforme a los programas de trabajo aprobados y que autorice el Auditor Superior de la Federación, a fin de comprobar la eficacia, eficiencia y economía con que operan las unidades administrativas de los entes públicos sujetos a fiscalización dentro de las funciones de servicios y desarrollo social, el grado de cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas de gobierno, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales a que se refiera el

¹⁵⁵ Artículo 21 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 468 y 469.

Presupuesto de Egresos de la Federación y demás ordenamientos aplicables, así como verificar el cumplimiento del marco jurídico correspondiente.

- Proponer al Auditor Especial en las auditorías de desempeño a su cargo, encuestas y demás trabajos complementarios; así como las investigaciones y servicios que requieran ser contratados con profesionales especializados.
- Dirección de Auditoría de Desempeño al Sector Salud y Educación
- Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, Seguridad Social y Educación "A"
- Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, Seguridad Social y Educación "B"
- Dirección de Auditoría de Desempeño al Sector Abasto y Desarrollo Social
- Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Abasto, Asistencia Social Laboral y Desarrollo Regional y Urbano "A"
- Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Abasto, Asistencia Social Laboral y Desarrollo Regional y Urbano "B"

"Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Gestión Gubernamental y Finanzas"¹⁵⁶

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Elaborar y proponer a su superior jerárquico, los programas específicos de trabajo para la realización de auditorías de desempeño, que permitan evaluar la congruencia, eficacia, eficiencia, economía, impacto socio-económico de los programas gubernamentales, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales ejecutados por los entes públicos pertenecientes a las funciones de gestión gubernamental y finanzas del Gobierno Federal.

¹⁵⁶ Artículo 22 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Pág. 469.

- Revisar y evaluar la información programática incluida en la Cuenta Pública relativa a las funciones de gestión gubernamental y finanzas del Gobierno Federal.
- Practicar auditorías de desempeño, conforme a los programas de trabajo aprobados y que autorice el Auditor Superior de la Federación, a fin de comprobar la eficacia, eficiencia y economía con que operan las Unidades Administrativas de los entes públicos sujetos a fiscalización dentro de las funciones de gestión gubernamental y finanzas y el grado de cumplimiento de objetivos y metas establecidos en los programas de gobierno, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales a que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás ordenamientos aplicables, así como verificar el cumplimiento del marco legal correspondiente.
- Proponer al Auditor Especial en las auditorías de desempeño a su cargo, encuestas y demás trabajos complementarios; así como las investigaciones y servicios que requieran ser contratados con profesionales especializados.
- Dirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Soberanía del Territorio Nacional y Procuración e Impartición de Justicia
- 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"
- 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"
- Dirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Gobernación, Organización de los Procesos Electorales y Legislación
- Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Gobernación, Organización de los Procesos Electorales y Legislación "A"

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

"Dirección General de Auditorías Especiales"¹⁵⁷

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Elaborar y proponer a su superior jerárquico, los programas específicos para la realización de auditorías, revisiones y evaluaciones de carácter especial, en función de propósitos definidos con base en las particularidades de la materia o de los entes públicos federales y entidades fiscalizadas a revisar.
- Practicar auditorías, visitas e inspecciones, conforme a los programas de trabajo en las particularidades de la materia investigada, aprobados y que autorice el Auditor Superior de la Federación, a fin de comprobar el correcto manejo de los recursos federales, los resultados alcanzados por los entes públicos federales y las entidades fiscalizadas, y su apego a los ordenamientos legales.
- Practicar las auditorías, visitas e inspecciones que en cualquier momento le ordene el Auditor Superior de la Federación, por conducto de su superior jerárquico, derivadas del interés de la Cámara de Diputados, o por la manifiesta preocupación de la sociedad sobre aspectos o temas especiales.
- Proponer al Auditor Especial de Desempeño en las auditorías especiales a su cargo, encuestas y demás trabajos complementarios; así como las investigaciones y servicios que requieran ser contratados con profesionales especializados.

¹⁵⁷ Artículo 23 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Pág. 470.

- Verificar 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, se constate el cumplimiento de la legislación aplicable y que las acciones resulten rentables en términos financieros y socio-económicos.
- Dirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios
- Subdirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios "A"
- Subdirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios "B"
- Dirección de Auditoría a Entidades Financieras
- Subdirección de Auditoría a Entidades Financieras "A"
- Subdirección de Auditoría a Entidades Financieras "B"

"Auditor Especial de Planeación e Información"¹⁵⁸

Tendrá las siguientes atribuciones:

- 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, a fin de identificar sectores, programas, proyectos y otros elementos significativos para la planeación de las auditorías.

¹⁵⁸ Artículo 10 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Pág. 457 y 458.

- 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; a fin de producir documentos que coadyuven en la elaboración del Informe del Resultado sobre la revisión de la Cuenta Pública.
- 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, cuidando en todo momento que ambos documentos sean presentados conforme a lo dispuesto por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y con sujeción a los principios de contabilidad gubernamental.
- 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.
- Promover y establecer mecanismos de coordinación y de intercambio de información y colaboración con instancias de control y auditoría interna de los entes públicos susceptibles de fiscalización, a efecto de mejorar la calidad de las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación.
- Coordinar y supervisar la participación de las Direcciones Generales de su adscripción en la planeación, práctica, supervisión, control y evaluación de auditorías.
- Aportar los elementos metodológicos, asistencia técnica y evaluaciones de calidad en el desempeño de la función fiscalizadora que le sean requeridos por el Auditor Superior de la Federación.
- Planear y coordinar la elaboración del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública, que debe rendir la Auditoría Superior de la Federación a la Cámara de Diputados.
- Coordinar el diseño y supervisar el funcionamiento del sistema de seguimiento y constatación de la atención y solventación a las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, derivadas de las auditorías, inspecciones, visitas e evaluaciones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación.
- Disponer lo conducente para la integración, actualización y conservación del archivo de información básica de su competencia para apoyar la función fiscalizadora a cargo de la Auditoría Superior de la Federación.

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Asesorar en materia económica y presupuestal a la Auditoría Superior de la Federación.
- Desarrollar de acuerdo con lo aprobado por su superior jerárquico, los análisis temáticos para la preparación del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
- Analizar la información económica, financiera, programática y presupuestal que se presente en la Cuenta Pública y en el Informe de Avance de Gestión Financiera, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás disposiciones aplicables.
- Analizar el Informe Presidencial y los informes financieros, memorias de labores y otra información que por ley deban de rendir los entes públicos federales, tanto a la Cámara de Diputados, como para otros efectos legales, con objeto de elaborar estudios sobre el comportamiento de la economía nacional, las finanzas públicas y los resultados programáticos y presupuestales de su actividad institucional.
- Recopilar y analizar la información sobre las comparecencias de los Titulares y servidores públicos de los entes sujetos a fiscalización ante las Comisiones Legislativas del H. Congreso de la Unión.
- Analizar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación, a fin de producir documentos que coadyuven en la elaboración del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

¹⁵⁹ Artículo 24 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 470 y 471.

- Elaborar, a partir de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, la metodología de la planeación genérica, con el propósito de identificar los programas sectoriales, ramos, funciones, proyectos y actividades institucionales de mayor importancia para la fiscalización superior.
- Diseñar y difundir metodologías y técnicas de investigación, muestreo y análisis de información, para mejorar la calidad de las revisiones a cargo de la Auditoría Superior de la Federación.
- Participar en las auditorías, visitas e inspecciones a las entidades fiscalizadas conforme a los programas de trabajo aprobados y que autorice el Auditor Superior de la Federación.
- Dirección de Análisis de las Finanzas Públicas
- Subdirección de Análisis del Gasto del Gobierno Federal
- Subdirección de Análisis de Ingresos del Gobierno Federal
- Subdirección de Análisis del Sector Paraestatal
- Dirección de Investigación Económica
- Subdirección de Estudios Económicos Sectoriales
- Subdirección de Análisis Macroeconómico y Deuda Pública
- Subdirección de Estudios Econométricos

“Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica”¹⁶⁰

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Proponer a su superior jerárquico el marco normativo para la fiscalización de la gestión gubernamental y difundirlo, previa aprobación del Auditor Superior de la Federación.

¹⁶⁰ Artículo 25 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 471 y 472.

- Elaborar y mantener actualizados los manuales generales y específicos para la fiscalización, así como los procedimientos y guías de auditoría.
- Analizar y someter a consideración de su superior jerárquico, la pertinencia y factibilidad de establecer, derogar y modificar disposiciones, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo, entre otros elementos normativos, que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales.
- Proponer la expedición, derogación o modificación de las bases y normas para la baja de documentos justificatorios y comprobatorios del ingreso y gasto público de los entes sujetos a fiscalización, para efecto de destrucción, guarda o custodia de los que deban conservarse, microfilmarse o archivarse electrónicamente, sujetándose a las disposiciones legales establecidas en la materia.
- Analizar la información y los datos de la gestión de los Poderes de la Unión y de los entes públicos, contenidos en los diversos documentos e informes que están obligados a rendir, para orientar la selección y programación de auditorías, visitas e inspecciones.
- Proponer la concertación y operación de los mecanismos e instrumentos de coordinación e intercambio de información con las instancias de control y auditoría interna de los entes públicos susceptibles de fiscalización.
- Proponer los criterios específicos e indicadores de revisión para la selección y programación de auditorías a practicar por la Auditoría Superior de la Federación.

- Integrar el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones para la revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera y someterlo a la consideración del Auditor Superior de la Federación, a través de su superior jerárquico.
 - Participar en el análisis, desarrollo e implantación de sistemas automatizados de apoyo a la función fiscalizadora y promover su utilización extensiva.
 - Realizar evaluaciones de calidad sobre la práctica y desarrollo de las auditorías, en todas sus etapas, para retroalimentar y mejorar los procesos de planeación, ejecución y elaboración de informes de resultados.
 - Participar en el diseño e integración del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública y de las observaciones derivadas de las auditorías y verificaciones sobre el Informe de Avance de Gestión Financiera.
-
- Dirección de Planeación
 - Subdirección de Análisis y Planeación de Auditorías
 - Subdirección de Programas de Auditoría
 - Dirección de Normatividad Técnica
 - Subdirección de Normatividad Técnica
 - Subdirección de Metodología para la Fiscalización
 - Dirección de Evaluación de Procesos
 - Subdirección de Control de Calidad
 - Subdirección de Evaluación Técnica
 - Subdirección de Informes Especiales

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Proponer a su superior jerárquico la metodología para la elaboración, redacción y presentación de los informes de auditoría derivados de la revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera.
- Revisar los informes elaborados por las áreas auditoras, efectuar la corrección gramatical y de estilo, uniformar su presentación y sugerir los cambios pertinentes, para efectos de la integración del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
- Coordinar la integración y supervisar la edición del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública, así como de los demás documentos que le indique su superior jerárquico.
- Participar en el análisis, desarrollo e implantación de sistemas automatizados de apoyo a la función fiscalizadora y aprovecharlos para incorporar indicadores de control de la gestión, que permitan evaluar e informar a las áreas auditoras y a sus superiores jerárquicos, del avance de las actividades sustantivas de la Auditoría Superior de la Federación.
- Integrar, custodiar y actualizar el archivo de información básica de referencia para apoyar la función fiscalizadora a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, que contendrá entre otros documentos, la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y los Informes del Resultado de su revisión, mientras no prescriban las facultades para fincar responsabilidades por las irregularidades detectadas.

¹⁶¹ Artículo 26 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 472. y 473.

- Diseñar, alimentar y operar el sistema de control y seguimiento de los resultados de auditoría y producir los informes requeridos para coadyuvar en la oportuna atención y solventación de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.
 - Constatar selectivamente las medidas y actos que los entes auditados, implementaron para atender y solventar las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación.
 - Proponer al Auditor Especial de Planeación e Información los criterios para la selección de auditorías y revisiones de seguimiento.
 - Practicar auditorías, revisiones, visitas e inspecciones conforme a los programas que autorice el Auditor Especial de Planeación e Información, referentes al seguimiento y constatación de la atención dada a las observaciones-recomendaciones y demás acciones emprendidas por la Auditoría Superior de la Federación.
- Dirección Editorial de Informes de Auditoría
 - Subdirección de Integración Editorial
 - Subdirección de Revisión
 - Subdirección de Estadística
 - Dirección de Control y Seguimiento de Resultados de Auditoría
 - Subdirección de Control de Resultados de Auditoría
 - Subdirección de Seguimiento de Resultados de Auditoría

"Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos"¹⁶²

Tendrá las siguientes atribuciones:

¹⁶² Artículo 26 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 471 y 472.

- 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 instauren con motivo de los resultados del ejercicio de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación o en aquéllos 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.
- Supervisar el registro y seguimiento del cobro de los resarcimientos y ejecución de las sanciones impuestas por la Auditoría Superior de la Federación.
- Proponer las normas y lineamientos que regulen el procedimiento de recepción, registro y control de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Legislativo Federal, en términos de ley, y supervisar su aplicación.

- Someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación, los acuerdos de reformas y adiciones al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.
- Proponer los nombramientos del personal de confianza que integran las Unidades Administrativas que tenga adscritas, con excepción de los que tengan el nivel de Director General y homólogos.
- Someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación, los acuerdos de delegación de sus atribuciones a servidores públicos subalternos y los de adscripción o readscripción de las Direcciones Generales de la Auditoría Superior de la Federación.

"Dirección General Jurídica"¹⁶³

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Proporcionar asesoría en materia jurídica a las áreas de la Auditoría Superior de la Federación, así como a las Direcciones Generales auditoras en el desarrollo de sus auditorías, visitas, inspecciones o revisiones.
- Analizar, revisar, formular y someter a la consideración del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, los estudios de leyes, decretos, reglamentos, circulares y demás disposiciones jurídicas en las materias que sean competencia de la Auditoría Superior de la Federación.
- Analizar y proponer a la consideración del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, los criterios de interpretación y de aplicación de las disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento y actuación de la Auditoría Superior de la Federación.

¹⁶³ Artículo 27 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 473 y 474.

- Participar en la elaboración del Informe del Resultado sobre la revisión de la Cuenta Pública, en el ámbito de su competencia.
- Ejercer las acciones civiles, penales, administrativas o de cualquier otra índole en los juicios y procedimientos en que la Auditoría Superior de la Federación sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, interponer toda clase de recursos, dando debido seguimiento a dichos juicios y procurar, ante quien corresponda, que se cumplimenten las resoluciones que en ellos se dicten.
- Representar a la Auditoría Superior de la Federación, ante los Tribunales de la República en general y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en particular, en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y del Reglamento Interior de las Condiciones Generales de Trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, formular dictámenes y demandas de terminación de la relación laboral de los servidores públicos de la institución, contestar demandas laborales y formular pliegos de posiciones y todas aquellas promociones que se requieran en el curso de los procedimientos.
- Preparar, en los juicios de amparo, los informes previo y justificado que deba rendir la Auditoría Superior de la Federación y aquellos en los que sus servidores públicos sean señalados como autoridades responsables. Intervenir cuando la Auditoría Superior de la Federación tenga el carácter de tercera perjudicada y, en general, formular todas las promociones que se refieran a dichos juicios.

- Expedir copias certificadas de constancias que obren en los archivos de la Auditoría Superior de la Federación cuando deban ser exhibidas ante las autoridades judiciales, administrativas o laborales y, en general, en cualquier procedimiento, proceso o averiguación, salvo que su contenido tenga el carácter de confidencial.
- Elaborar y someter a la consideración del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos los pliegos de observaciones, así como los documentos mediante los cuales se promueva el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal o se dé por terminada cualquier acción legal de la Auditoría Superior de la Federación, así como proceder a su notificación.
- Asesorar y, cuando sea necesario, intervenir en el levantamiento de las actas administrativas que procedan como resultado de las visitas, inspecciones y auditorías que practique la Auditoría Superior de la Federación, así como de las que se elaboren internamente con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Revisar jurídicamente los oficios de recomendaciones, los de señalamiento a las autoridades hacendarías, así como los demás documentos relacionados con aspectos legales que elaboren las distintas áreas de la Auditoría Superior de la Federación.
- Elaborar proyectos de contratos en base a la información que proporcione el área responsable de suscribirlos.
- Participar en la preparación de estudios, proyectos e investigaciones que competan a la Auditoría Superior de la Federación, en la forma que determine el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.
- Compilar y difundir las normas jurídicas relacionadas con las funciones de la Auditoría Superior de la Federación.

- Opinar sobre las sanciones administrativas a que se hicieren acreedores los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, siempre y cuando no trate de las aplicadas a través de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia.
- Efectuar la revisión de los aspectos legales contenidos en los informes de auditoría formulados por las áreas auditoras de la Auditoría Superior de la Federación.
- Elaborar la documentación necesaria para la práctica de visitas domiciliarias, inspecciones y revisiones que le requieran las Direcciones Generales Auditoras.
- Efectuar las auditorías o revisiones de legalidad que en cualquier momento le solicite el Auditor Superior de la Federación, por conducto de su superior jerárquico, derivadas del interés de la Cámara de Diputados o por la manifiesta preocupación de la sociedad sobre aspectos o temas específicos.
- Recabar, integrar y presentar a su superior jerárquico la documentación necesaria para la presentación de las denuncias o querellas penales que procedan como resultado de las irregularidades que se detecten en la revisión de la Cuenta Pública.
- Dar seguimiento al trámite de atención y solventación de las recomendaciones, pliegos de observaciones y otras acciones formuladas a los entes auditados, de acuerdo con los plazos, procedimientos y disposiciones legales aplicables.
- Tramitar los recursos distintos al de reconsideración previsto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que se interpongan en contra de las resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación.

- Elaborar los acuerdos mediante los cuales el Auditor Superior de la Federación delegue sus atribuciones, en forma general, o particular, a servidores públicos subalternos, así como aquéllos en los que se proponga la adscripción o readscripción de las Unidades Administrativas establecidas en este Reglamento.

- Elaborar los proyectos de reformas y adiciones al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que le señale el Auditor Superior de la Federación a través de su superior jerárquico.

- Dirección Consultiva
- Subdirección de Asesoría Jurídica a Dependencias y Organos Autónomos
- Subdirección de Asesoría Jurídica a Entidades
- Dirección Contenciosa
- Subdirección de Asuntos Administrativos
- Subdirección de Asuntos Contenciosos
- Dirección Jurídica de Asistencia Técnica
- Subdirección de Apoyo a Auditorías
- Subdirección de Asistencia Penal

"Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial"¹⁶⁴

Tendrá las siguientes atribuciones:

- **Auxiliar a los Auditores Especiales cuando así lo requieran, en el trámite de los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias.**

- **Gestionar los procedimientos administrativos de responsabilidades sancionatorias y sustanciar el de imposición de multas, que planteen en los dictámenes las áreas auditoras de la Auditoría Superior de la Federación.**

¹⁶⁴ Artículo 28 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 475 y 476.

- Proponer las normas y lineamientos que regulen la integración y actualización del registro de servidores públicos sancionados por la Auditoría Superior de la Federación.
- Proporcionar asesoría para la determinación o cuantificación de los daños o perjuicios provocados a la Hacienda Pública Federal, o al patrimonio de los entes públicos federales, y la indemnización correspondiente, en coordinación con las áreas de auditoría promotoras.
- Llevar el registro y seguimiento del cobro de los resarcimientos y ejecución de las sanciones impuestas por la Auditoría Superior de la Federación.
- Proponer las normas y lineamientos que regulen el procedimiento de recepción, registro y control de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Legislativo Federal, en término de ley.
- Solicitar la información necesaria, para determinar la veracidad de los datos contenidos en las declaraciones de situación patrimonial.
- Realizar estudios y emitir opiniones en materia de responsabilidades y situación patrimonial de los servidores públicos y sobre la normatividad que le sea aplicable.
- Solicitar en el ámbito de su competencia información y documentación a los Poderes de la Unión, entes públicos federales y entidades fiscalizadas, así como a servidores públicos, proveedores, contratistas y prestadores de servicios que tengan relación con las operaciones celebradas con aquellos, para contar con los elementos de juicio y elaborar la resolución que proceda.
- Dirección de Responsabilidades y Sanciones
- Subdirección de Responsabilidades y Sanciones al Sector Central

- Subdirección de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos y Entes Públicos Federales
- Dirección de Situación Patrimonial
- Subdirección de Declaraciones de Situación Patrimonial
- Subdirección de Determinación de Daños y Control de Procesos y de Gestión

"Titular de la Unidad General de Administración"¹⁶⁵

Tendrá las siguientes atribuciones:

- 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.

¹⁶⁵ Artículo 13 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 462 y 463.

- 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.

"Dirección General de Administración"¹⁶⁶

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Administrar los recursos humanos y materiales de la Auditoría Superior de la Federación de acuerdo con las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias, conforme a las políticas y normas dictadas por el Auditor Superior de la Federación.

¹⁶⁶ Artículo 29 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 476 y 477.

- Elaborar y someter a la consideración del Titular de la Unidad General de Administración, la expedición de los nombramientos del personal de base de la Auditoría Superior de la Federación, así como los movimientos y los casos de terminación de los efectos de dichos nombramientos, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables.
- Elaborar y someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación, por conducto del Titular de la Unidad General de Administración, la expedición de los nombramientos del personal de mandos superiores de la Auditoría Superior de la Federación, a partir del nivel de Director General y homólogos, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables.
- Aplicar los lineamientos y normas en materia de administración y desarrollo del personal adscrito a la Auditoría Superior de la Federación.
- Participar en la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, difundirlas entre el personal y vigilar su cumplimiento.
- Aplicar los sistemas de estímulos y recompensas que determine el Auditor Superior de la Federación y las disposiciones legales respectivas.
- Elaborar los manuales de organización y de procedimientos administrativos de la Auditoría Superior de la Federación.
- Organizar el sistema del Servicio Fiscalizador de Carrera; así como participar en la elaboración e implementación del proyecto de Estatuto correspondiente.

- Adquirir los bienes y servicios que requiera la Auditoría Superior de la Federación y suministrar los recursos materiales que soliciten sus áreas, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.
- Implantar y mantener los mecanismos y procedimientos que sean necesarios para salvaguardar los bienes de la Auditoría Superior de la Federación.
- Proporcionar los servicios de apoyo administrativo que requieran las áreas de la Auditoría Superior de la Federación.
- Implantar y operar los sistemas de mantenimiento preventivo y correctivo para garantizar el funcionamiento adecuado de los bienes muebles e inmuebles de la Auditoría Superior de la Federación.
- Controlar y salvaguardar el archivo general de la Auditoría Superior de la Federación y facilitar su consulta.
- Establecer, controlar y evaluar el Programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones e información de la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a las normas aprobadas para su operación, desarrollo y vigilancia.
- Dirección de Recursos Humanos
- Subdirección de Administración de Personal
- Subdirección de Planeación y Desarrollo
- Centro de Desarrollo Infantil
- Dirección de Servicios Generales
- Subdirección de Abastecimientos
- Subdirección de Servicios Técnicos
- Subdirección de Servicios Administrativos

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Recibir y administrar los recursos financieros asignados a la Auditoría Superior de la Federación de acuerdo con las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias, y conforme a las políticas y normas dictadas por el Auditor Superior de la Federación.
- Elaborar e integrar el anteproyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y someterlo a la consideración de su superior jerárquico.
- Ejercer y controlar el presupuesto aprobado y elaborar los informes correspondientes.
- Operar el sistema de contabilidad de la Auditoría Superior de la Federación, con apego a las normas y procedimientos establecidos, mantener actualizados los registros contables y elaborar los estados financieros y demás informes internos y externos que se requieran, de acuerdo con las disposiciones aplicables.
- Proponer las normas y criterios técnicos para el proceso interno de programación y presupuestación de la Auditoría Superior de la Federación.
- Operar y, en su caso, tramitar las adecuaciones presupuestarias que se requieran para el óptimo aprovechamiento de los recursos financieros asignados a la Auditoría Superior de la Federación.

¹⁶⁷ Artículo 30 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 477 y 478.

- Proporcionar mensualmente, dentro de los diez días siguientes al cierre de cada periodo, información a las áreas responsables de programas y subprogramas, sobre su presupuesto ejercido durante el mismo periodo, de acuerdo con las asignaciones establecidas.
- Difundir y vigilar el cumplimiento de las normas aplicables al proceso de formulación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos asignados a los programas y áreas de la Auditoría Superior de la Federación.
- Autorizar la documentación necesaria para el ejercicio del presupuesto anual y presentar al Auditor Superior de la Federación, por conducto de su superior jerárquico, lo que corresponda a las erogaciones que deban de ser autorizadas conforme a las disposiciones aplicables.
- Retener al personal de la Auditoría Superior de la Federación las cantidades que procedan y hacer los enteros correspondientes a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a la representación sindical y a terceros.
- Efectuar los enteros correspondientes a las obligaciones contraídas con cargo al presupuesto aprobado de la Auditoría Superior de la Federación con sujeción a la legislación aplicable.
- Proporcionar a las unidades administrativas el presupuesto anual autorizado y el calendario para el ejercicio de los recursos, dentro del primer mes de cada ejercicio anual.
- Dirección de Tesorería y Finanzas
- Subdirección de Tesorería
- Subdirección de Control de Pagos
- Dirección de Presupuesto y Contabilidad
- Subdirección de Presupuesto

- Subdirección de Contabilidad

"Dirección General de Sistemas"¹⁶⁸

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Establecer las normas y emitir las políticas en materia de informática y comunicaciones de la Auditoría Superior de la Federación, previa aprobación de su superior jerárquico.
- Asesorar en materia de informática y comunicaciones a las áreas de la Auditoría Superior de la Federación.
- Elaborar estudios de factibilidad para optimizar la plataforma tecnológica de la Auditoría Superior de la Federación, mediante la adquisición, ampliación o sustitución de los recursos informáticos.
- Desarrollar los sistemas y aplicaciones de informática que requieran las diversas áreas de la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, proponer la contratación de servicios externos complementarios.
- Implantar los sistemas de información automatizados en las diversas áreas de la Auditoría Superior de la Federación que lo requieran y participar en la capacitación de su personal, para el manejo de los equipos y la operación de los programas.
- Vigilar la adecuada utilización de los equipos de cómputo de la Auditoría Superior de la Federación, la adquisición y renovación de las licencias de uso de programas y proponer los planes de mantenimiento preventivo y correctivo que se requieran.

¹⁶⁸ Artículo 31 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 478 y 479.

- Dirección de Desarrollo de Sistemas
- Subdirección de Desarrollo de Sistemas
- Subdirección de Programación
- Dirección de Tecnología
- Subdirección de Mantenimiento
- Subdirección de Apoyo Logístico
- Subdirección de Operación y Datos

"Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior"¹⁶⁹

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Proponer, para aprobación de su superior jerárquico, las políticas, normas y procedimientos relativos a la capacitación del personal de la Auditoría Superior de la Federación y verificar su aplicación.
- Supervisar el proceso de capacitación del personal de las diversas áreas de la Auditoría Superior de la Federación.
- Determinar periódicamente, las necesidades de capacitación de las diferentes áreas.
- Elaborar, en coordinación con las diversas áreas de la Auditoría Superior de la Federación, el programa anual de capacitación y formular mensualmente los programas y cronogramas de los eventos que celebren.
- Proponer, coordinar y actualizar los convenios de intercambio en materia de capacitación y adiestramiento del personal de la Auditoría Superior de la Federación con otras instituciones afines, nacionales o extranjeras.

¹⁶⁹ Artículo 32 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit. Págs. 479 y 480.

- Organizar y coordinar los cursos y eventos de capacitación tanto internos como externos y proponer las normas a que debe sujetarse la capacitación del personal de la Auditoría Superior de la Federación.
- Capacitar al personal de nuevo ingreso en la aplicación de la metodología, las técnicas, los procedimientos y las normas de auditoría, fiscalización y control gubernamental que se utilizan en la Auditoría Superior de la Federación, a fin de que se incorporen a sus centros de trabajo con los conocimientos indispensables para el desempeño de sus funciones.
- Evaluar los resultados de los cursos impartidos y el desempeño del personal capacitado en el desarrollo de sus actividades y, en su caso, promover la formación de instructores internos.
- Programar el uso de auditorios y aulas de capacitación de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de lograr su máximo aprovechamiento, compatibilizando las solicitudes de capacitación que formulen las áreas de la Auditoría Superior de la Federación.
- Elaborar los programas del Instituto conforme a la legislación aplicable; someterlos a la consideración de su superior jerárquico y, una vez aprobados, ejecutarlos y reportar periódicamente su avance.
- Participar en la organización y supervisión del funcionamiento del Servicio Fiscalizador de Carrera, así como proponer el proyecto de Estatuto correspondiente.
- Llevar a cabo los estudios e investigaciones en las materias relacionadas con la actividad de fiscalización superior y coordinar su difusión.

- Someter a la consideración de su superior jerárquico la contratación de expositores, instructores, cursos y servicios externos, en materia de capacitación.
- Dirección de Investigación
- Subdirección de Investigación "A"
- Subdirección de Investigación "B"
- Dirección de Capacitación
- Subdirección de Organización y Programación
- Subdirección de Documentación y Programas Especiales

Jefes de Departamento

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.

4.10. Requisitos para ser Auditor Especial

"Para ejercer el cargo de Auditor Especial se deberán cumplir los siguientes requisitos"¹⁷⁰:

- Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

¹⁷⁰ Artículos 73 y 76 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Págs 22 y 24.

- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.
- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la propia designación.
- Contar al momento de su designación con una experiencia de cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos.
- Contar, el día de su designación, con antigüedad mínima de siete años, con título profesional de contador público, licenciado en derecho, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

4.11. Facultades de los Auditores Especiales

"Sin perjuicio de su ejercicio directo por el Auditor Superior y de conformidad con la distribución de competencias que establezca el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, corresponden a los Auditores Especiales las facultades siguientes"¹⁷¹:

¹⁷¹ Artículo 77 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág. 24.

- Planear, conforme a los programas aprobados por el Auditor Superior, las actividades relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública y elaborar los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, incluido el Informe de Avance de la Gestión Financiera que se rinda en términos del artículo 8o. de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Requerir a las entidades fiscalizadas y a los terceros que hubieren celebrado operaciones con aquéllas, la información y documentación que sea necesaria para realizar la función de fiscalización.
- Ordenar y realizar auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales conforme al programa aprobado por el Auditor Superior de la Federación.
- Designar a los inspectores, visitadores o auditores encargados de practicar las visitas, inspecciones y auditorías a su cargo o, en su caso, celebrar los contratos de prestación de servicios a que se refiere el artículo 24 de la Ley.
- Revisar, analizar y evaluar la información programática incluida en la Cuenta Pública del Gobierno Federal.
- Formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de su revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, las que remitirá a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales.

- Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.
- Resolver el recurso de reconsideración que se interponga en contra de sus resoluciones.
- Recabar e integrar la documentación y comprobación necesaria para ejercitar las acciones legales en el ámbito penal que procedan como resultado de las irregularidades que se detecten en la revisión, auditorías o visitas que practiquen.
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.
- Formular el proyecto de Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública, así como de los demás documentos que se le indique.

4.12. Prohibiciones al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales durante su encargo

"El Auditor Superior de la Federación y los Auditores Especiales durante el ejercicio de su cargo, tendrán prohibido"¹⁷²;

- Formar parte de partido político alguno, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda o promoción partidista.

¹⁷² Artículo 80 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág. 25.

- Desempeñar otro empleo o encargo en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.
- Hacer del conocimiento de terceros o difundir de cualquier forma, la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus atribuciones, la cual deberá utilizarse sólo para los fines a que se encuentra afecta.

4.13. Causas por las que podrá ser removido el Auditor Superior de la Federación de su encargo

"El Auditor Superior de la Federación podrá ser removido de su cargo por las siguientes causas graves de responsabilidad administrativa"¹⁷³;

- Ubicarse en los supuestos de prohibición.
- Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y sus disposiciones reglamentarias.
- Dejar sin causa justificada, de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia y en los casos previstos en la ley y disposiciones reglamentarias, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realicen.
- Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara.

¹⁷³ Artículo 81 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág 25.

- Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de Ley, sin causa justificada, el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
- Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la Auditoría Superior de la Federación, con motivo del ejercicio de sus atribuciones.
- Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere la Ley.

La Cámara dictaminará sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad administrativa, y deberá dar derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Los Auditores Especiales podrán ser removidos por las causas graves a que hemos hecho referencia, por el Auditor Superior de la Federación o la Comisión de Vigilancia.

4.14. Relación de la Auditoría Superior de la Federación con la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia

Para los efectos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 74 constitucional, la Cámara contará con una Comisión que tendrá por objeto, coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

"Son atribuciones de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación"¹⁷⁴:

- Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación.
- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública y turnarlos a la Auditoría Superior de la Federación.
- Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
- Conocer el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento.
- Citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
- Conocer el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como el informe anual de su ejercicio, y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para los efectos legales conducentes.
- Evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que conforme a la Constitución y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación le corresponden y proveer, lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.

¹⁷⁴ Artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág. 21.

- Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 79 constitucional.
- Proponer al Pleno de la Cámara al Titular de la Unidad de Evaluación y Control y los recursos materiales, humanos y presupuestales con los que deben contar la propia unidad.
- Proponer al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control.
- Aprobar el programa de actividades de la Unidad de Evaluación y Control y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones.
- Ordenar a la Unidad de Evaluación y Control, la práctica de auditorías a la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- De acuerdo a las posibilidades presupuestales, contratar Asesores Externos para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.

4.15. De la Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

El Auditor Superior de la Federación, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a la "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos"¹⁷⁵ y a las demás disposiciones legales aplicables.

¹⁷⁵ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación Tomo DLXXXII, No. 9, Sección 1, el miércoles 13 de marzo de 2002, Pág. 64. Ss.

Existirá una unidad especializada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el ordenamiento citado en el párrafo anterior, denominada Unidad de Evaluación y Control que es el órgano técnico de la Comisión de Vigilancia, la cual formará parte de la estructura de la Comisión.

“La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión tendrá las siguientes atribuciones”¹⁷⁶:

- Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás disposiciones legales aplicables.
- A instancia de la Comisión, podrá practicar por sí o a través de Auditores Externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta.
- Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Conocer y resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

¹⁷⁶ Artículo 92 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Op. Cit. Pág. 26.

- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales.
- A instancia de la Comisión, presentar denuncias o querrelas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.
- Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación.
- Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Sustanciar la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere la Ley, relacionado con las quejas que reciba de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales sobre los actos del Auditor Superior de la Federación.
- A instancias de la Comisión, opinar sobre la existencia de los motivos de remoción de los Auditores Especiales de la Auditoría Superior.

Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad de Evaluación y Control sobre los actos del Auditor Superior de la Federación que contravengan las disposiciones de Ley, en cuyo caso dicha Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, notificando al quejoso el dictamen correspondiente.

El titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, será propuesto por la propia Comisión y designado por la Cámara, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva, debiendo cumplir los requisitos que la Ley establece para el Auditor Superior.

El titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión será responsable administrativamente ante la propia Cámara. Durará en su encargo por el periodo de cuatro años. A propuesta de la Comisión, la Cámara podrá prorrogar su nombramiento hasta por otro periodo igual. A la cual deberá rendir un informe anual de su gestión, con independencia de que pueda ser citado extraordinariamente por ésta, cuando así se requiera, para dar cuenta del ejercicio de sus funciones.

El Titular de la Unidad podrá ser removido cuando en el desempeño de su cargo incurriere en falta de honradez, notoria ineficiencia, incapacidad física o mental, o cometa algún delito intencional.

En tales casos, la Comisión propondrá a la Cámara, motivada y fundadamente, su remoción, la que resolverá, previo conocimiento de lo que el Titular de la Unidad hubiere alegado en su defensa.

Durante el receso de la Cámara, la Comisión podrá suspenderlo en el ejercicio de sus funciones para que aquélla resuelva en el siguiente período ordinario de sesiones.

4.16. De las facultades del Titular de la Unidad de Evaluación y Control

Son atribuciones del titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión¹⁷⁷:

- Representar legalmente a la Unidad ante autoridades, entidades y personas físicas y morales.
- Elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de la Unidad, que será sometido a la Cámara por conducto de la Comisión.
- Administrar y ejercer el presupuesto mensual, dando cuenta comprobada de su aplicación a la Comisión dentro de los diez primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio.
- Informar a la Comisión, dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su aplicación.
- Rendir a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe anual de su gestión.
- Proponer a la Comisión el nombramiento y remoción de los directores, subdirectores, coordinadores, secretario técnico y demás personal de confianza de la Unidad.

¹⁷⁷ Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación Tomo DLXXVIII, No. 10, Sección I, el miércoles 14 de noviembre de 2001, Pág. 2 Ss.

- Rendir los informes de los resultados de las auditorías, visitas e inspecciones practicados a la Auditoría Superior, y los demás que le soliciten la Cámara y la Comisión.
- Definir, formular y establecer los sistemas de control interno y de evaluación, procurando que asuman un carácter integral, congruente y homogéneo, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.
- Proponer las políticas, procedimientos y programas por las que se realizarán las auditorías, visitas e inspecciones a la Auditoría Superior.
- Planear, programar y llevar a cabo las auditorías, visitas e inspecciones a las diversas áreas administrativas de la Auditoría Superior.
- Planear, programar y proponer a la Comisión, la práctica de auditorías, visitas o inspecciones de carácter externo a la Auditoría Superior.
- Comunicar a la Comisión lo relacionado con el personal que intervendrá en las auditorías, visitas e inspecciones que realice la Unidad a la Auditoría Superior.
- Resolver las solicitudes de particulares relacionadas con servidores públicos de la Auditoría Superior, en términos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Cumplir y vigilar que se cumplan los acuerdos y lineamientos emitidos por la Cámara y la Comisión.
- Presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior, en caso de detectar conductas que puedan constituir delito.

- Fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos de la Auditoría Superior, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, previa aprobación de la Comisión.
- Imponer a los Servidores Públicos de la Unidad las sanciones legales que procedan cuando incurran en responsabilidades administrativas en el desempeño de sus funciones.
- Resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos de la Auditoría Superior sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Mantener comunicación con el Auditor Superior y los titulares de las áreas de la Auditoría Superior para facilitar la práctica de auditorías, visitas e inspecciones.
- Requerir a las unidades administrativas de la Auditoría Superior la información necesaria para cumplir con sus funciones.
- Certificar copias de los documentos que obren en los archivos de la Unidad.

Para el ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas la Unidad de Evaluación y Control, contará con los servidores públicos, y las unidades administrativas siguientes:

"Director de Evaluación y Control de la Gestión Técnica."¹⁷⁸

Tendrá las siguientes atribuciones:

¹⁷⁸ Artículo 13 del Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control, Op Cit., pág. 6 Ss.

- Planear, programar y ejecutar la evaluación, seguimiento y control de los programas de auditorías y evaluaciones que realiza la Auditoría Superior, vigilando el desarrollo de las mismas.
- Informar al Titular de la Unidad y determinar la responsabilidad de los servidores públicos de la Auditoría Superior, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten
- Verificar que los resultados obtenidos por la Auditoría Superior se apeguen a los objetivos trazados por la Cámara y la Comisión
- Verificar que las actividades de los servidores públicos de la Auditoría Superior se apeguen a la normatividad aplicable.
- Verificar que los servidores públicos de la Auditoría Superior cumplan con las Normas Generales de Auditoría Pública y con las normas, políticas y procedimientos que tenga establecidos.
- Evaluar el contenido de los informes derivados de la práctica de auditorías, visitas e inspecciones, y conforme a sus resultados, proponer al Titular de la Unidad las acciones pertinentes.
- Investigar los actos u omisiones de los servidores públicos de la Auditoría Superior, que pudieran constituir posibles irregularidades o responsabilidades administrativas.
- Las demás que le atribuyan expresamente el Titular de la Unidad, el Manual General de Organización y la Comisión.
- Subdirección de Evaluación y Control de Planeación y Programas de Evaluación y Auditorías.

- Subdirección de Evaluación y Control de Revisiones Programático Presupuestales y Económico Financieras.
- Subdirección de Evaluación y Control de Revisiones de Regularidad.

"Director de Evaluación y Control de la Gestión Administrativa"¹⁷⁹

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Planear las políticas, bases, lineamientos, criterios técnicos y operativos para regular el funcionamiento sobre la recepción y atención de las quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos de la Auditoría Superior.
- Investigar, por medio de las denuncias o quejas, a los servidores públicos de la Auditoría Superior, determinar si existen indicios de responsabilidad y dictaminar sobre la imposición de sanciones en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.
- Investigar los actos u omisiones de los servidores públicos de la Auditoría Superior que pudieran constituir probable irregularidad o responsabilidad administrativas.
- Llevar y dirigir el registro, evaluación y control de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
- Dirigir las acciones de coordinación con otras instancias de fiscalización para la expedición de constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación.

¹⁷⁹ Artículo 14 del Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control, Op. Cit. Pág. 6 Ss.

- Las demás que le atribuyan expresamente el titular de la Unidad y la Comisión.
- Subdirección de Contraloría.
- Subdirección de Registro y Control Patrimonial.

"Director de Asuntos Jurídicos"¹⁸⁰

Tendrá las siguientes atribuciones:

- Asesorar en materia jurídica a la Unidad y actuar como su órgano de consulta cuando lo requiera la Comisión.
- Estudiar, revisar y formular al Titular de la Unidad proyectos de Reglamento, circulares y demás disposiciones jurídicas en las materias que sean competencia de la Unidad.
- Representar al Titular de la Unidad ante los tribunales de la República y demás autoridades administrativas.
- Ejercitar las acciones judiciales, civiles y administrativas en las que la Unidad sea parte, contestar demandas, oponer excepciones, presentar y objetar pruebas y alegatos, interponer toda clase de recursos, y en general, dar debido seguimiento a los juicios.
- Por acuerdo del Titular de la Unidad, presentar denuncias y querellas relacionadas con hechos u omisiones que puedan constituir delito que cometieren los servidores públicos de la Auditoría Superior.

¹⁸⁰ Artículo 15 del Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control, Op. Cit. pág. 7.

- Expedir copias certificadas de las constancias que obren en los archivos de la Unidad, cuando deban ser exhibidas ante las autoridades judiciales, administrativas o laborales, salvo que se traten de documentos confidenciales.
- Asesorar y, cuando sea necesario, intervenir en el levantamiento de las actas administrativas que procedan como resultado de las auditorías, visitas e inspecciones que practique la Unidad a la Auditoría Superior; así como las que se elaboren internamente con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Dictaminar sobre las sanciones administrativas a que se hicieren acreedores los servidores públicos de la Auditoría Superior.
- Sancionar los proyectos de recomendaciones u observaciones y demás documentos relacionados con aspectos legales que elaboren las distintas áreas de la Unidad.
- Tramitar y resolver los recursos o medios de impugnación que procedan y hagan valer los servidores públicos de la Auditoría Superior respecto de las resoluciones en las que se impongan sanciones administrativas.
- Por orden de la Comisión, dictaminar sobre la existencia de los motivos de remoción de los Auditores Especiales de la Auditoría Superior.
- Analizar y dictaminar las solicitudes de particulares para que se reconozca la responsabilidad de indemnizar reparaciones de daños relacionadas con los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- **Compilar y difundir las normas jurídicas relacionadas con las atribuciones de la Comisión y de la Unidad.**
- **Ser enlace por parte de la Unidad, en asuntos jurídicos, con las áreas correspondientes de la Auditoría Superior y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.**
- **Las demás que le atribuyan el Manual General de Organización, el Titular de la Unidad y la Comisión.**
- **Subdirección Jurídica.**
- **Coordinador Administrativo**
- **Secretaría Técnica.**

Para el despacho de los asuntos de su competencia, el titular de la Unidad contará con una Secretaría Particular, la que ejercerá las funciones que acuerde el Titular y los manuales de organización que apruebe la Comisión.

CONCLUSIONES

229-1

CONCLUSIONES

- PRIMERA** Para la Administración y Dirección de la Auditoría Superior de la Federación considero que era mas oportuno la creación de un Cuerpo Colegiado de cinco Auditores Generales.
- SEGUNDA** Se eleva a rango constitucional la facultad de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el manejo del gasto y aplicación de fondos y recursos federales.
- TERCERA** La Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad de poder determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales.
- CUARTA** La 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 y custodia y aplicación de fondos y recursos federales.
- QUINTA** La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que a su vez tiene la responsabilidad de la fiscalización de la Cuenta Pública.
- SEXTA** La Auditoría Superior de la Federación goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 79 párrafo primero de la Constitución Federal.

- SÉPTIMA** La fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación se ejerce después de la gestión financiera, tiene carácter externo y por tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.
- OCTAVA** A través de la Auditoría Superior de la Federación y del Informe del Resultado que ésta rinde a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados se puede constatar si los recursos públicos se han manejado con eficacia, eficiencia y apego a las disposiciones legales.
- NOVENA** Se debe reformar el artículo 73 Fracción V de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación para reducir el término de espera de 4 a 1 año para poder aspirar a ser Auditor Superior de la Federación después de haber ocupado algún cargo público como Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político.
- DÉCIMA** En busca de abatir la corrupción es necesario la transparencia en la Rendición de Cuentas, que es el espíritu principal de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- DÉCIMA PRIMERA** Se debe modificar la Ley de Fiscalización Superior en lo que respecta a la Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual derogó a la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.

DÉCIMA SEGUNDA Considero oportuno reformar el artículo 6 de la Ley de Fiscalización para agregar el Código Federal de Procedimientos Civiles a las disposiciones supletorias de la ley.

DÉCIMA TERCERA Se debe eliminar la celebración de convenios, entre la Auditoría Superior de la Federación y los Estados y Municipios, relativos a la fiscalización de recursos de procedencia federal, contemplados por los artículos 16 fracción XVIII, 33, 34 y 35 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Párrafo Segundo de la fracción I del artículo 79 faculta a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

DÉCIMA CUARTA En la Ley de Fiscalización se debe modificar el término de Informe de Avance de Gestión Financiera por el de Informes entendiendo que cada Poder de la Unión y los Entes Públicos Federales rinden un informe propio y no uno solo que abarca a todas las entidades fiscalizadas.

DÉCIMA QUINTA Se debe modificar el artículo 74 Fracción IV Párrafo Sexto de la Constitución Federal, referente a la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión que actualmente debe ser dentro de los diez primeros días del mes de junio, se propone que sea dentro de los primeros diez días del mes de abril para que sea realmente la Cámara de Diputados quien reciba la Cuenta Pública y no la Comisión Permanente.

**DÉCIMA
SEXTA**

El artículo 79 Constitucional Párrafo Primero le otorga a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, considero que el artículo 74, Fracción VI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación limita y restringe la autonomía técnica de la Auditoría Superior al establecer que los Manuales de Organización y Procedimientos que expida el Auditor Superior deben ser ratificados por la Comisión de Vigilancia. Por lo cual debería derogarse lo relativo a la ratificación por parte de la Comisión de Vigilancia.

**DÉCIMA
SÉPTIMA**

Las auditorías de desempeño permiten medir la forma y el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones, así como el desempeño de los funcionarios y empleados públicos.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

a) LIBROS

Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo, "La Fiscalización en México", UNAM, 1ª Edición, México, 1986.

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

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

Burgoa Orihuela Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., Undécima Edición, México, 1997.

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

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.

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

Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 40ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.

Giannini A.D., Instituciones de Derecho Tributario, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1957.

Capitant Henri, Vocabulario Jurídico, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1973.

Lanz Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Mabarak Cerecedo Doricela, Derecho Financiero Público, Segunda Edición, Editorial MCGRAM-HILL, México, 1996.

Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993

Orrantía Arrellano Fernando A., Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.

Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, 16ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 27ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.

----- "Leyes Fundamentales de México 1808-1998", 21 Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

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

b) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

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

Diccionario del uso del español, Madrid, Editorial Gredos, 1984.

Glosario Técnico sobre Fiscalización Superior y Control Gubernamental, Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, México, 1985.

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

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 5ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1992

Diccionarios Jurídicos Temáticos, Rafael I Martínez Morales, Volumen 3, Derecho Administrativo, Editorial Harla, México, 1997.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Instituto de Estudios Parlamentarios, Eduardo Neri, LV Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, Editorial Porrúa, Segunda Edición, junio de 1998.

Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, México, SHCP, 2001.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Pres-Razo, Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina, 1992.

c) LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Prestación de Servicios del Sector Público y su Reglamento.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento.

Ley de Planeación.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley General de Deuda Pública.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACIÓN

Diario Oficial de la Federación Tomo CDXIX, el viernes 5 de agosto de 1988.

Diario Oficial de la Federación Tomo CDLXI No. 15, el viernes 21 de febrero de 1992.

Diario Oficial de la Federación Tomo CDLXXX No. 3, el viernes 3 de septiembre de 1993.

Diario Oficial de la Federación Tomo D No. 21, el miércoles 31 de mayo de 1995.

Diario Oficial de la Federación Tomo DIV No. 2, el lunes 4 de septiembre de 1995.

Diario Oficial de la Federación Tomo DXIX No. 17, el martes 24 de diciembre de 1996.

Diario Oficial de la Federación Tomo DL No. 22, el viernes 30 de julio de 1999.

Diario Oficial de la Federación Tomo DLXVII No. 19 del viernes 29 de diciembre de 2000.

Diario Oficial de la Federación Tomo DLXXVIII, No. 10, Sección 1, el miércoles 14 de noviembre de 2001.

Diario Oficial de la Federación Tomo DLXXXII, No. 9, Sección 1, el miércoles 13 de marzo de 2002.

Diario Oficial de la Federación Tomo DXCV, No. 8, Sección 1, el jueves 10 de abril de 2003.

d) JURISPRUDENCIA

La Legislación Federal, Quinta Edición, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, D.F. febrero de 1999. (Centro Nacional Editor de Discos Compactos, Universidad de Colima).

Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, 2ª. Versión, 2000.

Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Legislación Federal y del Distrito Federal 2001. "Compila V".

Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, junio 1917-mayo 2001, "IUS 2001".

e) HEMEROGRAFIA

Revista de Administración Pública INAP (34) Octubre-Diciembre, 1980.

Memoria, Revista Mensual de Política y Cultura del Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, Número 119, enero de 1999.

Revista Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LVII Legislatura. H. Cámara de Diputados N. 10, 1º. de Septiembre / 30 de septiembre de 1999.

Revista Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LVII Legislatura. H. Cámara de Diputados N.11 , 3ª época, Edición Especial, 2000.

Revista Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LVII Legislatura. H. Cámara de Diputados N.12 , 3ª época, 1º. de enero / 29 de febrero del 2000.

f) INTERNET

www.senado.gob.mx/

www.cddhcu.gob.mx/

g) DOCUMENTAL

Diario de Debates del 14 de enero de 1917 del Congreso Constituyente, Tomo II.

Ensayo Histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830, FCE, México 1985, Editorial. Facsimile.

Las Constituciones de México 1814.-1991 "Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LIV Legislatura", Comité de Asuntos Editoriales, México, 1991.

Colección los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados L Legislatura, Editorial Porrúa, S.A., 4ª Edición, México, 1994.

Historia de la Contaduría Mayor de Hacienda, origen y evolución, Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1980.

Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana, de la Crisis del Modelo Borbónico al Establecimiento de la República Federal, Enciclopedia Parlamentaria de México (Instituto de Investigaciones Legislativas), LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Editor Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, julio de 1997.

Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana, Entre el paradigma político y la realidad, Enciclopedia Parlamentaria de México (Instituto de Investigaciones Legislativas), LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Editor Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, agosto de 1997.

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

El Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Primera Edición, Editado por Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 2000.

Compilación Jurídica, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

Gaceta Parlamentaria , año II , número 180, lunes 14 de diciembre de 1998. H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

Gaceta Parlamentaria, año II, número 254 Anexo III, jueves 29 de abril de 1999. H Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

Gaceta Parlamentaria, año III, número 402, viernes 3 de diciembre de 1999, de la H. Cámara de Diputados, de la LVII Legislatura.

Gaceta Parlamentaria, año III, número 404, martes 7 de diciembre de 1999, de la H. Cámara de Diputados, de la LVII Legislatura.

Gaceta Parlamentaria, año III, número 407, viernes 10 de diciembre de 1999, de la H. Cámara de Diputados, de la LVII Legislatura.

Gaceta Parlamentaria, año III, número 412, miércoles 15 de diciembre de 1999, de la H. Cámara de Diputados, de la LVII Legislatura.

Gaceta Parlamentaria, año IV, número 655, miércoles 20 de diciembre de 2000, de la H. Cámara de Diputados, de la LVIII Legislatura.

Versión Estenografica de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 27 de abril de 1999

Versión estenográfica del día 29 de abril de 2000 de la Cámara de Senadores, Sesión Pública Ordinaria Vespertina.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; Gobernación, Primera, y Estudios Legislativos, Primera, de la H. Cámara de Senadores, de la LVIII Legislatura de fecha 30 de abril de 2000.