



COLEGIO PARTENÓN, S.C.

INCORPORADO A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN,
CONTROL
Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
ENRIQUE CASTRO TERRAZA

DIRECTORA DE TESIS:
LIC. JUANA ALEJANDRA GARCÍA COLIN

MÉXICO, D.F.

Marzo, 2007.



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS	
I.1. Principios de Rendición de Cuentas (Antecedentes Universales)	1
I.1.1. Fiscalización en España	5
I.2. Época Prehispánica	9
I.3. La Colonia (Nueva España)	10
I.4. Proceso de Emancipación	12
I.5. México Independiente	14
I.6. Época de la Reforma	20
I.7. Época del Porfiriato	23
I.8. Época Posrevolucionaria	27
I.9. Época Contemporánea	30
II. MARCO CONCEPTUAL	
II.1. Fiscalización	46
II.2. Control	49
II.2.1. Control Interno	53
II.2.2. Control Externo	54
II.3. Auditoría	56
II.3.1. Tipos de Auditoría	60
II.3.2. Auditoría Gubernamental (Gestión Pública)	61
II.3.3. Auditoría de Desempeño y Auditoría Integral	66
II.4. Rendición de Cuentas	70
II.4.1. Rendición Vertical de Cuentas	76
II.4.2. Rendición Horizontal de Cuentas	79
II.5. Corrupción	83
II.6. Responsabilidad	93

III. ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL

III.1. Organismos Internacionales de Fiscalización	101
III.1.1. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)	101
III.1.2. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)	104
III.1.3. Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI)	106
III.1.4. Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS)	108
III.2. Instituciones de Fiscalización y Control en México (División de Poderes)	110
III.2.1. Poder Ejecutivo (Administración Pública Federal)	116
III.2.1.1. Secretaría de la Función Pública (SFP)	124
III.2.2. Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación)	128
III.2.2.1. Consejo de la Judicatura Federal (CJF)	140
III.2.3. Poder Legislativo (Congreso de la Unión)	142
III.2.3.1. Auditoría Superior de la Federación (ASF)	160
III.3. Otros Órganos de Control	182
III.3.1. Instituto Federal Electoral (IFE)	186
III.3.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	206
III.3.3. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)	222

IV. IMPORTANCIA DE LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN

IV.1. Acciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública	236
IV.2. Régimen Jurídico de Responsabilidad de Servidores Públicos	248
IV.2.1. Responsabilidad Política	256
IV.2.2. Responsabilidad Administrativa	263
IV.2.3. Responsabilidad Penal	268
IV.2.4. Responsabilidad Civil	272
IV.3. Fiscalización (Control y Supervisión)	273
IV.4. Participación Ciudadana	286

CONCLUSIONES	298
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	304
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”.

BENITO PABLO JUÁREZ GARCÍA
1806-1872

Partiendo de esta premisa, resalta la importancia trascendental que tiene la evaluación de la conducta de todo servidor público, el cual esta al servicio de la ciudadanía, sin importar el rango jerárquico que tenga o las funciones que desempeñe y su obligación a rendir cuentas.

En esa tesitura los órganos de fiscalización y control son instituciones encargadas de vigilar, investigar y sancionar las conductas irregulares de todo servidor público, algunas de esas instituciones tienen una larga trayectoria histórica; no obstante, debido a la diversidad de sus funciones y atribuciones, grandes sectores de la sociedad sólo tienen una visión parcial de su quehacer global. En este tenor, el objetivo de este trabajo consiste en ofrecer de manera ágil una visión sobre los órganos de fiscalización y control que operan en México, las labores que realizan, el control que ejerce sobre la administración pública, así como que su desempeño sea apegado al marco normativo que lo sustenta.

El propósito de este trabajo es impulsar la cultura de la rendición de cuentas, fortalecer la democracia, que los recursos públicos se ejerzan de manera apropiada en beneficio de la nación y no en interés particulares o propios, disminuir la corrupción y que el desempeño de los servidores públicos se realice apegado bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

El presente trabajo intenta dar respuesta a las posibles interrogantes planteadas, al ofrecer una visión sintética sobre el tema, a toda aquella persona que se interese en el mismo, que le permita familiarizarse con los órganos de fiscalización y control, cuya existencia está prevista en nuestra Carta Magna.

La fiscalización y el control son instrumentos para el fortalecimiento del proceso de Rendición de Cuentas, la evaluación del desempeño de los servidores públicos, así como el ciclo de la revisión de la Cuenta Pública.

Un mayor conocimiento sobre las instituciones de fiscalización y control promovería, sin duda, que sectores más amplios de nuestra sociedad comprendan los alcances de sus facultades para efectuar estudios, revisiones, evaluaciones externas e internas, evaluación y sanción de la conducta relacionada con la gestión gubernamental, de conformidad con las atribuciones que les fueron conferidas. Por esta razón, este estudio mostrará la importancia de los órganos de fiscalización y control, tales como la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal y la Secretaría de la Función Pública, así como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información, como promotores de la política de Rendición de Cuentas y de Mejores Prácticas de Gobierno, bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía.

La rendición de cuentas consiste en la obligación de responder por lo que se ha logrado: supone la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobiernos de sus actos y decisiones respecto de los recursos que le proporcionaron los ciudadanos, a través de los impuestos. La fiscalización, es el medio mediante el cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, tomando en cuenta su veracidad, razonabilidad y apego a la ley.

La rendición de cuentas propicia la creación de mecanismos preventivos y correctivos para combatir la corrupción; y no sólo contribuye a consolidar la democracia y a erradicar la corrupción, sino que también favorece el fortalecimiento del Estado.

Es por ello que la rendición de cuentas debe ser condición esencial e ineludible para constatar el cumplimiento de las obligaciones en el ámbito gubernamental.

La evolución de la fiscalización superior y el control gubernamental, congruente con las tendencias internacionales, ha impuesto la necesidad de implementar auditorías al desempeño de los servidores públicos. La práctica de dichas auditorías representa un gran cambio cualitativo en la revisión de los estados financieros y el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, ya que

trascienden la mera revisión de los recursos, que permiten medir la forma y el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones, la calidad de los servicios proporcionados y su impacto social, los niveles de eficiencia, eficacia y economía de los mismos, así como el desempeño de los servidores públicos.

El personal adscrito a los órganos de fiscalización y control está conformado por especialistas en diversas disciplinas dentro de los que destacan por su número, los economistas, contadores públicos, abogados, ingenieros, administradores, entre otros, que se integran en grupos multidisciplinarios e interrelacionados entre sí para que, desempeñen las obligaciones que se establecen en los ordenamientos legales y normativos aplicables. La reputación y la credibilidad de dichas instituciones dependen, en gran medida, de la oportuna intervención que hagan para constatar y evaluar la eficacia y eficiencia del gasto del presupuesto asignado a la administración pública, y que la rendición de cuentas se realice oportunamente a la ciudadanía. En mi desempeño como servidor público, la licenciatura en derecho, me ha proporcionado los elementos necesarios para conocer y comprender la importancia social y económica de las políticas públicas y su impacto en la población, así como la evaluación de la conducta de los servidores públicos.

Es por ello que considero necesario mejorar la eficiencia de los mecanismos de evaluación del desempeño, así como la formulación de indicadores que reflejarán este desempeño y, hacer de la administración pública federal organismos más eficaces, eficientes y con una verdadera profesionalización del servicio público. Para modernizar el quehacer de la administración pública se requiere que el presupuesto se ejerza bajo el principio de obtención de resultados, en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad.

Para contar con elementos que permitan expresar la orientación y el impacto de los recursos públicos; así como con mecanismos de rendición de cuentas que identifique con claridad la eficiencia de asignación y ejercicio del gasto público en cada dependencia o entidad; se requiere contar con esquemas de auditoría que inciten a la corrección y prevención de problemas en el manejo del presupuesto.

El presente trabajo, está integrado por cuatro capítulos, los cuales describen ampliamente su contenido.

El Capítulo I: se refiere al estudio de los Antecedentes Históricos de Fiscalización y Rendición de Cuenta, que ha surgido en nuestro país a lo largo de su existencia.

El Capítulo II: denominado Marco Conceptual, se analiza la conceptualización sobre diversos temas, relativos a la fiscalización, control, auditoría, rendición de cuentas, corrupción y responsabilidad, así como sus diferentes tipos y modalidades.

El Capítulo III: nombrado Órganos de Fiscalización y Control, conoceremos la importancia internacional que ha adquirido el tema, así como el estudio del control y fiscalización que se ejerce en los poderes Ejecutivo, Judicial, Legislativo, y en aquellas instituciones autónomas las cuales realizan actividades específicas.

El Capítulo IV: titulado Importancia de los Órganos de Fiscalización, se estudiarán las acciones derivadas de la Cuenta Pública durante su fiscalización, el régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos en sus diferentes acepciones, (política, administrativa, penal y civil), ampliaremos el tema de la fiscalización en cuanto al control y supervisión, y el papel que juega la ciudadanía sobre la fiscalización, control y rendición de cuentas.

Finalmente, se vierten las conclusiones generales que se rescatan del presente trabajo, en la que se plantean propuestas en lo relativo a la fiscalización y el control que realizan diversos órganos de esa naturaleza, coadyuvando al fortalecimiento de la política de Rendición de Cuentas por parte de los entes públicos, para hacer más transparente el uso de los recursos en la obtención de objetivos sociales.

Capítulo I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

I.1. PRINCIPIOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS (ANTECEDENTES UNIVERSALES);
I.1.1. FISCALIZACIÓN EN ESPAÑA; I.2. ÉPOCA PREHISPÁNICA; I.3. LA COLONIA
(NUEVA ESPAÑA); I.4. PROCESO DE EMANCIPACIÓN; I.5. MÉXICO INDEPENDIENTE;
I.6. ÉPOCA DE LA REFORMA; I.7. ÉPOCA DEL PORFIRIATO; I.8. ÉPOCA
POSREVOLUCIONARIA; I.9. ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

I.1. PRINCIPIOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS (ANTECEDENTES UNIVERSALES)

El término "rendición de cuentas", es el resultado de la evolución y conjunción de diversos preceptos fundamentales del pensamiento político, los cuales tuvieron lugar en diferentes periodos históricos, sin embargo, no se trata de ninguna moda sino de un concepto que data de finales del siglo XVIII y principios del XIX.

Es importante destacar que la rendición de cuentas tiene dos principios básicos, que son: el filosófico, y el sociológico para comprender las implicaciones prácticas, un déficit democrático y corrupción; no obstante, sugiere que entre los sistemas democráticos, aquellos con mayores niveles de rendición de cuentas serán más exitosos en la prevención y combate de la corrupción.

A) Principio Filosófico

La noción de rendición de cuentas se forjó por el cambio revolucionario en el pensamiento político, el cual tuvo lugar en el Renacimiento, y Nicolás Maquiavelo (1469-1527) fue su principal precursor. Para este pensador, "el gobierno y sus instituciones, el derecho y la justicia, eran construcciones humanas susceptibles de modificación de acuerdo con las circunstancias históricas y sociales"¹. La obra de Maquiavelo sentó las bases para modificar la comprensión de la política y trasladarla del ámbito moral y no al origen divino.

Otro pensador fue Thomas Hobbes (1588-1679) quien "aportó a la teoría el primer elemento constitutivo para la comprensión de la rendición de cuentas: la lógica de la delegación de poder."² De acuerdo con Hobbes, "la necesidad de garantizar la auto preservación y la paz social motiva a los hombres a suscribir un acuerdo o contrato en el cual ceden su derecho a autogobernarse a un tercero (Leviatán o soberano) y a tal fin, le delegan el poder y la autoridad de crear y ejecutar leyes conducentes a salvaguardar la vida y las propiedades de los súbditos. De tal forma, el soberano dispone de toda la fuerza y autoridad (ejecutiva, legislativa y judicial) para alcanzar esos propósitos"³.

Si bien los individuos suscriben el contrato a efecto de garantizar la conservación de sus vidas y propiedades, sólo gozan de los derechos que el soberano estime

¹ Auditoría Superior de la Federación. Segundo Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2003. Pág. 12.

² Ibidem. Pág.13.

³ Idem.

convenientes; además, el soberano, según Hobbes, no forma parte del contrato (es un tercero) y por lo tanto, los súbditos no tienen la prerrogativa de exigirle cuentas de sus acciones. Este precepto sustentó, en el transcurso del siglo XVI, el desarrollo del Estado absolutista y se asemeja a la proposición de Jean Bodin, quien en 1576 expresó: que "el soberano está excluido del deber de obediencia y por tanto, su persona está exenta en términos de derecho. La autoridad política es reclamada y monopolizada por el titular de la soberanía".⁴

Este principio, en la práctica, se refiere a un ejercicio de poder autoritario. Sin embargo, Hobbes aportó el primer elemento constitutivo para la teoría de la rendición de cuentas: la lógica de delegar poder, esto es, investir de autoridad o confiar un mandato a un agente. En efecto, si no se confiere autoridad o delega una obligación, se carece del derecho de exigir cuentas. La delegación se convierte en una condición necesaria (pero no suficiente) para construir una teoría sobre la rendición de cuentas.

John Locke (1632-1704) retomó el principio de delegación de poder, con la salvedad de supeditarlo a la consecución del interés público. Esto se logra, según el filósofo inglés, "a partir de una doble delegación de poder y autoridad: la primera atiende a una instancia Legislativa a la cual se le confiere la facultad de crear normas universales para la comunidad; la segunda se refiere a la entidad Ejecutiva, cuya misión consiste en aplicar la ley."⁵

Locke abogaba por una estructura de separación de poderes, ésta, sin embargo no se traduce en una condición necesaria para conformar el principio de rendición de cuentas, ya que la instancia legislativa sólo puede asegurar la sujeción del ejecutivo respecto del ordenamiento legal de la asociación política, y el ejecutivo sólo puede garantizar que las leyes de la comunidad sean también aplicables al órgano legislativo. Ninguno de los poderes puede obligar al otro a rendir cuentas al cuerpo de ciudadanos.

Para Locke "el poder supremo es el legislativo y los demás se le deben subordinar, porque los individuos le delegan a éste la responsabilidad de crear las pautas de interacción social, las cuales deben representar el interés público."⁶ No obstante, los individuos tienen la capacidad de revocar el gobierno si este no vela por el

⁴ Idem.

⁵ Ibidem. Pág.14.

⁶ Ibidem. Pág.15.

interés de la comunidad.

De manera incidental se conjugaron con el principio de delegación dos nuevos elementos a partir de los cuales se puede comenzar a constituir una teoría sobre la rendición de cuentas: el principio de representación y la capacidad de los individuos para revocar el mandato si no cumple con su misión. De esta forma, la rendición de cuentas exige de manera necesaria, la acción de delegar autoridad a una agencia, la cual al actuar en nombre de quienes delegan, tiene la obligación de representar los intereses de aquéllos, y en caso de incumplimiento, quienes delegan pueden revocar la autoridad que anteriormente confirieron.

Locke eximió a los representantes de la obligación de informar o rendir cuentas a la ciudadanía sobre el desempeño de la función gubernamental, y confirió a los individuos la responsabilidad de vigilar las acciones de aquéllos. De tal suerte, la posibilidad de revocar al gobierno es una prerrogativa de los ciudadanos para sancionar o castigar la incapacidad o falta de compromiso de los representantes.

En cierta medida, la filosofía política de Locke pretendía modificar la situación política de Inglaterra en el siglo XVII. Un siglo y medio más tarde, en 1787, después de la guerra de independencia de los Estados Unidos, El federalista defendió el diseño de ciertas instituciones gubernamentales y de sus principios filosóficos para aplicar en la práctica ciertos mecanismos de rendición de cuentas.

De acuerdo con el federalista, los dirigentes del movimiento de independencia de las Trece colonias "llevaron a cabo un cambio sin paralelo en los anales de la sociedad humana y levantaron el edificio de un gobierno que no tiene igual en la faz del globo". El objetivo del nuevo gobierno era evitar un ejercicio de poder despótico y tiránico por lo menos en dos sentidos: respecto a la fuente de designación del poder y con atención a la distribución del poder. Por tal motivo, una de las proposiciones centrales del federalista parte de la siguiente hipótesis: "ante la ausencia de restricciones o de controles externos, un individuo o grupo de individuos se erigirá en tirano de los demás".⁷

Además del diseño constitucional de división de poderes, El federalista propuso un sistema de pesos y contrapesos institucionales para fomentar la supervisión del poder en las estructuras gubernamentales, asimismo consideró el derecho al

⁷ Ibidem. Pág.16.

sufragio como el principio fundamental del gobierno republicano. La apelación al pueblo debía tener un carácter periódico, pero no tan frecuente como para obstaculizar la labor gubernativa y tampoco tan distanciada como para permitir un eventual abuso del poder. Así se concebían las elecciones como un instrumento para restringir las acciones de los funcionarios electivos; según Robert Dahl se trataba de un mecanismo de control externo con el cual se castigaba o recompensaba a los funcionarios.

Si bien el diseño institucional del federalista promovía un sistema de rendición de cuentas, dio por descontado un principio fundamental para aplicarlo de manera efectiva: el principio según el cual el gobierno debe proporcionar cierta información al dominio público; es decir, la obligación de hacer públicas las decisiones y acciones gubernamentales. A partir de ello, los ciudadanos tienen la facultad de formular y expresar libremente sus demandas y opiniones políticas y sirve, también, para orientar el sufragio, bien para recompensar o para castigar el ejercicio público de los funcionarios electivos.

De tal forma, la rendición de cuentas exige de manera necesaria la acción de delegar autoridad a una agencia, la cual está sujeta a mecanismos de control interno y a la vigilancia de otras instancias gubernamentales, y en el desempeño de sus funciones actúa en nombre y representación de los intereses de quienes delegan y éstos cuentan, por lo menos, con un mecanismo de control externo periódico (sufragio) para sancionar o recompensar la gestión de sus representantes. Ese mecanismo de control externo es también el instrumento por medio del cual se delega la autoridad.

B) Principio Sociológico

La relación entre administración pública y rendición de cuentas (la sociología) propuesta por Max Weber analiza la distribución del poder de acuerdo con la estructura de la administración pública (burocracia) del Estado y el papel que desempeñan los funcionarios elegidos y los funcionarios designados. Por tanto ambos dirigentes deben someterse a la vigilancia administrativa y política, así como rendir cuentas.

La conjunción de la filosofía política con estas nociones sociológicas fundamentales permite detectar los elementos constitutivos de la rendición de cuentas. Ésta implica, de manera necesaria y suficiente la acción de delegar

autoridad a una agencia, la cual asigna a un grupo de funcionarios (burócratas) la labor de la administración pública, donde las instancias gubernamentales, están sujetas a mecanismos de control internos y se vigilan mutuamente para evitar abusos del cargo; la agencia a la cual los ciudadanos delegan autoridad actúa en nombre y representación de los intereses de la ciudadanía y ésta cuenta, por lo menos con un mecanismo de control externo y periódico -sufragio- para sancionar o recompensar la gestión de sus representantes, delegando así, la autoridad.

La rendición de cuentas, por el carácter de sus elementos constitutivos y en particular, por los mecanismos de control externo, sólo puede tener lugar en un sistema democrático. Si en un sistema autoritario existe el principio de rendición de cuentas su carácter es limitado y unidireccional, ya que sólo se rinden cuentas al soberano (hereditario, autonombrado o parcialmente electivo) y éste no tiene la obligación de informar al cuerpo ciudadano sobre el estado de la administración pública y ni acerca de la distribución de poder gubernamental.

No obstante, la rendición de cuentas es una problemática central en los sistemas democráticos. Aun cuando tiene lugar una delegación de poder y autoridad, la ciudadanía no cuenta con información completa sobre la manera en que los funcionarios (electos y designados) conducen los asuntos del Estado, lo cual eventualmente puede derivar en un mal manejo de los recursos públicos o en abuso de atribuciones y poder.

I.1.1. FISCALIZACIÓN EN ESPAÑA

En la Edad Media, la existencia de Contadores Mayores en la Corte Castellana (1388), la creación de la "Casa de Cuentas" de Valladolid por las Cortes de Toledo (1436), las Ordenanzas dadas por Juan II (1437) y la Contaduría Mayor de Cuentas (1442), son consideradas el antecedente más remoto de la fiscalización y piezas clave en el origen del Tribunal de Cuentas (1453).

En el siglo XV la dirección de las finanzas públicas de España residía en la Contaduría Mayor de Hacienda de Castilla, nombre genérico con que se designaba a un número variable de contadores mayores y menores dotados de competencias específicas y tenían la tarea concreta de inspeccionar las cuentas de la Hacienda Real de la propia España.

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Mediante las ordenanzas expedidas en las Cortes de Madrigal, los Reyes Católicos reorganizan la Contaduría Mayor de Cuentas, que se mencionaba en las ordenanzas de Juan II (1437), la cual dio lugar a la separación de las Contadurías Mayores de Hacienda y de Cuentas.

- **CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA:** se encargaba de las funciones de gestión propiamente dichas: administración, cobro y distribución de la Real Hacienda;
- **CONTADURÍA MAYOR DE CUENTAS:** se encargaba de revisar las cuentas presentadas por los recaudadores de las rentas reales.

El número de contadores mayores se reduce a dos por cada contaduría, asistidos por sus respectivos oficiales. Al frente de ambas dependencias y de los contadores mayores, se hallaba el Mayordomo Mayor de Castilla en calidad de supervisor, que en 1517 fue sustituido en tal carácter por el secretario de Hacienda.

La Hacienda Real se componía de tres ramas principales:

- **MASA COMÚN**, destinada a cubrir el presupuesto del reino propiamente dicho;
- **REMISIBLE**, constituido por el producto de los "estancos" (sitio en donde se vendían mercancías y cuya venta causaba impuesto); y
- **RAMOS AJENOS**, eran los fondos que por diversos conceptos se recaudaban, puestos bajo custodia y real patrocinio para ser administrados.

“La administración de la Hacienda Real se centralizaba en una sola institución, la Contaduría Mayor de Hacienda. El procedimiento que seguía ésta para el desempeño de sus atribuciones era el siguiente:

- a)** La Contaduría Mayor de Hacienda asignaba a cada circunscripción territorial las contribuciones que eran objeto de reparto y acordaba el medio más adecuado para hacer efectivas las cantidades asignadas. Dados los gastos que ocasionaba la percepción de las rentas se optaba por el encabezamiento y, en mayor medida, por el arrendamiento. En el primer caso, la corona subrogaba temporalmente sus derechos fiscales al reino, por conducto de sus representantes en las Cortes, a cambio de una aportación fija. En el segundo, las rentas se subastaban al mejor postor, con la misma condición.
- b)** Una vez recaudados los ingresos, la Contaduría Mayor de Hacienda distribuía los fondos y hacía llegar los recursos a las instituciones y empleados de la monarquía.

- c) La Contaduría Mayor de Cuentas controlaba las liquidaciones de los receptores, revisaba el manejo de las contribuciones que éstos ingresaban y concedía, los finiquitos con los cuales concluía el procedimiento fiscal.

En vista de los constantes conflictos que provocaba la gestión de los contadores de cuentas, las ciudades con voto en las Cortes solicitaron que un tribunal ajeno a las funciones hacendarías, arbitrara los conflictos que surgiesen entre ellas y los primeros. En respuesta a esta petición, hecha en las Cortes de Valladolid (1523) y reiterada dos años después en las de Toledo (1525), se ordenó que a los contadores de cuentas se agregasen dos miembros del Consejo Real de Castilla, con el fin de intervenir en grado de revista en los pleitos de la ciudad o villa que se sintiese agraviada por los contadores.”⁸

Por decreto de 1525, se creó el Consejo de Hacienda, con la misión de: atender en todas las cosas que tocaren a la hacienda para proveer lo que al buen recaudo de ella convenga. Concretamente, sus funciones consistían en efectuar relaciones de gastos e ingresos, supervisar a los contadores de cuentas, elaborar presupuestos y llevar a cabo consignaciones para atender a los gastos de las casas y guardas reales. No obstante, el Consejo de Hacienda carecía de competencia jurisdiccional para ventilar los conflictos derivados de la práctica fiscal, facultad que se confirmó al tribunal mixto integrado por la Contaduría Mayor de Hacienda y los dos consejeros de Castilla en una disposición que dictó Carlos V desde Bruselas, para regular su funcionamiento.

Las ordenanzas de La Coruña de 1554 disponían, que en la Contaduría Mayor de Hacienda residiesen tres letrados con carácter de oidores, denominados Contadores Mayores. Se ordena "que dichos Contadores atiendan la administración y gobierno de la Hacienda, en todo lo que a ella era perteneciente; así como los pleitos y negocios de Justicia, en los cuales a la Contaduría Mayor ocurren, por la mayor parte tocan al Patrimonio Real, que fungieran como fiscales, y que uno de los dos fiscales que residen en el Consejo Real de Castilla, presida y asista continuamente en dicha Contaduría.”⁹

De esta manera, la Contaduría Mayor de Hacienda quedaba constituida por los cuatro contadores, cuya autoridad se circunscribía a los asuntos administrativos, el

⁸ Auditoría Superior de la Federación. Segundo Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2003. Pág. 2.

⁹ Ibidem. Pág. 3.

tribunal de oidores, que despachaba los asuntos judiciales, y los Consejeros de Castilla que se reunían con los demás miembros en una especie de pleno para tratar asuntos "en grado de revista", y en los cuales los contadores tenían voz, pero no voto.

Años después, las ordenanzas del Pardo redefinen competencias y procedimientos, en detrimento de las facultades del Consejo de Hacienda. Al efecto, Felipe II ordena que la Contaduría Mayor de Hacienda fuera sustituida por un Tribunal Ordinario y sus contadores, tenientes y oidores por Jueces Ordinarios, con la jurisdicción para conocer, en primera instancia y en grado de apelación, de los negocios, causas y pleitos que, en nombre del rey promovieran y trataran asuntos, teniendo como principal objetivo solventar los contenciosos que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera y su reflejo contable, conociendo de los siguientes asuntos:

- 1.- "Contra cualquier consejo, universidad y persona particular, de cualquier estado, condición y distinción que sean, que llevan ó gozan y pretenden tener, las rentas, valores y derechos reales,
- 2.- Contra quienes se eximan o pretendan eximir de no pagar ni contribuir en las rentas, valores y derechos, por cualquier causa, títulos o razón,
- 3.- Acerca de los arrendamientos, posturas de los Contadores Mayores, o por su mandato y comisión de las rentas,
- 4.- Contra los arrendadores, receptores, fieles, recaudadores, y cualquier persona que hubiere tomado y llevado las rentas, valores y derechos por pago, o custodia,
- 5.- En lo que toca al cumplimiento y ejecución de los pagos, receptorías y custodias,
- 6.- En todo lo tocante y concerniente al encabezamiento general del reino y del modo del repartimiento y pago de rentas, que ha de hacer en cualquier lugar,
- 7.- Contra todos los que hicieran fraudes, ligas y monopolios de las rentas, e impidan el beneficio, acrecentamiento o cobranza de ellas en cualquier manera,
- 8.- Contra los que resisten o impiden a los jueces u oficiales, y personas de la Contaduría Mayor que se envían para la cobranza y beneficio de las rentas,
- 9.- Contra los que defraudan los derechos, pasan o sacan mercancías de estos reinos, sin pagar los derechos,
- 10.- Contra los jueces eclesiásticos, que impiden las cobranzas de las rentas,

queriendo eximir o exceptuar alguna o algunas personas de la paga de ellas ó que se entrometen en conocer de las rentas, que no les pertenecieron, y proceden contra los Jueces de rentas.”¹⁰

Al final del siglo XV, Cristóbal Colón "descubrió" América y una de las principales preocupaciones de la monarquía española fue el control y la administración de los nuevos territorios.

Al inicio del siglo XVI, los colonos comenzaron a descubrir oro, plata y diversas materias primas valiosas, de tal manera que la necesidad de supervisar los negocios de las nuevas tierras se incrementó considerablemente. Al comienzo, los oficiales reales (tesoreros reales del rey) administraron las economías de las colonias, recaudaron rentas e impuestos y eran directamente responsables ante el rey. Sin embargo, en la medida en que la administración de las nuevas tierras se hizo más compleja, y el espacio para la corrupción por parte de los oficiales reales se incrementó, se hizo necesario contar con una forma más institucionalizada para supervisar las finanzas de las colonias.

En 1503 se crea la Casa de Contratación de Sevilla, la cual se erigió en el supremo órgano ejecutivo de las Cosas de las Indias. En 1510, mediante las ordenanzas en Monzón, se establece que todos los despachos de Indias deberían de enviarse directamente a la Casa de Contratación, así como las relaciones de ingresos y egresos formuladas por las tesorerías americanas. Años después serviría para vigilar a los conquistadores que debían enviar a la metrópolis el denominado "quinto real", es decir, el 20% de las ganancias que obtenían en oro, plata, piedras preciosas y objetos valiosos.

Podemos decir que el antecedente más remoto de la Auditoría Superior de la Federación, es el Tribunal de Cuentas, creado en 1453, como un órgano con funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Hacienda Real.

I.2. ÉPOCA PREHISPÁNICA

En Mesoamérica, antes de la llegada de los españoles, el pueblo azteca contaba con procedimientos, aunque elementales, para contabilizar los bienes que

¹⁰ Ibidem. Pág. 4.

provenían de los tributos que pagaban sus súbditos.

Los calpixques (mayordomos) eran los funcionarios encargados de la administración, en lo general, y de la recaudación de los tributos, en lo particular, quienes acudían a rendir cuentas de lo recaudado por ellos ante el Hueycalíxqui (mayordomo mayor) que presidía el Calpixcalli o texancalli (Sala de Palacio donde recibían a los calpixques).

Posteriormente, la lucha encabezada por Hernán Cortés en la conquista de las tierras de la Nueva España, permitió la conformación de una colonia y con ello la constitución de un virreinato. Después del establecimiento de la primera ciudad en la Villa Rica de la Veracruz, Cortés como capitán general, partió a Tenochtitlan y, ayudado por su alianza con los tlaxcaltecas, venció a Moctezuma y asumió el mando tras el sometimiento de los mexicas. Esta acción culminó con la captura y muerte de Cuauhtémoc en 1520, con lo que se consolidó la dominación de los españoles.

La herencia política de México es fundamentalmente autoritaria, la civilización azteca se caracterizó por un patrón de un fuerte gobierno autoritario, patrón que continuó en la época de la Colonia.

I.3. LA COLONIA (NUEVA ESPAÑA)

Al ser ocupada la Gran Tenochtitlan en 1521, una de las primeras medidas de Hernán Cortés fue nombrar ministro tesorero, factor y contador; todos ellos oficiales de la Real Hacienda, a fin de que se encargaran de la recaudación y guarda del quinto real y partidas de oro, plata, piedras preciosas, alhajas y demás efectos que por disposiciones reales, donación u otro título, debían entregarse al monarca español.

Las ordenanzas e instrucciones reales obligaron a que se llevara un registro llamado Libro Común del Largo Universal de Hacienda Real, en el que se anotaba cuenta y razón de los rendimientos y aplicaciones. Los primeros que ejercieron estas funciones fueron: Julián de Alderete, Alonso de Grado y Bernardino Vázquez de Tapia, quienes el 15 de mayo de 1522 certificaron que el oro y los metales preciosos que recogieron y fundieron ascendían a 130,000 castellanos, de cuyo quinto se dio por recibido el Tesorero Real, así como también de los derechos de

esclavos.

Con la conquista y la colonización se introdujeron en nuestro territorio las instituciones y prácticas europeas. El virrey de la Nueva España, como suprema autoridad, debía mantener el dominio de la tierra frente al poder de la iglesia. Por su parte, los sistemas mexicas, transformados al estilo español de su época, tuvieron sus primeras adaptaciones con la creación del municipio.

En 1524 se crea el Consejo de Indias, organismo que había funcionado hasta entonces como una sección del Consejo de Castilla quien se encargaría de supervisar la gestión de los funcionarios del fisco colonial, expedir sus nombramientos, revisar sus cuentas, efectuar visitas e iniciar juicios de residencia.

Asimismo, en ese mismo año la Corona Española decidió crear y establecer en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas cuyo objetivo era recaudar y administrar las rentas de la Corona, de acuerdo con los mismos procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas del Consejo de Castilla, es decir revisar los ingresos y gastos de Hernán Cortés, con el objeto de mantener una constante vigilancia sobre los ingresos que obtenía. Este tribunal revisaba el manejo de los fondos públicos como medida de protección para los intereses de la monarquía española.

El Tribunal de Cuentas pertenecía a la categoría de los llamados "Supremos". Estaba compuesto de un presidente, nueve ministros, un fiscal y un secretario general. Para el despacho de los asuntos correspondientes a sus atribuciones, había contadores de primera a tercera clases, archiveros, oficiales y otros subalternos. Para auxiliar al fiscal existían abogados fiscales y agentes fiscales de contabilidad. El nombramiento del presidente y de los ministros era por Real Decreto, siendo inamovibles; la plaza de fiscal se cubría en iguales términos, pero éste si podía ser removido.

En ese mismo año fueron designados por el rey, los oficiales reales, Alonso Estrada, tesorero; como factor Gonzalo de Salazar, y como proveedor Perelmíndez Chirinos, para establecer en la Nueva España las primeras instrucciones para regular los impuestos, y establecer el Tribunal de Cuentas, semejante al que existía en la Metrópoli; dichos funcionarios posteriormente fueron depuestos y sometidos a juicio por el presidente de la Primera Audiencia, don Nuño de

Guzmán.

La Hacienda Colonial no es una Hacienda Pública, es una Hacienda Real, propia y exclusiva del monarca por contener el patrimonio real. Desde su creación y hasta el establecimiento del Tribunal de Cuentas, la Audiencia fue el órgano encargado regularmente de supervisar la actuación de los oficiales reales. El procedimiento que empleaba con más frecuencia la administración central para fiscalizar la actuación de los funcionarios fiscales era la rendición de cuentas.

Para destacar la importancia del Tribunal de Cuentas en la Nueva España, que constituye el antecedente más directo de la hoy Auditoría Superior de la Federación, basta señalar que entre las primeras actividades desarrolladas por dicho organismo, está la de “haber negado el derecho que se adjudicaba Hernán Cortés para exigir 70.000 ducados que decía haber gastado en la Conquista. Las investigaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, culminaron con la acusación que le hicieron a Cortés de ladrón y rebelde, cargos que comunicados a la Corona Española, provocaron la designación de Don Luíís Ponce de León para fincar Juicio de Residencia en contra de Hernán Cortés.”¹¹

Las funciones del Tribunal de Cuentas no se modificaron por casi ocho décadas hasta 1605. Así, además de la revisión del estado de la Real Hacienda, se debía redactar una memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto haciendo las observaciones y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos.

Mediante las ordenanzas promulgadas en Burgos el 24 de agosto de 1605, Felipe III fundó los Tribunales de Cuentas en América, con sede en las ciudades de México, de los Reyes (hoy Lima) y de Santa Fe de Bogotá. Dichos tribunales tenían por objeto de revisar y finiquitar las cuentas que presentaran los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los procedimientos que con ese mismo propósito aplicaba la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla. Los oficiales reales vinieron a operar dentro de los Tribunales de Cuentas, y formaron instituciones para el control político y económico de las colonias durante los siguientes dos siglos.

¹¹ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003. Pág. 140.

En conclusión esta etapa destaca porque fue fundado el Tribunal de Cuentas de la Nueva España.

I.4. PROCESO DE EMANCIPACIÓN

A fines del siglo XVIII, se fue gestando el sentimiento libertario de la Nueva España. Así, los ideales de este movimiento fueron apoyados por una población indígena y mestiza, a la que se pretendía proteger para elevar su deteriorada condición de vida.

El orden jurídico vigente en 1810 fue el cuerpo de Leyes de Indias. Sin embargo, el 30 de septiembre de 1812 el gobierno virreinal de la Nueva España ratificó la Constitución que el 19 de marzo de ese año se había jurado en Cádiz, y que contenía conceptos muy avanzados para su época por sus ideas revolucionarias. Por ejemplo, al establecerse en México la Constitución de Cádiz, se adoptaron los principios del constitucionalismo y de la representación política mediante la creación de las cortes formadas por diputados de elección indirecta.

De esta época es importante destacar las reformas contenidas en la Ordenanza de Intendencias, en las que se advierten los antecedentes de algunos de nuestros actuales ordenamientos como son la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración de situación patrimonial, y la promulgación de instrucciones reales que podrían identificarse con lo que actualmente conocemos como normativa del control.

Por otra parte, cabe destacar que la Constitución de Cádiz, promulgada en 1812 y que rigió durante el periodo en el que se realizaron los movimientos preparatorios de la emancipación de México, fue la primera carta constitucional española. En ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos y fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debían de cobrarse.

El primer documento político constitucional en la época de la lucha de emancipación, fue "Los Principios Constitucionales", del 22 de octubre de 1814, conocido como Constitución de Apatzingán.

En este ordenamiento, aun cuando no llegó a estar en vigor, se encuentra el

primer antecedente constitucional de la facultad de examinar y aprobar la Cuenta Pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo. Dicho ordenamiento establecía lo siguiente:

"Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso.

Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente (...)

"Artículo 113 Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer contribuciones e impuestos y modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del estado, y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la Nación".

"Artículo 114 Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública (...)"¹².

La Constitución de 1824 establece que el Congreso es el encargado de revisar la Cuenta Pública, independiente del Poder Ejecutivo, dicha disposición esta contemplada en su artículo 50.

En 1857 cuando se promulga la nueva Constitución y se crea la Contaduría Mayor que sustituye al Tribunal de Cuentas. La primera vez que se anula al Tribunal es en 1824. Posteriormente, vuelve a entrar en funciones y vuelve a ser descartado en varias ocasiones más, hasta que es abrogado de manera definitiva en 1855. Lo anterior es, en parte, reflejo de los ajustes políticos que se registraban en la naciente república independiente. El Tribunal representaba un modelo de la Colonia que debía ser sustituido por un órgano de control acorde con los tiempos de cambio que se vivían en esa época. El Tribunal no fue abrogado por ser ineficiente o ineficaz, de hecho, para efectos de la Corona, este organismo fue el adecuado para salvaguardar sus intereses por 250 años.

Sin embargo, también desde la Colonia, y no obstante los esfuerzos realizados, la corrupción y el uso deshonesto de los fondos públicos siempre han estado presentes en la Administración Pública.

Desde el punto de vista del órgano de fiscalización, son dos los elementos que pueden explicar esta situación y se relacionan con su operación y funcionamiento:

¹² Ibidem. Págs. 141-142.

- 1.- La estructura, el marco jurídico y las facultades del órgano de revisión no han sido las adecuadas; y
- 2.- El autoritarismo histórico de nuestro sistema político ha obstaculizado la función de dicho órgano.

I.5. MÉXICO INDEPENDIENTE

El Plan de Iguala, firmado el 24 de febrero de 1821, puso término a la guerra de independencia. En el Plan se proclamó la independencia y la abolición del gobierno monárquico. Sin embargo, la independencia no trajo democracia ni estabilidad, después de este periodo los conflictos centralistas - federalistas estuvieron entre los más importantes.

Después del efímero y fracasado imperio de Iturbide, se eligió para que se encargara del Supremo Poder Ejecutivo un triunvirato (junta de tres personas) formado por los generales Pedro Celestino Negrete, español que había combatido a los insurgentes y proclive a la monarquía; Nicolás Bravo, dirigente de logias de rito escocés, formadas en su mayoría por españoles y partidario moderado de la Federación; y Guadalupe Victoria, caudillo de la Independencia. Este Poder Ejecutivo con frecuencia se encontraba incompleto por las comisiones que desempeñaban sus miembros, quienes eran substituidos por antiguos insurgentes en calidad de suplentes, contándose entre ellos al general Vicente Guerrero, Mariano Michelena y el Corregidor Miguel Domínguez.

Este triunvirato no solucionó los problemas políticos ni el problema financiero del México independiente, solo facilitó el tránsito de una sociedad colonial y eclesiástica a una sociedad civil, mediante la construcción de un Estado que reuniera y conservara los intereses más representativos.

Desde su instalación, el Congreso de 1821 se declaró soberano con la obligación de salvaguardar el espíritu del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba; el Congreso se constituyó como Poder Constituyente y Legislativo ordinario.

El Ministro de Hacienda declaraba a fines de 1823, que la administración pública era de completo desorden, que las rentas públicas estaban agotadas y los préstamos eran forzosos sobre el comercio.

Así, en 1821 el Supremo Poder Ejecutivo, convocó a un Congreso Constituyente que se instaló el 7 de noviembre de ese año. Este Congreso expidió el Acta Constitutiva Provisional el 31 de enero de 1824 y concluyó sus trabajos el 4 de octubre de 1824 dando lugar a la primera Carta Magna o Constitución Federal de la República promulgada el 4 de octubre de 1824, es decir tres años después de obtenerse la independencia. El enfoque federalista de ésta fue impulsado por Miguel Ramos Arizpe. Esta carta magna recogió ideas inspiradas en el sistema norteamericano, en la Constitución de Cádiz y se ajustó al pensamiento de Montesquieu relativo a la división de poderes.

La democracia representativa estadounidense influyó, sin duda, en los debates del Congreso Constituyente de 1824, el cual planteó la necesidad de crear instancias de supervisión del poder, si bien promovía el principio de separación de poderes, también apuntaba la necesidad de adoptar un gobierno federal, en el cual los gobiernos estatales -o territorios- debían fungir como un contrapeso a los órganos legislativo y el ejecutivo de la Federación.

Esta Constitución fue el resultado de un esfuerzo para la creación de instituciones políticas adecuadas para el cumplimiento de los fines del Estado, "con aspiraciones a la prosperidad nacional y al mejoramiento social económico colectivo, dentro de una tranquilidad política ajustada a una realidad estatal con base en los principios de libertad e igualdad, fuente única de todo desarrollo político social logrado institucionalmente".¹³ En la Constitución se adoptó un régimen representativo, basado en el Acta Constitutiva de la Federación. En esta Acta, el Poder Legislativo de la Federación se depositaba en un Congreso General, compuesto de dos Cámaras, Diputados y Senadores.

Cabe destacar que en la Constitución de 1824 se encuentra el segundo antecedente constitucional con relación a que el Congreso es el encargado de revisar la Cuenta Pública, independiente del Poder Ejecutivo, al establecer en su artículo 50 que: "... las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes: (...) VIII. Tomará anualmente cuentas al gobierno".

De la disposición transcrita, se observa que esta facultad era ejercida exclusivamente por el Congreso General, de conformidad con el artículo 7 de la

¹³ Ibidem. Pág. 131.

citada Constitución,¹⁴ en la que se estableció que el Congreso tendría la facultad de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno. Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en el Decreto del 16 de noviembre del mismo año.

Como parte de este nuevo marco jurídico, se abrogó el Tribunal de Cuentas el cual funcionó durante tres siglos, y se creó en su lugar una institución denominada Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente directamente de la Cámara de Diputados, cuyo objeto sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público, así como ejercer su función comprobatoria de la economía nacional, con el examen y glosa de las cuentas del Poder Administrador, o sea el Ejecutivo.

“La estructura, atribuciones y características de la Contaduría Mayor de Hacienda quedaron establecidas en los artículos 42 al 51 de la Ley de Arreglo; entre estos desatacan los artículos 42 y 43 que a la letra establecían:

"Artículo 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."

"Artículo 43.- Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados."¹⁵

Posteriormente, el 6 de mayo de 1826, se expidió un decreto sobre la Memoria del Ministro de Hacienda. Este decreto determinaba cómo se había de presentar al Congreso, el Presupuesto General de Gastos y la Cuenta Pública del año anterior. En el artículo 1 del decreto se establecían las características de la glosa que debía realizar la Contaduría Mayor de Hacienda: "Todas estas cuentas se pasarán para su glosa a la Contaduría Mayor la cual se entenderá con los inmediatos responsables, por conducto del Gobierno, sobre los reparos y resultas que ocurran hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de Diputados, para que recaiga la correspondiente resolución del Congreso, sin que por esto se embarace

¹⁴ Ibidem. Pág. 143.

¹⁵ Idem.

la calificación que ha de recaer previamente sobre la del ministro con presencia de las observaciones que hiciere acerca de ellas la Contaduría, que podrá pedir directamente y se le remitirán del mismo modo, las noticias que juzgue oportunas."¹⁶

El 4 de abril de 1829 se estableció, que la Contaduría Mayor de Hacienda autorizaría los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y que, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procedería a expedir los finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.

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

Asimismo, el 7 de marzo de 1832, se publicó la ley sobre cómo debían cubrirse las vacantes que ocurrieran en la Contaduría Mayor y se designó la escala de sus empleados. Esta Ley establecía que las vacantes en la Contaduría se cubrirían con los empleados de la misma oficina por rigurosa escala, considerando la aptitud necesaria, calificada por los informes que los contadores mayores debían remitir a la comisión inspectora.

Cabe destacar que la primera experiencia de presidencialismo autoritario es la del General Antonio López de Santa Anna, quien fue elegido presidente de México once veces a partir de 1833, y se convirtió en un dictador que tuvo grandes fracasos en la política interna, así como en la política exterior, incluida la derrota en la guerra y la correspondiente entrega de territorio a los Estados Unidos de Norteamérica. Santa Anna fue derrocado y expulsado del país en 1855.

El 29 de diciembre de 1836, a través de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana (serie de ordenamientos de carácter centralista que abrogaron la Constitución Federal de 1824), se instituyó expresamente un órgano de la Cámara llamado Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita, para supervisar el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda. No obstante la marcada ideología absolutista y centralista de estas leyes, en ellas permaneció con sus mismas funciones, la Contaduría Mayor de Hacienda y

¹⁶ Ibidem. Pág. 145.

además se elevó a rango constitucional.

El 14 de marzo de 1838, Antonio López de Santa Anna estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. El tribunal estaría integrado por tres salas: en la de primera instancia juzgarían tres Contadores Mayores (los que hasta entonces habían estado a cargo de las Secciones de Hacienda y de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda y otro que nombraría la Cámara de Diputados), la segunda y tercera salas conocerían de los recursos ulteriores y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia, según su turno. Este tribunal estaba encargado de conocer y fallar en todos los negocios contenciosos sobre cuentas.

Cuando Antonio López de Santa Anna, sustituyó en la Presidencia de la República a don Anastasio Bustamante en 1839, acordó que el Congreso reformara la Constitución. Así, el 15 de junio de ese año, se presentó una iniciativa ante el Consejo de Gobierno para que el Congreso hiciera las reformas constitucionales que considerara necesarias. De esta manera, el Supremo Poder Conservador, aprobó el dictamen de las reformas el 9 de noviembre de 1839, y fueron publicadas el 11 del mismo mes. El proyecto de reformas señalaba que correspondía al Congreso Nacional examinar y aprobar, en el mismo periodo, la cuenta general de inversión de los caudales públicos relativa al penúltimo año. Asimismo, el 12 de marzo de 1840, se expidió el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.

Por otra parte, el 12 de junio de 1843, Santa Anna sancionó las Bases de Organización Política de la República Mexicana, donde se fijaban las facultades para que el Congreso decretará anualmente los gastos realizados en el siguiente año y las contribuciones a cubrirse y examinará y aprobará cada año la cuenta general que debía presentar el Ministro de Hacienda en lo respectivo al año anterior.

El artículo 69, fracciones I y II de estas bases establecían que la Cámara de Diputados debía:

- a)** Vigilar, por medio de la Comisión Inspectorá de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor, y
- b)** Nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, a los cuales dará sus despachos el Presidente de la República.

Así, nuevamente se establecían las facultades para que el Congreso vigilara los gastos públicos por medio de la Contaduría Mayor, desapareciendo el Tribunal de Cuentas. Asimismo, se autorizaba constitucionalmente la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados.

Por decreto del 2 de septiembre de 1846, se extinguió el Tribunal 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.

Sin embargo, diez años después, el 26 de noviembre de 1853, se publicó un Decreto que restablecía el Tribunal de Cuentas. Así, Santa Anna restableció el Tribunal y como parte de él, la Contaduría Mayor de Hacienda, dicho Tribunal estaría formado por dos salas. En la de primera instancia conocería de los juicios uno de los tres Contadores Mayores de Hacienda; en la segunda, los otros dos Contadores Mayores y el Magistrado de Hacienda. Este organismo funcionó como Tribunal hasta el 10 de octubre de 1855, fecha en que fue suprimido.

La Comisión Inspectora ha sobrevivido hasta la fecha, aunque su nombre actual es el de Comisión de Vigilancia. Sólo en tres ocasiones y por breves periodos, en 1838, 1853 y 1865, se abrogó el estatuto legal y se suspendió la existencia de la Contaduría, para ser sustituida por la anterior organización colonial conocida como el Tribunal de Cuentas. Los intentos para restablecer esa institución colonial se debieron a los esfuerzos de los grupos conservadores quienes durante buena parte del siglo XIX lucharon intelectual y militarmente contra los grupos liberales para establecer un modelo constitucional y asumir el control político del país. Fue precisamente cuando los conservadores estaban a cargo del poder ejecutivo cuando el Tribunal de Cuentas se restablecía en lugar de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Cabe desatacar que lo anterior constituye el antecedente del procedimiento que se sigue en la actualidad para revisar la Cuenta Pública, así como de los requisitos que deben llenarse para la presentación de la misma ante la Cámara de Diputados.

De lo expuesto con anterioridad se puede apreciar la gran importancia que en ésta época se dio a la Contaduría Mayor de Hacienda, ampliándose sustancialmente sus funciones de revisión.

I.6. ÉPOCA DE LA REFORMA

En la Reforma se estableció una democracia restringida, compatible con la estabilidad y el crecimiento. La transformación radical realizada por la Reforma promovió una Constitución democrática que incorporó diversos instrumentos con el propósito de estructurar un Estado acorde al momento histórico que vivía el país. Así, se conformó al Poder Legislativo en una asamblea, denominada Congreso de la Unión, de carácter unicameral, integrada por diputados elegidos por los ciudadanos mexicanos.

De acuerdo con el manifiesto del 7 de julio de 1857, los constitucionalistas promulgaron las Leyes de Reforma y el 12 de julio del mismo año, se dictó la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, con la cual se determinó la separación entre los asuntos del clero y del Estado.

Esta etapa de nuestra historia se caracterizó por una constitución liberal, libertades básicas, elecciones, cierta movilidad socioeconómica y expansión educativa, acompañados de ataques a los latifundistas y a la iglesia católica. Sin embargo, la Reforma fue limitada en su capacidad para incluir a las grandes masas de la población.

Posteriormente, en la Constitución del 5 de febrero de 1857, se estableció en el párrafo tercero, artículo 72, fracciones VII y XXIX, la facultad del Congreso para aprobar el presupuesto anual de los gastos de la federación, y para nombrar o remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. A ésta se le consideraba como el órgano dependiente del Poder Legislativo, que tenía la misión de glosar y revisar la Cuenta Pública. Con base en el artículo 72, fracción XXIX de la Constitución de 1857, se expidió el decreto de gobierno publicado el 10 de febrero de ese mismo año, en el que se restableció la Contaduría Mayor de Hacienda y la planta de empleados y sueldos que le dio la ley del 6 de Mayo de 1826.

La constitución de 1857 tuvo la influencia del desarrollo del pensamiento político. Como respuesta a la necesidad de crear pesos y contrapesos institucionales, y faculto al legislativo para exigir cuentas al ejecutivo (vgr. impuso la obligación al ejecutivo de representar anualmente un informe sobre el estado del gobierno).

Por otra parte, el 10 de mayo de 1862, se publicó un decreto expedido por el presidente Benito Juárez en el que se establecieron como facultades del Contador Mayor de Hacienda: pedir a la Secretaría del Despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fueran necesarios a la cuenta o razón, los que serían remitidos sin excusa ni pretexto en calidad de devolución, es decir toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones. Ese mismo día se publicó otro decreto en el que se establecía un agente especial de negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para que promoviera y diera seguimiento a los asuntos en que se interesara a la Cuenta Pública de la Nación, otorgándole facultades de fiscalización y de cobranza de los créditos a favor de la Hacienda Nacional, resultantes de la consecuencia de la glosa.

También se destacaba, en ese decreto, que los honorarios que percibiera el agente especial de negocios por la realización de dichas atribuciones se le cubrieran proporcionalmente al monto de los créditos que hiciera efectivos, de acuerdo con las leyes que regulaban los honorarios de los agentes de negocios en aquella época.

Posteriormente, de nueva cuenta, la condición del órgano fiscalizador volvió a cambiar, porque el 10 de abril de 1865, Maximiliano de Hausburgo emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, mediante el cual se restableció el Tribunal de Cuentas. En el artículo 20 de la ley correspondiente señalaba como función de ese Tribunal: "El examen y liquidación de las cuentas de que habla el artículo 7, se hará por un Tribunal de Cuentas con autoridad judicial", este último indicaba que: "Un Tribunal especial de Cuentas, revisará y glosará todas las de las oficinas de la Nación, y cualesquiera otras de interés público que le pase al Emperador." Sin embargo, después del triunfo de los liberales, el 20 de agosto de 1867, el Presidente Benito Juárez promovió la publicación del decreto que reformó la planta de empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual quedó a cargo de un Contador Mayor y se agregaron con carácter provisional, pero por tiempo indefinido, dos secciones liquidadoras de la deuda interna.

Asimismo, el 13 de noviembre de 1867, fue reformado el artículo 72 de la Constitución de 1857 para quedar como sigue:

- "A).- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...
- III.- Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.
- IV.- Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma...
- VI.- Examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gasto..."¹⁷

A partir de las reformas constitucionales, señaladas anteriormente, fueron varias las leyes que se propusieron para la reorganización y prácticas reglamentarias de la Contaduría Mayor de Hacienda encaminadas a ampliar y definir sus funciones.

La primera de ellas se efectuó con las reformas hechas al artículo 72 constitucional el 13 de noviembre de 1874, se restituyeron a la Cámara de Diputados, entre otras facultades exclusivas, la de vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, por medio de una comisión inspectora de su seno, así como nombrar a su personal.

Durante la VII Legislatura, "el 31 de marzo de 1875, cuando se propuso el proyecto de ley elaborado por la Comisión Inspectora. Este proyecto contenía las atribuciones, división y planta de la Contaduría Mayor.

Asimismo, el 2 de julio de 1877, la comisión inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda. En él se contenían las facultades y obligaciones del Contador Mayor, de los funcionarios y del resto de los empleados. En la parte relativa a las funciones del Contador Mayor se señalaba la obligación de informar mensualmente a la comisión inspectora sobre los trabajos ejecutados en la oficina. Por otro lado, el artículo 11 indicaba la función de revisar la cuenta general que presenta anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados haciendo las observaciones o reparos a que hubiera lugar, respecto de la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, con arreglo a los presupuestos y leyes respectivas.

Por otra parte, el 25 de noviembre de 1879, surgió otro proyecto de la Comisión Inspectora, perteneciente a la IX Legislatura, que sus autores titularon: "Proyecto de Ley Orgánica Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público"; el cual distaba mucho del anterior. No obstante, tanto uno como otro eran

¹⁷ Ibidem. Pág. 147.

propriadamente un reglamento de los trabajos del personal, más no una ley orgánica que determinara sus funciones y procedimientos. Así, aun cuando esos proyectos hubieran prosperado, no se hubieran tenido principios definidos de atribuciones.”¹⁸

En sesión del 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados acordó las obligaciones de la Comisión Inspectorá y el 6 de diciembre se dio a conocer el Reglamento Económico para la Contaduría Mayor de Hacienda, que sustituía al provisional de 1877.

I.7. ÉPOCA DEL PORFIRIATO

El régimen de Díaz fue autoritario, no hubo elecciones libres y se coartó la libertad de prensa. Algunas formalidades democráticas se mantuvieron pero Díaz conservó el control de las principales instituciones, como lo fue el Congreso. No obstante, bajo el Porfiriato, el México independiente tuvo estabilidad política y crecimiento económico.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, se observó la falta de consenso entre la facciones, y entre partidos, así como las disputas entre caciques regionales y caudillos nacionales, aunado a falta de recursos, todo ello ocasionó que se obstaculizara el proceso de fiscalización de la administración pública, por tal motivo el principio de vigilancia gubernamental, simplemente era inoperante. Por otro lado, la dictadura de Porfirio Díaz hizo del concepto de rendición de cuentas un principio insignificante.

Las características del Porfiriato representan un importante paralelismo histórico del régimen que dominaría a México hasta los últimos años del siglo XX. Entre ellos destacan: la noción positivista del progreso a través del crecimiento económico sostenido; la estrategia de desarrollo a través del comercio internacional y la inversión; la preferencia por la administración tecnócrata (científicos); la implantación de un modelo de crecimiento económico sin una estrategia clara de distribución de la riqueza; y la estabilidad política sin democracia.

El 30 de mayo de 1881, el Presidente Manuel González promulgó el decreto sobre Presentación de los Proyectos de Presupuesto, mismo que en sus artículos 18 y

¹⁸ Ibidem. Pág. 148.

19 ordenaba que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados glosara la cuenta de la Tesorería. Este Decreto establecía que se presentaran, en un solo resumen, las cuentas transitorias que por cualquier circunstancia no estuvieran saldadas a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor, tuvieran conocimiento del importe de las responsabilidades por manejo de fondos federales e hicieran el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores, llamadas también cuentas transitorias. Esta disposición puede considerarse como otro antecedente de los requisitos legales para presentar tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación como la Cuenta Pública.

Asimismo, “el 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados aprobó las obligaciones de la Comisión Inspectoras de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público; entre éstas destacaron las siguientes:

- Proponer a la Cámara de Diputados, cuando estuviera reunida, el nombramiento de los que deben cubrir los empleos vacantes de la Contaduría, excepto el del Contador Mayor, que se hará directamente por la misma Cámara;
- Elaborar el proyecto de Reglamento Interior de la Contaduría Mayor y someterlo a la aprobación de la Cámara de Diputados;
- Presentar mensualmente y con oportunidad debida, a la Cámara de Diputados, y en sus recesos a la Diputación permanente, los presupuestos de sueldos y gastos de la Contaduría Mayor y;
- Vigilar que dicha oficina cumpla con los deberes que le imponen las leyes y reglamentos.

Estas facultades de la Comisión Inspectoras, reflejan la estrecha coordinación con la Contaduría Mayor y la poca autonomía de ésta, ya que tanto su presupuesto como su reglamento dependían de la Cámara.”¹⁹

Es importante destacar que durante el gobierno del General Porfirio Díaz, el 29 de mayo de 1896, se expidió un decreto la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda organizándola en sus aspectos fundamentales, en ella, se instituyó el puesto de Oficial Mayor; y el 30 de junio del mismo año, se reformó el Reglamento de la institución, principalmente para establecer las obligaciones de ese funcionario.

¹⁹ Ibidem. Pág. 149.

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

“Esta ley establecía en su artículo 1, que la Contaduría Mayor dependería de la Cámara de Diputados bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspector, y en su artículo 2 se mencionaban las obligaciones que tenía, destacando las de:

- Glosar las cuentas de las tesorerías principales, 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;
- Registrar los avisos que reciba sobre fianzas otorgadas por empleados o agentes de administración que manejaran fondos federales, así como todo nombramiento o título que gozara de sueldo expedido por 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.

Asimismo, esta ley establecía en su artículo 3 que la Contaduría Mayor tendría las siguientes atribuciones:

- a) Cuidar que la Tesorería General de la Nación remita oportunamente a la Contaduría la cuenta de cada año fiscal;
- b) Formular las observaciones y reparos que resulten de la glosa, exigir los requisitos que no se hubieran cubierto, reclamar documentos comprobantes que no se hayan acompañado a la cuenta y hacer las réplicas a que hubiere lugar;
- c) Dirigirse a la Secretaría de Estado correspondiente, en caso de que alguna oficina, empleado o agente se rehusara 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;
- d) Consignar a la oficina respectiva del Timbre las infracciones penadas por la ley;
- e) Consignar al juez competente, a los empleados que aparecieran 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;

- f) Expedir el finiquito de la Cuenta de la Tesorería General de la Federación, en los términos que prevengan las leyes y;
- g) Expedir los finiquitos de las cuentas a que se refiere la fracción II del artículo 2.²⁰

El 22 de mayo de 1901, el Presidente Porfirio Díaz reglamentó, mediante decreto, lo relativo a la conservación e inutilización de los libros y documentos en poder de la Contaduría Mayor de Hacienda, los cuales serían inutilizados a los 10 años contados desde la fecha del finiquito de cada cuenta.

El 6 de junio de 1904 se expidió también por el Presidente Porfirio Díaz, una segunda ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, que derogó la ley del 29 de mayo de 1896 y todas las demás disposiciones que se opusieran a la misma. En ella se estableció la facultad de la Contaduría para la revisión y glosa de la Cuenta Pública de las entidades gubernamentales existentes en esa época, ejerciendo las funciones de vigilancia que en materia de Hacienda le encomendaran las leyes, detallándose los requisitos y procedimientos para la citada revisión y glosa, explicándose además, la forma de hacer los nombramientos del personal que la integraban, los requisitos para expedir finiquitos, declarar la prescripción y fijar responsabilidades.

Durante ese mismo año se expidió el Reglamento de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda. En ese reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre, se explicaba en detalle el contenido de cada uno de los capítulos que integraban la segunda ley.

La Comisión Inspectorá en ejercicio de la facultad que le confería el artículo 18 de la ley, expidió el 29 de abril de 1906, el Régimen Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.

1.8 ÉPOCA POSREVOLUCIONARIA

Posterior a la Decena Trágica, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoció el gobierno de Victoriano Huerta. Al triunfo de los carrancistas se convocó a un Congreso Constituyente y el 31 de enero de 1917 fue firmada la nueva Constitución escrita en su mayor parte por Venustiano Carranza, misma que

²⁰ Ibidem. Págs. 149 - 150.

fue publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de ese mismo año.

La Constitución de 1917, prohibió la reelección del Poder Ejecutivo: Presidente, vicepresidente, gobernadores de los estados y presidentes municipales. El Presidente Carranza reconoció algunos legados de la Revolución y pugnó porque quedaran inscritos en la Constitución, dándoles un sentido social. Entre los aspectos más importantes destacan: el salario mínimo; el día de trabajo, la jornada laboral de ocho horas; la reforma en la tenencia de la tierra; y otras medidas nacionalistas importantes como el sufragio universal directo. Sin embargo, se mezclaron aspectos democráticos con elementos importantes que fueron la base del autoritarismo. Por ejemplo, por una parte, se hizo énfasis en la soberanía popular, en elecciones libres y en garantías para los derechos individuales, el federalismo y la separación de poderes; pero por otra, se incluyeron las bases para un gobierno central fuerte y una presidencia con múltiples poderes, que posteriormente sería una presidencia con poder prácticamente absoluto.

Cabe destacar que la colaboración de poderes contenida en la Constitución de 1917, se observa al analizar las funciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De la función legislativa, integrada en el Congreso de la Unión, formado por las Cámaras de Diputados y Senadores, se deriva el principio de autoridad de la ley, del cual se desprende que las leyes dictadas no pueden ser derogadas, modificadas o adicionales sino por otra resolución del mismo poder y bajo idénticos procedimientos a los seguidos para su formación.

“El artículo 73, fracción XXIV, de la citada Constitución, señalaba que el Congreso tenía la facultad para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor. Por su parte el artículo 74, fracciones II, III y IV, establecían como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- Vigilar por medio de una Comisión Inspectorá de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina y;
- Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrir aquél....”²¹

Los sucesores de Carranza, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, ampliaron la

²¹ Ibidem. Pág. 151.

fuerza del Estado y extendieron su control al sector agrario y se profundizó también en los aspectos laborales. Para el término de sus respectivos mandatos, en 1928, la estabilidad del régimen todavía era incipiente. Se registraban actos violentos y también el deseo de los presidentes por extender su presidencia más allá del término constitucional, esto fue claro en los casos de Obregón y Plutarco Elías Calles.

Fue hasta el 31 de diciembre de 1936 cuando el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, promulgó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1937.

“Las atribuciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con esta Ley Orgánica se encuentran mencionadas en los artículos 1, 7, 8, 9, 17, 18, 19, y 20, de las cuales se pueden formar 3 grupos:

- De revisión y glosa.
- De fiscalización.
- De finiquitos.”²²

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 7 disponía: "La Contaduría Mayor revisará y glosará la cuenta anual del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejan fondos o valores de la Federación, en el concepto de que el examen que practique no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se hará una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas". En los términos de los artículos 26 y 28, la cuenta anual sería presentada por el Ejecutivo dentro del año siguiente a la fecha de cierre del ejercicio correspondiente y la Contaduría Mayor dispondría de un año para practicar su revisión y glosa.

Así, la Contaduría Mayor de Hacienda tenía como facultad fiscalizar la contabilidad de las oficinas públicas, ordenando las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación de la Comisión Inspectorá de la Cámara de Diputados.

²² Idem.

Una vez revisada y glosada una cuenta normal, la Contaduría Mayor 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, aun cuando se encontrara otra anterior pendiente. Así, en ocasiones, el finiquito se otorgaba estando pendientes de glosar algunas cuentas.

“La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1937 se mantuvo sin cambios hasta que fue reformado, mediante decreto promulgado por Miguel Alemán Valdés, el artículo 32, fracción I, inciso b, y publicado el 31 de diciembre de 1948. La reforma facultó al Ejecutivo Federal para que, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolviera qué 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 los documentos antes mencionados debían conservarse por tiempo indefinido.”²³

La Revolución Mexicana reivindicó la necesidad de erigir un gobierno democrático sujeto a una continua vigilancia para evitar incurrir nuevamente en un sistema dictatorial. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 avanzó hacia la implementación de un sistema de división de poderes, pero para prevenir posibles arbitrariedades también instituyó un sistema de pesos y contrapesos institucionales tanto horizontales -entre los Supremos Poderes de la Unión- como verticales -es decir, entre los estados y la Federación- y exigía a los funcionarios rendir cuentas de sus actividades públicas, dichos principios no entraron en vigor durante el régimen posrevolucionario. Eso se debió al desarrollo de un sistema fuertemente jerárquico donde el titular del ejecutivo se encontraba en la cima. Esta situación derivó en una "fusión de poderes".

La "fusión de poderes" se caracterizó, por un gobierno unificado, es decir, por una situación en la cual un mismo partido político tenía a su cargo las funciones legislativas y ejecutivas. Asimismo, el partido era capaz de imponer una disciplina partidista, esto es, una situación en la cual los grupos parlamentarios tanto en el

²³ Ibidem. Pág. 152.

Congreso como en el Senado, seguían un mismo patrón de conducta y votaban de manera cohesiva y coherente, de acuerdo con las preferencias del Presidente. Y finalmente, el titular del ejecutivo desempeñaba un papel de liderazgo dentro del partido; a partir de ese esquema de concentración de poder, cualquier instancia gubernamental estaba a disposición del presidente.

I.9. ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1963, se reforman los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1937 y se derogan sus artículos 29, 30 y 31. Así, se estableció que las oficinas del Ejecutivo de la Federación y todas aquellas que de acuerdo con la ley presentaban la Cuenta anual, debían remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda, los estados de contabilidad que resumiesen sus Cuentas Anuales. Se especificaba también que debían conservar, a disposición de la Contaduría, los documentos comprobatorios originales, así como los libros de contabilidad respectivos para su revisión, glosa y consulta. Esta reforma precisó el plazo de un año para que la Contaduría Mayor de Hacienda practicara la revisión y glosa. Dicho término debía computarse a partir de la fecha en que la Contaduría recibiera los estados de contabilidad.

“El 31 de diciembre de 1976, por decreto, se reforman los artículos 7, 8, 12, 28 y se adicionaron los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica. Entre las reformas y adiciones destacan las siguientes:

- El artículo 7, impuso a la Contaduría Mayor de Hacienda la obligación de tener cuidado de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos hechos, es decir un examen de la exactitud y justificación, y que dichas cantidades estuvieran debidamente comprobadas y justificadas.
- De acuerdo con las reformas al artículo 8, la Contaduría Mayor de Hacienda quedó facultada para practicar no solamente visitas, sino auditorías a las diversas oficinas previa autorización de la Comisión Inspector, y auxiliarse de profesionales de reconocido prestigio. Asimismo, se le facultó para 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 reforma del artículo 12 estableció que las responsabilidades que se constituyeran a funcionarios o empleados del sector público no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por lo tanto, se les exigiría su cumplimiento aun cuando la responsabilidad se hubiera hecho efectiva total o parcialmente.
- En el artículo 28 se definió que la Contaduría Mayor de Hacienda tendría de plazo un año, a partir de la fecha en que recibiera los estados de contabilidad, para practicar la glosa de la Cuenta Pública Federal. Sin embargo, si a juicio de la Contaduría se considerara insuficiente este plazo, lo haría del conocimiento de la Comisión Inspector a fin de que ésta resolviera lo conveniente. Con dicha reforma se trataba de conceder a la Contaduría el plazo que fuese necesario para que la revisión de la documentación contenida en la Cuenta Pública, se realizara en la forma más exhaustiva posible.
- Por otro lado, la adición del artículo 29 de la Ley Orgánica facultó a la Contaduría Mayor de Hacienda para intervenir en la revisión del cobro de ingresos y en las actas o contratos que afectaran las partidas del presupuesto o propiciaran el incumplimiento de una ley.
- Por último, en el artículo 30, se impuso al Ejecutivo, por conducto de la dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría Mayor, a solicitud de ésta, de las actas y contratos de los que resultaran 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 afectaran a la Cuenta Pública.

En esta etapa cabe destacar que, en 1977, se ampliaron las facultades de la Contaduría Mayor reformándose el artículo 74 de la Constitución para quedar como sigue:

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...
IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben

decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de la Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, 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, determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley".²⁴

A su solicitud, el Ejecutivo Federal le informará de los actos o contratos de los que resulten derechos u obligaciones a las entidades del sector público y de cuyos términos o condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal; y las responsabilidades que se constituyeran a cargo de los funcionarios o empleados del sector público no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por tanto, se les exigiría su cumplimiento, aunque la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Conforme a las reformas hechas a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, 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".

Además, el Ejecutivo Federal debería presentar la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de junio; y el informe previo derivado de la revisión de la Cuenta Pública, que contendrá las evaluaciones técnicas que a su juicio procedan en

²⁴ Ibidem. Págs. 153 - 154.

relación con los ingresos y el ejercicio de los presupuestos de egresos, se presentará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Inspector, dentro de los primeros 10 días del mes de noviembre de cada año.

“La Contaduría Mayor fue consolidándose como una institución de fiscalización y control gubernamental con facultades cada vez más amplias que le permitían ejercer más efectivamente sus funciones. Así, el 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, determinándose su carácter de órgano técnico (órgano de control y fiscalización) de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal,”²⁵ con el objetivo primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos.

“La Ley Orgánica de 1978 quedó integrada por tres partes:

- 1.- Orgánica:** comprende los tres primeros capítulos que definen y conforman a los órganos que tienen injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias.
- 2.- Funcional:** que consta de los capítulos cuarto y quinto, define a la Cuenta Pública y establece la operación, los medios y los elementos de que se vale el órgano técnico para ejecutar sus acciones.
- 3.- De Responsabilidades y Prescripción:** constituida por los capítulos sexto y séptimo, respectivamente y por los artículos transitorios.”²⁶

Uno de los aspectos fundamentales de esta ley es que modificó sustancialmente el sistema de comisiones en la tarea parlamentaria de control de evaluación de la política pública, asignándole esa tarea a la Contaduría Mayor de Hacienda. De esta manera el artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto, de la Ley fundamental señalaba que: "La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los

²⁵ Ibidem. Pág. 155.

²⁶ Idem.

programas."²⁷

“Por otra parte la revisión de la Cuenta Pública tenía como sus principales objetivos:

- **Verificar** la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado y de las cantidades erogadas. Así como los precios, volúmenes y calidad de las obras públicas ejecutadas. También verificaba que las entidades contenidas en el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, realizaran sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de Ingresos y a los presupuestos de Egresos, y el cumplimiento de 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.
- **Fiscalizar** los subsidios, transferencias y apoyos para operación e inversión, concedidos por el Gobierno Federal a los estados, 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, y verificar su aplicación al objetivo autorizado. En el caso de los municipios la fiscalización de los subsidios se hacía por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente.
- **Revisar** si las entidades alcanzaron, con eficiencia, los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme al ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- **Comprobar** si el gasto se ajustó a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, el cumplimiento de los programas y subprogramas aprobados; si la recaudación de los ingresos se realizó eficientemente y de conformidad con las leyes aplicables en la materia; si las inversiones y gastos autorizados a las Entidades se aplicaron eficazmente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.

²⁷ Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Estas actividades de verificación, fiscalización, revisión y comprobación eran efectuadas a través de los siguientes mecanismos: auditorías directas, auditorías indirectas, visitas e inspecciones y revisión de estados financieros.

Por otra parte, el artículo tercero de esta misma ley orgánica, establece que, para la revisión de la Cuenta Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda ejercerá funciones de contraloría y teniendo las siguientes atribuciones:

1.- Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

- a)** 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 de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;
- b)** Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;
- c)** Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y
- d)** Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.

2.- Elaborar y rendir:

- a)** A la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública 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 la del Departamento del Distrito Federal.
- b)** A la Cámara de Diputados, el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y 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.

3.- 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. En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se realiza por el órgano de fiscalización superior de los congresos estatales.

4.- 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.

5.- 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.

6.- 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.

7.- Establecer coordinación, en los términos de esta ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto 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.

8.- Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

9.- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

10.- Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.”²⁸

Por otra parte, la Contaduría Mayor de Hacienda revisará la cuenta comprobada de cada ejercicio mensual del Congreso de la Unión, de conformidad con el

²⁸ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003. Pág. 155-159.

artículo 202 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que "... los tesoreros de ambas Cámaras sólo están obligados, bajo su estricta responsabilidad, a rendir cuentas del manejo de fondos de su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de la Cámara correspondiente."²⁹

En enero de 1979 la Contaduría Mayor de Hacienda sólo contaba con una unidad administrativa que, con carácter de dirección y con la denominación de "Auditoría General", desempeñaba las funciones sustantivas y adjetivas de la institución y dependía simultáneamente del Oficial Mayor y del Contador Mayor, quienes tenían el mismo nivel jerárquico y dependían, a su vez, de la entonces Comisión Inspector de la Cámara de Diputados. Esta estructura se había mantenido por lo menos desde 1961.

En ese mismo año (1979), se modificó la Ley Orgánica y con ello la organización básica de la Contaduría Mayor, ya que desapareció el puesto de Oficial Mayor; se creó el de Subcontador Mayor, dependiente del Contador Mayor, y se previó la creación de las unidades administrativas y de los departamentos necesarios para el ejercicio de las nuevas funciones y atribuciones de la institución.

Por consiguiente, desapareció la Dirección de Auditoría General y sus funciones se asignaron a las Direcciones Generales de Administración y de Auditoría, que dependían del Subcontador Mayor y se encargaban de realizar las funciones adjetivas y sustantivas de la Contaduría Mayor de Hacienda respectivamente. Además, se crearon el Departamento de Planeación y Organización, que dependía del Subcontador Mayor, y la Asesoría Técnica y Jurídica, dependiente del Contador Mayor.

En octubre de 1979, la Asesoría Técnica y Jurídica y el Departamento de Planeación y Organización se convirtieron en las Direcciones Generales Jurídica y Consultiva, y de Planeación y Desarrollo, en ese orden, pasando a depender del Subcontador Mayor, de esta manera, el número de direcciones generales aumentó a cuatro.

En diciembre de 1979, la estructura orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se modificó una vez más para quedar constituida por las Direcciones Generales de

²⁹ Ibidem. Pág. 159.

Administración, de Auditoría, de Ingeniería, de Investigación y Análisis, Jurídica y Consultiva y de Planeación y Desarrollo.

Posteriormente, el 14 de mayo de 1980, se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el cual únicamente se establecían las atribuciones de las Direcciones Generales de Administración, Jurídica y Consultiva y de Auditoría. En ese mismo mes, el número de unidades administrativas de la Contaduría se elevó a 10, todas ellas dependientes del Subcontador Mayor, a saber, las Direcciones Generales de Administración, de Ingeniería, de Investigación y Análisis, Jurídica y Consultiva, de Planeación y Desarrollo, de Auditoría Legal, de Egresos y de Ingresos, a las que se agregaban la Contraloría General y la Tesorería General.

En 1983 se consideró conveniente reorganizar nuevamente a la Contaduría Mayor de Hacienda, con objeto de darle una estructura orgánica más funcional y acorde con las funciones encomendadas. Así, se crearon las cinco unidades administrativas que tenían a su cargo las actividades sustantivas de la institución, es decir, las Direcciones Generales de Auditoría de Ingresos al Sector Central, de Egresos al Sector Central, al Sector Paraestatal, de Obra Pública (que hasta agosto de 1988 se había denominado Dirección General de Ingeniería) y de Evaluación de Programas. Con dependencia del Contador Mayor se establecieron las Direcciones Generales de Administración; Análisis, Investigación Económica e Informes; y Jurídica (que se llamó Dirección General Jurídica y Consultiva hasta agosto de 1988); así como las Unidades de Auditoría Interna y la de Programación, Normatividad y Control de Gestión.

En 1984 la Unidad de Auditoría Interna se convirtió en la Dirección de Auditoría Interna y, con ligeros cambios en su estructura, la Dirección General de Análisis, Investigación Económica e Informes modificó su denominación por la de Dirección General de Análisis e Investigación Económica.

A principios de 1987 la Dirección de Sistemas, que hasta entonces había formado parte de la Dirección General de Administración, pasó a depender directamente del Contador Mayor; posteriormente, en ese mismo año se transformó en la Dirección General de Sistemas.

En atención a las reformas de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos aparecidas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, en septiembre de ese año se creó la Dirección General de Situación Patrimonial, de conformidad con el acuerdo tomado por la Presidencia de la Gran Comisión, así como de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados. La ley de referencia, que imponía a los legisladores y servidores públicos de la Cámara de Diputados la obligación de presentar sus declaraciones de situación patrimonial ante un órgano del Poder Ejecutivo, fue reformada por acuerdo de las fracciones parlamentarias de la LV Legislatura para que, en adelante, fuera la propia Cámara de Diputados, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, la que recibiera dichas declaraciones y llevara el registro de situación patrimonial de legisladores y servidores públicos de ese órgano legislativo, a partir del nivel de Jefe de Departamento.

Una vez que se integró esa unidad administrativa, que dependía directamente del Contador Mayor de Hacienda, se iniciaron los trabajos tendentes a establecer un sistema para efectuar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los ciudadanos diputados y de los servidores públicos tanto de la Cámara de Diputados como de la Contaduría Mayor de Hacienda; y realizar las actividades relacionadas con la recepción y custodia de sus declaraciones de situación patrimonial. Asimismo, por acuerdo de la Plenaria de la Cámara de Senadores y, posteriormente, ratificado por unanimidad en la Cámara de Diputados, se lleva a cabo el registro, recepción y custodia de las declaraciones de situación patrimonial de los CC. Senadores de la República.

A fin de atender oportunamente los requerimientos y mandatos de la Cámara de Diputados, el Órgano Superior de Fiscalización se ha venido adecuando funcionalmente, con los mismos recursos humanos y materiales con que cuenta. De esta manera, de conformidad con sus atribuciones reglamentarias, el entonces Contador Mayor de Hacienda delegó algunas facultades a las unidades administrativas que consideraba pertinente y, adscribió unidades administrativas a otras áreas.

Con objeto de iniciar un proceso de evaluación gubernamental, cuya finalidad era conocer el impacto que había tenido la gestión del Gobierno Federal en la sociedad, por acuerdo del Contador Mayor y con el conocimiento de la Comisión de Vigilancia, fue necesario apoyarse en una Coordinación General para

administrar mejor el tramo de control del titular del órgano técnico, a la cual se adscribieron para su coordinación las Direcciones Generales de Evaluación de Programas, de Análisis e Investigación Económica, de Programación y Control de Gestión, y de Sistemas.

Posteriormente, ante la continua petición de las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, para efectuar revisiones a la desincorporación de entidades paraestatales en sus diversas modalidades, se planteó la creación de la Dirección de Planeación y Estudios Especiales; para tal efecto, se autorizaron los recursos presupuestales y las plazas respectivas en el presupuesto de 1993.

Asimismo, para ampliar la cobertura de las revisiones especiales a proyectos específicos, en el último trimestre de 1993, se creó la Dirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios, la cual fue autorizada en el presupuesto de 1994, con su asignación presupuestal y las plazas respectivas. De esta forma, la Dirección de Planeación y Estudios Especiales y la de Evaluación de Proyectos Prioritarios conformaron lo que se constituiría a finales de 1994, como la Unidad de Proyectos y, posteriormente, en la Dirección General de Proyectos, a partir de 1996, con las asignaciones presupuestarias y las plazas correspondientes.

El 28 de noviembre de 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.

En este contexto, durante la LVI Legislatura se presentaron tres iniciativas de reformas al marco jurídico de este órgano de fiscalización, la primera, presentada por el Ejecutivo Federal en noviembre de 1995, la segunda, por el Partido Acción Nacional en marzo de 1996 y la tercera, por el Partido de la Revolución Democrática en abril de 1997, las cuales, conllevaban el mismo fin, revalorizar la fiscalización superior en México.

Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

cuentas del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

“El 30 de julio 1999, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales se orientaban hacia una mayor transparencia en la utilización de los fondos públicos, dando origen a la Auditoría Superior de la Federación. Las reformas constitucionales se referían a:

- **Artículo 73, fracción XXIV**, faculta al Congreso de la Unión "para expedir la Ley que regula 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."
- **Artículo 74, fracción II**, señala la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para "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 términos que disponga la Ley."
- **Artículo 74, fracción IV, párrafo sexto**, establece que "para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si en el examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley."
- **Artículo 79**, establece que "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 de que disponga la ley".

Derivado de las reformas constitucionales el 20 de diciembre del 2000, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y el 5 de septiembre de 2001, se suscribió el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de

la Federación, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre del mismo año, con el propósito de dotarla de autonomía técnica y de gestión, así como de facultades ampliadas de control presupuestal, financiero y de desempeño.”³⁰

Por todo lo anterior, actualmente el ente fiscalizador de la Cámara de Diputados goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y asume cabalmente sus responsabilidades en el proceso de rendición y revisión de la Cuenta Pública.

Cabe destacar que el autoritarismo mexicano se afirmó a lo largo de nuestra historia en un marco en apariencia formalmente democrático que negaba la existencia de cualquier forma de autoritarismo. Así, entre reglas reales del juego político y las reglas formales, se desarrolló un sistema de rendición de cuentas y de fiscalización débil e ineficiente cuyo principal objetivo fue el de validar y fortalecer al sistema político representado por el Presidente de la República.

Si bien la Presidencia de la República era la instancia más poderosa, eso no se debía al diseño constitucional, -sino a atribuciones "partidistas", porque derivaban de la capacidad del Ejecutivo de mantener el liderazgo de partido, por medio del cual era capaz de controlar, distribuir y designar los cargos de "elección" y los cargos de la administración pública entre los miembros del partido. En esa situación de presidencialismo extremo y "metaconstitucional", el principio político de rendición de cuentas se ejercía de manera unidireccional; es decir, todos los funcionarios públicos elegidos o designados sólo tenían la obligación de informar al presidente el estado de la administración pública. Esta situación operó desde 1929 hasta 1997.

A partir de la década de los noventa se incrementó en México el uso del término rendición de cuentas debido a dos condiciones: en primer, lugar se refería a las presiones sociales, institucionales e, incluso internacionales, para transitar de un gobierno con tendencias autoritarias hacia uno democrático. En ese sentido las garantías institucionales de la poliarquía -rendición de cuentas vertical- aparecían como una prioridad. Y en segundo lugar, las elecciones intermedias para la conformación del Congreso en 1997 rompieron el esquema de presidencialismo

³⁰ SOLARES Mendiola, Manuel. La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica, (Serie estudios jurídicos, Num. 172). Editorial: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 8 de marzo de 2004. Págs. 26-29.

extremo y derivaron, por primera vez desde 1929, en un gobierno dividido, es decir, una situación en la cual el titular del ejecutivo no contaba con una mayoría parlamentaria. De tal suerte, los legisladores de oposición exigían cuentas - horizontalmente- del quehacer presidencial.

Los resultados de la elección intermedia de 1997 obligaron al presidente a asumir el poder que efectivamente le confiere la Constitución, es decir los de un presidencialismo que no tenga intervención o ingerencia en la toma de decisiones de los asuntos de los poderes legislativo y judicial. Si bien el instrumento de poder más fuerte del ejecutivo se refiere al "poder de veto" no se lo puede comparar con el poder decreto de sus similares, (vgr. en Argentina y Brasil). De tal suerte, a partir de 1997, comenzó una nueva relación entre el ejecutivo y legislativo en la cual ambas instancias exigen a su contraparte rendir cuentas a la ciudadanía.

Los países inmersos en un proceso de transición política, -con miras a instaurar, eventualmente, un sistema democrático- no sólo hacen cambios en lo referente "a la esfera política; paralelamente llevan a cabo reformas para poder pasar de una economía cerrada y proteccionista a una liberal y abierta a la competencia comercial; Y además de esos dos procesos, hay un tercero, igualmente profundo y menos evidente, la tentativa de institucionalizar formalmente al Estado. Esto es, desarrollar un sistema en el cual los miembros, funcionarios y dirigentes de la asociación se sometan al imperio impersonal y universal del orden jurídico.

Para cumplir sus funciones, el Estado recaudaba impuestos y conforme se extendía y generalizaba entre la población, el pago de ellos, tuvo lugar un incremento en la demanda de representación política, para finalmente arribar a un sistema democrático representativo. Si así ocurrió, entonces se trata de un periodo de evolución hacia la democracia de por lo menos cuatro siglos. Por el contrario, los Estados en proceso de democratización, como es el caso de México pretenden seguir ese patrón a pasos acelerados y con una lógica distinta. Y la exigencia de rendición de cuentas no sólo tiene la función de consolidar la democracia, sino también de hacer confiable y transparente la gestión gubernamental con la finalidad de atraer inversión. Pero también de manera fundamental, la rendición de cuentas sirve como una medida de combate a la corrupción y para institucionalizar formalmente al Estado.

Las discusiones sobre la rendición de cuentas adquirieron relevancia -de manera

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

relativamente reciente, desde finales de los ochenta y particularmente a mediados de los noventa- a partir de los procesos de transición política de gobiernos autoritarios a regímenes eventualmente democráticos.

La rendición de cuentas se concibió como una condición necesaria para el buen funcionamiento de un sistema democrático. La abundancia de artículos, debates y discusiones sobre el tema, tanto en la academia como en los medios de comunicación, contribuyó a introducir el tema en la agenda política con cierta apariencia de novedad.

Podemos establecer una cronología de la evolución de la fiscalización en México, en el siguiente cuadro se sintetiza los principales aspectos relacionados con la evolución de las instituciones de fiscalización en México desde antes de la Colonia hasta nuestra época. En él se puede apreciar la dinámica que ha registrado el mecanismo de fiscalización.

A lo largo de la historia, la fiscalización o revisión de cuentas ha sido parte fundamental del desarrollo administrativo, político y social en nuestro país.

Como pudimos apreciar, el origen de la rendición de cuentas y la fiscalización en México se ubica en España. Sin embargo los antecedentes de un órgano de fiscalización superior como lo conocemos en la actualidad, datan de la época de la formación del Estado contemporáneo.

Evolución de las instituciones de fiscalización en México, 1453-2001

AÑO	EVENTO
1453	Se funda en España el Tribunal Mayor de Cuentas.
1510	Desaparece el Tribunal Mayor y es sustituido por el Consejo de Hacienda.
1524	Se establece en la Nueva España el Tribunal de Cuentas.
1605	Felipe III Rey de España, funda el Tribunal de Cuentas en México.
1812	Se promulga la Constitución Española de Cádiz.
1824	Se promulga la primera Constitución del México independiente. Se crea la Contaduría Mayor de Hacienda de México, sustituyendo al Tribunal de Cuentas de la Nueva España.
1826	Decreto sobre la Memoria del Ministro de Hacienda.
1836	Se crea la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.
1838	La Contaduría Mayor es sustituida por el Tribunal de Revisión de Cuentas.
1840	Se promulga el Reglamento Interno del Tribunal de Revisión de Cuentas.
1843	El Tribunal es sustituido por la Contaduría Mayor.
1853	El Presidente Santa Anna restablece el Tribunal de Cuentas.

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

1855	El Tribunal de Cuentas es abrogado una vez más.
1857	Se promulga una nueva Constitución restableciéndose la Contaduría Mayor bajo la jurisdicción y autoridad del Congreso.
1865	El emperador Maximiliano restablece, por dos años, el Tribunal de Cuentas.
1896	Se promulga la primera Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1904	El presidente Díaz expide la segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1917	Se promulga una nueva Constitución. La Contaduría se ratifica como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.
1937	Se promulga una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1948	Modificación a la Ley Orgánica de 1937.
1978	Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1980	Se publica un nuevo Reglamento Interior.
1988	Se promulga un nuevo Reglamento Interior vigente hasta 1997.
1999	Se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, y se crea la entidad de fiscalización superior.
2000	El 10 de agosto se expide el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda.
2000	Se promulga la Ley de Fiscalización Superior el 29 de diciembre
2001	Inicia funciones la Auditoría Superior de la Federación en enero.
2001	Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Septiembre 12.

En el presente capítulo se presentó la evolución de la fiscalización y la rendición de cuentas en México a partir del estudio de las etapas más importantes de nuestra historia política. Con respecto al órgano de fiscalización superior se destacan los modelos de organización que éste ha tenido tanto como Tribunal de Cuentas, como Contaduría Mayor y actualmente como Auditoría Superior. Asimismo, se analizó su posición ante los poderes, su presencia o ausencia constitucional a lo largo de nuestra historia y la evolución de sus funciones fiscalizadoras.

La Contaduría Mayor de Hacienda existió sin ningún intervalo hasta el último día de 1999, fecha en que entró en funciones la Auditoría Superior de la Federación. La larga historia y el estatuto constitucional que disfrutó ese órgano, tiene un escaso paralelismo con relación a otras instituciones públicas mexicanas. Lo mismo se aplica a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría, la cual es la única comisión de la Cámara que gozó de un estatuto constitucional hasta 1999, y una de las pocas con tan larga historia.

El objetivo principal de este análisis fue destacar que desde el punto de vista jurídico formal, la fiscalización en México ha ido evolucionando conforme al desarrollo y consolidación de otras instituciones políticas del país; factores culturales, económicos, sociales y políticos han influido en la evolución de la rendición de cuentas y su fiscalización. Sin embargo, diversos factores políticos

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

tales como el autoritarismo y la transición democrática, han obstaculizado el desarrollo de la política de la rendición de cuentas e impedido la función imparcial, autónoma e independiente del máximo órgano de fiscalización.

La evolución del órgano de fiscalización superior en México ha sido dinámica y acorde con la situación económica, política y social que ha vivido el país en sus diferentes etapas. En diversas formas, con distintas denominaciones, alcances y responsabilidades, desde la Colonia hasta la época actual, siempre ha existido un órgano de control externo al poder ejecutivo enfocado a lograr el adecuado uso de los recursos públicos.

Capítulo II

MARCO CONCEPTUAL

II.1. FISCALIZACIÓN; II.2. CONTROL; II.2.1. CONTROL INTERNO; II.2.2. CONTROL EXTERNO; II.3. AUDITORIA; II.3.1. TIPOS DE AUDITORIA; II.3.2. AUDITORÍA GUBERNAMENTAL (GESTIÓN PÚBLICA); II.3.3. AUDITORÍA DE DESEMPEÑO Y AUDITORÍA INTEGRAL; II.4. RENDICIÓN DE CUENTAS; II.4.1. RENDICIÓN VERTICAL DE CUENTAS; II.4.2. RENDICIÓN HORIZONTAL DE CUENTAS; II.5. CORRUPCIÓN; II.6. RESPONSABILIDAD.

II.1. FISCALIZACIÓN

Para este tema empezaremos con la definición y fundamento de la expresión fiscalización de la hacienda pública que al respecto Granofi comenta que los términos "fiscalización", "control" y "contralor" (del francés *controleur*) son considerados como sinónimos. Las expresiones "fiscalización" y "fiscal", tienen acepciones diferentes, puesto que la primera se refiere al control o supervisión y la segunda califica un sector específico del ordenamiento jurídico en relación con el fisco, órgano de la administración pública federal encargado de recaudar y exigir a los particulares las contribuciones que la ley señala".¹

El Glosario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define a la fiscalización como "un mecanismo de control que tiene una connotación amplia... "se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación..., el término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto".²

En este sentido, Vega Ochoa comenta que "en sus orígenes se consideró a la fiscalización como una actividad propia del fisco hacia los contribuyentes, para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Con el tiempo, el término fiscalización se amplió y se refiere a la rendición de cuentas de parte de los organismos públicos al Poder Legislativo, abarcando además de la comprobación de la legalidad de los actos públicos, su eficiencia, eficacia, el cumplimiento de los programas de gobierno y recientemente, el fincamiento de responsabilidades."³

En las democracias modernas la fiscalización es un elemento fundamental para evaluar y revisar las acciones de gobierno considerando su veracidad y legalidad.

Con las referencias antes planteadas podemos definir para nuestro estudio a la fiscalización, y fiscalización superior de la siguiente manera:

- **FISCALIZACIÓN:** mecanismo de control que tiene una connotación amplia, se entiende como sinónimo de inspección, vigilancia, de seguimiento, de auditoría, de supervisión, control y evaluación.

¹ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003. Pág. 56 - 57.

² Ibidem. Pág. 57.

³ Idem.

- **FISCALIZACIÓN SUPERIOR:** implica el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables del Poder Legislativo, que permiten un mayor adecuado equilibrio entre los poderes, constituye la plataforma institucional del sistema nacional de rendición de cuentas, además se refiere al control externo de los ingresos, egresos y, en general, de los recursos públicos, que se ejerce fuera de la administración pública, a cargo del Poder Legislativo que la lleva a cabo por conducto de su entidad fiscalizadora superior.

En el mundo han surgido diversos tipos de órganos encargados de la fiscalización de los Poderes Ejecutivos, ello debido a que el control del Poder Legislativo sobre el presupuesto y la Cuenta Pública data de largo tiempo, y se encuentra vinculado a la presencia de entes especializados para verificar que se lleve a cabo una adecuada rendición de cuentas, optándose por constituir entidades dotadas de autonomía funcional, capaces de analizar con rigor técnico y con eficacia el estado de las cuentas estatales. De este modo, los legisladores pueden tomar decisiones y adoptar medidas para el mejor uso y destino de los recursos públicos, corregir las deficiencias y exigir las responsabilidades a que dé lugar, brindando a los cuerpos legislativos el soporte y las directrices técnicas para el cumplimiento de dicha tarea, y con ello comprobar en qué medida se han respetado los lineamientos establecidos en el presupuesto general.

Existen distintos enfoques que se han adoptado en diversos países para la constitución de los órganos encargados de la fiscalización superior, los cuales son:

- **“Modelo Napoleónico**, a través de un Tribunal de Cuentas con autoridad administrativa y judicial independiente, que fiscaliza a los poderes ejecutivo y legislativo con énfasis añadido en el cumplimiento de las disposiciones legales;
- **Modelo de Westminster**, con la figura de un auditor general liderando a un cuerpo independiente que presenta reportes al Legislativo sobre las operaciones financieras de las entidades gubernamentales; y
- **Modelo de Junta o Directorio**, compuesto por una Comisión de auditoría (cuerpo decisorio) y secretariado Ejecutivo (órgano ejecutivo), independiente al poder ejecutivo, cuyo presidente de hecho es el auditor general de una nación, que presenta sus hallazgos sobre los ingresos y gastos del gobierno al órgano legislativo.”⁴

⁴ Auditoría Superior de la Federación. Segundo Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2003. Pág. 41.

En este sentido, existe otra categoría de los modelos de fiscalización superior que son:

- ❖ “**Modelo Europeo:** es la primera gran categoría de entidades de fiscalización que se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas. Si bien son verdaderos tribunales que operan de manera colegiada, con magistrados inamovibles, son a la vez, órganos que dependen del parlamento.”⁵
- ❖ “**Modelo Estadounidense:** se basa en la integración de Auditorías o Contralorías Generales, y no de tribunales como el europeo, y constituye la segunda gran categoría. En ella se enmarcan la mayoría de los países del *Common law* anglosajón, como Australia. Canadá. Estados Unidos e Inglaterra. A diferencia del europeo, este modelo se encuentra bajo una dirección unipersonal. Las auditorías forman parte del poder legislativo, aunque cuentan con autonomía técnica y operativa. Sus titulares son igualmente inamovibles y sus periodos fluctúan entre 8 y 15 años dependiendo de cada país.”⁶

A pesar de las diferencias encontradas entre los modelos, todos destacan por hacer énfasis en la autonomía, igualmente, los órganos encargados de la fiscalización son responsables ante los parlamentos o congresos a los cuales rinden los informes de sus investigaciones, los dictámenes de la Cuenta Pública y de las auditorías especiales llevadas a cabo.

El esquema mexicano se inserta dentro del Modelo de Westminster y del Modelo estadounidense. Con la creación de la Auditoría Superior de la Federación se dio un paso muy importante en el cumplimiento de la forma más eficaz y apropiada del control y la fiscalización externa. Para crear este órgano -que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda-, se reformó la Constitución en sus artículos 73 fracción XXIV; 74. Fracciones II y IV, y 79.

Las características que deben tener los órganos de fiscalización para brindar una adecuada rendición de cuentas son:

- “a) Oportunidad en la revisión;
- b) Plena facultad de autoridad administrativa para fiscalizar y sancionar;

⁵ Auditoría Superior de la Federación. Primer Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2002. Pág. 57.

⁶ Ibidem. Pág. 59.

- c) No tener límites respecto a la cobertura sobre entidades públicas por auditar (gobierno o empresas);
- d) Tienen garantías constitucionales y legales para que sean órganos técnicos e imparciales, además de apolíticos y apartidistas; y
- e) Evitar cualquier interferencia en su funcionamiento técnico, y como consecuencia de todo lo anterior gozan de plena autonomía de gestión.”⁷

El desafío más importante que tienen los órganos de fiscalización es lograr la eficiencia del Estado y hacer que la autoridad responda ante los cuestionamientos de la ciudadanía en relación a las decisiones que toma día a día.

II.2. CONTROL

La corrupción administrativa es un mal endémico en las sociedades actuales. Esta patología social crea la necesidad de instituir controles en el ejercicio del poder, tanto internos como externos, para enfrentarla.

Para la lucha contra la corrupción en el marco de la administración pública, se requiere de otro tipo de control que no sólo englobe conceptos encaminados al funcionamiento y revisión de las actividades de una entidad económica, sino que, además, permita detectar y combatir los flagelos que el servidor público deshonesto incorpora a la administración pública, como son el soborno, la extorsión, los arreglos, las alteraciones fraudulentas del mercado, la malversación de fondos, los negocios con el dinero público, la parcialidad en la toma de decisiones, colusión de funcionarios, etcétera.

En la doctrina jurídica se entiende por control “la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre estos. El control es una herramienta para asegurar que las actividades de los órganos del Estado se ajusten a la legalidad, para advertir su desempeño institucional y optimizar resultados, alcances y evitar así desviaciones, retroalimentando al sistema a través de la toma de decisiones preventivas y correctivas, con el propósito de obtener la

⁷ Ibidem. Págs. 61 - 62.

armonía entre la planificación y la administración. El control consiste en un poder de supremacía que pertenece al Estado como titular de la soberanía.”⁸

Por control se considera el conjunto de medios puestos en operación (políticas, programas y procedimientos) para verificar si una acción o una decisión se realiza conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables, administrativas o económicas) que deben observarse. En este sentido, controlar es aplicar los mecanismos necesarios para que la administración pública se mantenga dentro de los límites establecidos por la ley y los previstos en los planes y programas de gobierno, además de que coadyuven de manera significativa a desincentivar acciones ilícitas y la corrupción.

El control se refiere al mecanismo que se adopta para fiscalizar el uso de los recursos públicos para que mediante su implementación, se logre una legal, correcta y honesta utilización de ellos y que los servicios públicos se proporcionen con la eficiencia y calidad requeridas. La finalidad última del control es evitar la corrupción y mejorar la eficiencia, eficacia y economía en el manejo de recursos y en la prestación de los servicios gubernamentales.

Una condición fundamental para llevar a cabo con efectividad sus objetivos de control y fiscalización, es el que los órganos de control sean imparciales, independientes y autónomos. La imparcialidad se refiere al ámbito de materias sometidas a su conocimiento, ya que no se pueden ser juez y parte.

En ese sentido, existen diversas clasificaciones del control, y para efectos de este trabajo se describirán las más importantes.

La primera de ellas la subdivide en dos grupos:

- **Control horizontal:** opera en el poder estatal u organizacional, y su función es limitar, vigilar, y normar el funcionamiento de la administración pública.
- **Control vertical:** opera al nivel en donde la maquinaria estatal se enfrenta a la sociedad, siendo estos el federalismo, los derechos individuales y las garantías fundamentales y el pluralismo.

⁸ MARQUEZ Gómez, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. (Serie estudios jurídicos, Num. 28). Editorial: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 14 de noviembre de.2003. Pág. 22.

La segunda clasificación de control opera en dos fases, la primera es ejercida por la

Administración Pública Federal con carácter de órganos internos de control, a través de los cuales se vigila y fiscaliza al Poder Ejecutivo; la segunda emana del Poder Legislativo, que corresponde al control externo que está depositado en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; la presente clasificación se analizará más adelante.

Otra clasificación atendiendo a la función u órgano del estado que realiza la actividad de control los divide en: legislativo, ejecutivo o administrativo y jurisdiccional.

La clasificación más completa es la que fue elaborada por el constitucionalista Diego Valadés, quien estableció una tipología del control y lo conceptualizó de la siguiente manera:

- **“Formal:** está plasmado en la Constitución y en las leyes reglamentarias.
- **Material:** va más allá de la relación entre los órganos regulados constitucionalmente.
- **Unidireccional:** pueden provenir del parlamento o del gobierno, como son la moción de censura, comisiones de investigación, veto y disolución de las cámaras, entre otros.
- **Bidireccional:** como el derecho de iniciativa y la cuestión de confianza.
- **Organizativo:** refiriéndose a la situación de los órganos del poder.
- **Funcional:** refiriéndose a su desempeño.
- **Preventivo:** la sola posibilidad de su ejercicio condiciona las decisiones del órgano.
- **Correctivo:** se vislumbra la posibilidad que, sin imponer sanciones, el órgano sujeto al control varíe sus decisiones.
- **Perceptible:** es aquel cuyo ejercicio es visible.
- **Imperceptible:** se da en un plano específico del poder para constitucionalizar determinadas decisiones tomadas en los ámbitos nebulosos del poder.
- **Constitucional:** constituye el instrumento de control plasmado constitucionalmente, que puede realizar una función política, pero su naturaleza es siempre jurídica.
- **Para constitucional:** es el que ejercita el parlamento y que no está regulado

constitucionalmente.”⁹

Adentrándose en su estudio, el constitucionalista se enfocó a un encuadramiento más amplio del control, clasificándolo en ocho rubros;

➤ **“Por su naturaleza:**

- **CONTROL OBLIGATORIO:** se debe llevar a cabo tantas veces como se produzca la situación prevista.
- **CONTROL POTESATIVO:** depende de la libre valoración de las circunstancias por parte de los agentes encargados de aplicarlos.

➤ **Por su objeto:**

- **CONTROL CONSTRUCTIVO:** complementa la acción de los órganos del poder y coadyuva al logro de los fines propuestos.
- **CONTROL LIMITATIVO:** es aquel que restringe, modifica o evita los efectos de una decisión.

➤ **Por sus efectos:**

- **CONTROL VINCULATORIO:** modifica la situación del órgano al que se dirigen.
- **CONTROL INDICATIVO:** se traduce en una sugerencia, queja o propuesta que el destinatario puede transformar o no en una decisión.

➤ **Con relación a su frecuencia:**

- **CONTROL SISTEMÁTICO:** se lleva a cabo con cierta regularidad determinada por la ley o la práctica.
- **CONTROL ESPORÁDICO:** no tienen periodicidad fija.

➤ **Por su forma:**

- **CONTROL VERBAL:** se ejerce en forma directa por los agentes sociales sin trámites especiales.
- **CONTROL FORMAL:** se realiza acatando trámites específicos.

➤ **De acuerdo con los agentes:**

- **CONTROL COLECTIVO:** para tener efectos requieren de la aprobación mayoritaria.

⁹ Ibidem. Pág. 26.

- **CONTROL SELECTIVO:** produce efectos aunque los practique un solo agente.
- **Según sus destinatarios:**
- **CONTROL GENERAL:** según produzca efectos en la totalidad del órgano controlado.
- **CONTROL SINGULAR:** hacia los titulares determinados de un órgano de poder.
- **Por su oportunidad:**
- **CONTROL PREVIO:** se aplica antes de que actúe el órgano controlado.
- **CONTROL PROGRESIVO:** acompaña la realización de los actos del ente controlado.
- **CONTROL POSTERIOR:** se aplica con relación a los actos anteriores del órgano.”¹⁰

II.2.1. CONTROL INTERNO

El control interno es el “conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se ha propuesto”¹¹, y tiene la posibilidad de intervenir en forma concurrente, pero fundamentalmente lo hace de manera preventiva en el curso de las acciones gubernamentales.

El origen del control interno se encuentra inspirado en la empresa privada, entre los más conocidos está el llamado control de gestión o autocontrol. En los sistemas modernos de gestión, los auditores internos realizan esta función y envían las recomendaciones de carácter preventivo y correctivo.

El control interno del Ejecutivo Federal está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y se practica tanto a priori como a posteriori de manera permanente; teniendo como fin garantizar a esta estructura, que se alcancen los objetivos de forma eficaz, que su patrimonio esté correctamente protegido, que las operaciones sean legales, regulares y justificadas, así como el salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información financiera, promover la eficiencia de operación y constatar el cumplimiento de las políticas establecidas.

Este tipo de control lo realizan órganos de la propia entidad administrativa para vigilar la aplicación de políticas y la normatividad establecida, como mecanismo administrativo de control de gestión. En el ámbito de la administración pública se encarga su ejercicio a unos

¹⁰ Ibidem. Pág. 27.

¹¹ Ibidem. Pág. 28.

órganos especializados denominados contralorías internas. Estas unidades administrativas forman parte integral de la estructura de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal; existe una contraloría interna en cada una de éstas, en su nivel federal, estatal y municipal. A partir de la reforma del 24 de diciembre de 1996 a la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, estos órganos se adscribieron jerárquica y funcionalmente a la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, como ente globalizador del control en la Administración Pública Federal.

II.2.2. CONTROL EXTERNO

El control externo “es aquel cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto a revisión”¹², y este puede ser encargado a despachos de auditores, con el propósito de que revisen los procedimientos para verificar su validez. Una de sus facetas más interesantes lo constituye la llamada auditoría de desempeño, a través de la cual se pretende establecer si el ente sujeto a examen ha cumplido con determinadas normas. En el caso de la administración pública federal se encarga a la Entidad Superior de Fiscalización para dar cumplimiento al mandato constitucional de vigilancia en la correcta aplicación de los recursos públicos, este tipo de órgano posee atribuciones legales para revisar la Cuenta Pública y establece las responsabilidades a cargo de servidores públicos, por el mal uso de los recursos públicos.

Otro proceso de control externo implica la obligatoriedad de informar periódicamente de los aspectos más relevantes de las instituciones públicas, como el informe presidencial y la Cuenta Pública que rinde el titular del Poder Ejecutivo Federal, los informes de los Gobernadores y los Presidentes Municipales, así como los de los titulares del Poder Judicial y de los órganos y entes autónomos de todos los niveles.

Este tipo de control es desempeñado por una institución totalmente separada e independiente de la autoridad encargada de la gestión. Esta institución es, por regla general, competente para el conjunto de los sectores de intervención pública, y su actividad incluye normalmente la fiscalización de las cuentas, el examen de la legalidad de los

¹² Ibidem. Pág. 29.

ingresos y de los gastos, así como la comprobación de la buena gestión.

El control externo no está dirigido a emitir un juicio de carácter político sobre las orientaciones adoptadas por la autoridad responsable de la gestión.

“Los objetivos del órgano de control externo son:

- 1.- Dictaminar sobre la evaluación de la administración del patrimonio público y la eficacia, eficiencia y economía de la gestión.
- 2.- Informar al Poder Legislativo sobre la Cuenta Pública del ejercicio.
- 3.- Aprobar o desaprobar la rendición de cuentas de ingreso e inversión de los caudales públicos.
- 4.- Establecer sanciones para el resarcimiento patrimonial mediante el fincamiento de responsabilidades económicas y administrativas. Ello, sin perjuicio de la consignación posterior ante la autoridad jurisdiccional.”¹³

En México esta función la ejercía hasta el año 2000 la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, puesto que a partir de esa fecha entró en vigor la reforma al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación dependiente del Poder Legislativo, con atribuciones para revisar lo relacionado con fondos federales que ejerzan la federación, los estados y los municipios, e inclusive, los particulares.

El control externo comprende el control financiero, el control de la eficiencia y el control jurídico, su carácter es eminentemente fiscalizador con atribuciones para fincar las responsabilidades que procedan, conforme a la ley, aunque sus observaciones y recomendaciones tienden a mejorar la eficiencia y eficacia de los entes fiscalizados.

En teoría, los controles externos presentan ventajas claras por encima de los controles internos, como el de gestión, al garantizar mayor objetividad e imparcialidad en las evaluaciones, particularmente en la realización de las auditorías, o al obligar a las oficinas gubernamentales a tomar en cuenta las revisiones y recomendaciones hechas por el organismo evaluador. Asimismo, se ha esgrimido que los controles externos consolidados representan ganancias dentro de las sociedades democráticas, ya que contribuyen a la

¹³ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003. Págs. 60 - 61.

rendición de cuentas, evitan que prospere la corrupción y fomenta la transparencia de la gestión del gobierno.

En conclusión, estos dos tipos de control son complementarios: el control externo toma en consideración los resultados de las comprobaciones del control interno y parte de los resultados de éste para llevar a cabo fiscalizaciones más completas, evitando a la vez

duplicidad de funciones (siempre que el control interno demuestre estar funcionado de forma satisfactoria).

En sentido amplio, la actividad de control no tiene como único objetivo la pormenorización de las carencias o la imposición de sanciones, sino que constituye primordialmente un modo eficaz de mejora la gestión y sus resultados.

En relación al tema del control, todavía quedan muchas preguntas por responder tales como:

- ¿Decidir si es posible controlar y evaluar la acción gubernamental? En teoría, si una acción puede ser controlada, también puede ser evaluada.
- ¿Es posible controlar el combate a la pobreza?, o ¿Evaluar la readaptación social de los ex convictos? Los gobiernos aún no cuentan con tecnologías adecuadas para dar respuesta confiable a ésta y otras preguntas.
- ¿Es posible que se proporcionen servicios en lugar de productos; que se brinden bienes de naturaleza colectiva o, aún más, que se proporcionen prestaciones que ni siquiera hayan sido previamente demandadas por los grupos sociales?

Existe otra gran dificultad relacionada con la función de evaluación: ¿Evaluar con respecto a qué?

En la mayor parte de los países desarrollados, una tendencia predominante en la manera de entender y aplicar los controles y las evaluaciones del sector público, es realizada en base a los principios de la denominada nueva gestión pública (NGP); quien se ha preocupado por realzar la búsqueda de la eficiencia, entendida no sólo como hechura de conciencia acerca de los costos de oportunidad, de operación y las restricciones presupuestales en la operación de los dineros públicos, sino como obtención de los resultados socialmente deseables al menor costo posible y con los medios más eficaces.

II.3. AUDITORÍA

La auditoria es tan antigua como la civilización misma. Se empleaba en el antiguo Egipto, en el Imperio Romano, y desde luego en los grandes establecimientos comerciales de la Edad Media. Ante la realidad de que un empresario no podía intervenir en todos los procesos productivos y comerciales, se presentó la necesidad de contratar a personas capacitadas de confianza. La Revolución Industrial fomentó las actividades entre comerciantes y empresarios, con ello el crecimiento de las operaciones en volumen y complejidad.

En el siglo anterior, a principios de los años 30's, las autoridades financieras, así como los banqueros manifestaron un repentino aumento de interés por obtener información adecuada para evaluar tareas gerenciales y administrativas así como verificar cuentas, descubrir fraudes y vigilar las operaciones. Los inversionistas y las organizaciones gubernamentales han buscado cada vez más información mediante la cual se pueda juzgar la calidad de la administración. Como resultado, las técnicas de auditoria financiera se aplican de manera creciente en aspectos no financieros de las operaciones comerciales y su administración.

Cabe mencionar que la auditoria se ha enfocado principalmente a la exactitud de los registros contables y la fidelidad de las actividades reflejadas en ellos; sin embargo, la materia ha evolucionado en años recientes, y hoy en día responde a la demanda de información más útil sobre los resultados de lo que aparece únicamente en los estados financieros.

En general, se entiende por auditoria, la revisión de los estados contables para efectos de dictamen de los mismos y la evaluación de su control interno. Por lo tanto, esta clase de auditoria se refiere única y exclusivamente al control numerario o de aspectos cuantificables en dinero, razón por la cual se le denomina Auditoria Financiera.

Por otra parte la auditoria constituye una herramienta de control y supervisión que contribuye a la creación de una cultura de disciplina, de organización y permite descubrir fallas en la estructura o debilidades existentes en la organización de una empresa, fideicomiso, sociedad, corporación, institución, asociación, oficina pública, copropiedad, negocio especial cualquiera, y el objeto es determinar la exactitud o inexactitud de las

cuentas respectivas, de informar y dictaminar acerca de ellas.

Por lo tanto, la auditoria es un “proceso de obtención de pruebas respecto de las declaraciones contenidas en los estados financieros y de evaluación de las mismas, con el fin de determinar el grado de correspondencia entre tales declaraciones y los criterios establecidos. Los auditores exigen que las empresas se ajusten a los principios de

contabilidad, esto forma parte de los criterios establecidos para formular una opinión, a la cual se conoce como dictamen. El dictamen es un juicio que se basa en pruebas convincentes formuladas por una persona independiente y con autoridad respecto al grado de correspondencia que existe entre los criterios establecidos y la información contable emitida por una entidad.”¹⁴

Además, a la auditoria se le considera, una actividad profesional, lo que implica para el auditor, el ejercicio de una técnica especializada y la aceptación de una responsabilidad pública, es decir, el auditor desempeña su labor mediante la aplicación de una serie de conocimientos especializados que vienen a formar el cuerpo técnico de su actividad y en la cual adquiere una responsabilidad, con las personas que van a utilizar el resultado de su trabajo como base para tomar decisiones de negocios o de inversión. La auditoria no es una actividad meramente mecánica que implique la aplicación de ciertos procedimientos cuyos resultados, una vez llevados a cabo, son de carácter indudable. La auditoria requiere el ejercicio de un juicio profesional, sólido y maduro.

La técnica de la auditoria pública, son los métodos prácticos de investigación y prueba que permiten al auditor obtener la evidencia suficiente y competente, así como los elementos de juicio sobre un grupo de hechos o circunstancias del sujeto de examen mediante los cuales se fundamentan las opiniones, conclusiones y recomendaciones. Estos son: estudio general, análisis, confirmación, declaración de certificación, conciliación, revisión selectiva, comprobación, cálculo, entrevista, inspección, observación, comparación y rastreo.

Para el Instituto Mexicano de Contadores Públicos la “auditoria representa el examen de los estados financieros de una entidad, con el objeto de que el contador público independiente emita una opinión profesional respecto a si dichos estados presentan la situación financiera, los resultados de las operaciones, las variaciones en el capital contable y los cambios en la

¹⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial: Porrúa, S.A. Edición; Séptima. México. 1976. Pág. 68.

situación financiera de una empresa, de acuerdo con los Principios de Contabilidad generalmente aceptados.”¹⁵

“El principal alcance de la auditoria es el asesorar a la gerencia con el propósito de:

- 1.- Delegar efectivamente las funciones.
- 2.- Mantener adecuado control sobre la organización.
- 3.- Reducir a niveles mínimos el riesgo inherente.
- 4.- Revisar y evaluar cualquier fase de la actividad de la organización, ya sea contable, financiera, administrativa, operativa.”¹⁶

“Internacionalmente las auditorias se clasifican atendiendo a:

- La afiliación del auditor: Estatal, Independiente o Privado.
- La relación del trabajo: Externas e Internas.
- El objeto que se revisa: Estatal general, Estatal fiscal o Independiente.”¹⁷

Actualmente la auditoria asume roles sociales, legales, administrativos, contables, financieros, presupuestarios, operativos, etc., se habla también de auditorias de operación y administrativa.

➤ **“Auditoria de operación:** se refiere a la revisión de las operaciones de una empresa y a la organización con que se cuenta, con el propósito de definir el grado de eficiencia de las mismas. En la auditoria de operación se juzga la eficiencia de la estructura del personal con que cuenta la empresa y los procesos administrativos en que actúa dicho personal.”¹⁸

El objetivo de las auditorias operacionales es asistir a todos los miembros de la administración en la efectiva descarga de sus responsabilidades, suministrándoles análisis objetivos, evaluaciones, recomendaciones y comentarios pertinentes acerca de las actividades revisadas, con el fin de aumentar la eficiencia, efectúa mediciones referidas a normas predeterminadas y aplicables, este tipo de auditorias son de carácter deductivo, y

¹⁵ Ibidem. Pág. 70.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Idem.

por tanto se requiere de juicio; y que las conclusiones alcanzadas se basan en muestras.

- “**Auditoria administrativa:** consiste en revisar, supervisar y evaluar si los métodos, sistemas y procedimientos -que se siguen en todas las fases del proceso administrativo- aseguran el cumplimiento con políticas, planes, programas, leyes y reglamentos que pueden tener un impacto significativo en la operación y en los reportes que presenta, y con ello asegurar si la organización los está cumpliendo y respetando.”¹⁹

II.3.1. TIPOS DE AUDITORÍA

La función de auditoria se identifica de muchas maneras; las diversas clasificaciones que hay, implican que algunos de los elementos de cierto tipo de auditoria, puedan existir también en otro tipo. Para el objeto de nuestro estudio, un agrupamiento significativo de las funciones de auditoria puede ser el siguiente:

- ❖ “**Por su ámbito:** se clasifican en Internas y Externas.
- **Auditoria Interna:** es aquella que realiza el personal adscrito a la propia dependencia o entidad. Su importancia radica en qué se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y la operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión y, que en su caso, propicie la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficacia en el logro de las metas y objetivos establecidos, así como la eficiencia en la administración de los recursos.
- **Auditoria Externa:** se practica por profesionales independientes a la dependencia o entidad, con objeto de emitir un juicio sobre la situación que guarda el área auditada. El enfoque que tradicionalmente ha tenido este tipo de revisiones, ha sido orientado a la emisión de un dictamen sobre la razonabilidad de los estados financieros de las entidades del Sector Paraestatal.
- ❖ **Por su competencia:** Esta clasificación se deriva del sector al que pertenece la entidad auditada, ya sea público o privado.
- **Auditoria Privada:** se realiza en negociaciones, empresas o sociedades identificadas como del Sector Privado.

¹⁹ Idem.

- **Auditoria Gubernamental:** se realiza en entidades y dependencias que integran la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, también conocida como Sector Público.
- ❖ **Por su contexto:** Parcial o Especifica e Integral
- **Auditoria Parcial o Específica:** es aquella en la que sólo se practica alguno o algunos de los tipos de auditoria.
- **Auditoria Integral:** es aquella revisión en la que concurren los diferentes tipos de auditoria (financiera, operacional, de resultado, de programas y de legalidad. etc.). Las auditorias que abarcan prácticamente toda la actividad de los organismos públicos son, por su objeto, de diversos tipos: financieras, de sistemas, de legalidad, de obras públicas, de evaluación de programas y especiales, principalmente.”²⁰

II.3.2. AUDITORÍA GUBERNAMENTAL (GESTIÓN PÚBLICA)

Existe otro tipo de auditoría que es la gubernamental la cual se desarrolló en el Siglo XIX, cuando el crecimiento de las actividades del Sector Público tomaron un rumbo tan complejo que una evaluación independiente y objetiva de la gestión financiera, se tornó esencial.

La auditoria gubernamental comprende el examen o revisión que lleva a cabo la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (y/o de los Estados) así como la Secretaría de la Función Pública, de las funciones, actividades y operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, realizadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Gobierno Federal, Estatal y Municipal en el cumplimiento de sus atribuciones), con objeto de evaluar si todo o parte de los estados financieros y presupuestales presentan razonablemente la situación financiera o el ejercicio presupuestal; si los objetivos y metas fueron alcanzados en condiciones de eficacia y eficiencia con relación a los recursos que se le asocian, y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

Este tipo de auditoria es a la vez una técnica especializada y la aceptación de una responsabilidad publica, para la revisión o verificación de las cuentas, documentos, actuaciones, sistemas, métodos, programas y/o proyectos de un ente público, con el fin de

²⁰ Ibidem. Pág. 74-79.

llegar a formarse una opinión profesional sobre la situación que guarda lo revisado o verificado y cuyo resultado conduce a la emisión de un informe. Los responsables de realizarla son las instancias de control y fiscalización de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, a través de los Órganos de Fiscalización Superior de los Congresos o de los Órganos Internos de Control Federal y Estatal.

El Manual de Auditoría Gubernamental emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, establece que la auditoría gubernamental comprende: "El examen de las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables."²¹

Podría enriquecerse si se consideran los siguientes puntos.

- a) Que la opinión no es únicamente sobre estados financieros, sino que debe abarcar los estados presupuestarios, que representan la base de la información gubernamental.
- b) Que la opinión puede ser total o parcial, según la profundidad de la revisión o secciones de la información financiera y/o presupuestal que comprenda la auditoría.
- c) Que el objetivo de la auditoría, más que opinar, consiste en evaluar para informar objetivamente las situaciones detectadas, proponiendo mejoras para su corrección y efectuando el seguimiento de su aplicación.

“Para la práctica de la auditoría gubernamental con el fin de efectuar la revisión de un área administrativa, de una función, o de un programa del ente por auditar, en primera instancia se solicita información al ente auditado o se realizan diligencias tales como inspecciones físicas, visitas domiciliarias a las oficinas del auditado o de un tercero, convenios de colaboración o solicitudes de revisión, mismas que describiremos a continuación:

- **Inspección:** es un procedimiento de auditoría a través de visitas de inspección en las propias oficinas del ente auditado o de un tercero, mediante el cual se verifica la existencia física de un archivo o documento y/o el avance físico financiero de una obra

²¹ Ibidem. Pág. 80.

pública, de una entidad fiscalizada, donde podrían incluirse el seguimiento de observaciones y recomendaciones específicas. Dicho procedimiento forma parte de una Guía de Auditoría.

- **Visita de inspección:** es un hecho aislado, un procedimiento que se utiliza para evaluar una operación o un aspecto específico de una entidad fiscalizada. Por lo general, es de corta duración, pero dependiendo de los resultados, su alcance puede ampliarse, hasta adquirir el carácter de una auditoría. La visita, debe cubrir todos los requisitos establecidos para una auditoría, ya que se incluye en el Programa de Auditorías, Visitas

e Inspecciones y por lo tanto debe informarse de sus resultados.

- **Convenio de Coordinación y Colaboración:** es el instrumento donde se establecen compromisos para que un Órgano Técnico de Fiscalización de un Congreso Local, en forma coordinada con la Auditoría Superior de la Federación, revise y dé seguimiento al ejercicio de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, así como a los recursos reasignados por las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. El informe de auditoría de este tipo de revisión se incorpora al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que corresponda, con respeto irrestricto de la soberanía de las entidades federativas.
- **Solicitud de revisión:** procedimiento mediante el cual la Auditoría Superior de la Federación requiere a la entidad fiscalizada, la revisión de un concepto específico vinculado de manera directa con una denuncia respecto de:
 - I) 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;
 - II) Hechos de corrupción determinados por autoridad competente;
 - III) La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;
 - IV) El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o
 - V) Desabasto de productos de primera necesidad.”²²

El resultado de dichas diligencias se emitirá mediante informe que rendirá la entidad

²² Ibidem. Págs. 81 -82.

fiscalizada y se incorporará al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública correspondiente.

La auditoría gubernamental se subdivide por su materia objeto de la revisión (auditoría financiera, auditoría administrativa, auditoría técnica, auditoría de evaluación de programas, auditoría de legalidad, etc.).

- **“Auditoría Financiera.** En general, este tipo de auditoría esta dirigida a la fiscalización de los aspectos de cumplimiento financiero, se trata de comprobar, en forma selectiva y mediante la revisión de los libros y registros contables de las dependencias y entidades

de la Administración Pública Federal; así como el estudio y evaluación de control interno y procedimientos contables administrativos de la misma, que las operaciones financieras que se reflejan en la Cuenta Pública se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la normativa y la legislación aplicables. Entre otros aspectos, se verifica si los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondieron a los estimados y fueron obtenidos, registrados y controlados correctamente; si los egresos se ajustaron a lo presupuestado o, en su defecto, el presupuesto se modificó de acuerdo con lo establecido al respecto; si las erogaciones están debidamente justificadas y comprobadas y los recursos se aplicaron con arreglo a los programas y subprogramas aprobados; si los pagos por concepto de deuda pública se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones legales que rigen en la materia; y si las transferencias que recibieron las entidades paraestatales se destinaron a los fines para los cuales fueron otorgadas. Este tipo de revisión puede ser ejecutada en forma interna o de manera externa, esta última realizada por profesionales independientes a las dependencias y entidades, para que en ambos casos se validen los siguientes objetivos:

- I) Salvaguarda de los activos.
- II) Obtención de información.
- III) Promoción de eficiencia de operación.
- IV) Adhesión a las políticas prescritas por la dirección de la entidad.
- V) Cumplimiento por parte de la entidad de las disposiciones legales para su mejor funcionamiento.

- **Auditoría Administrativa.** Consiste en el examen de las áreas de operación de una

entidad, para determinar si tiene la estructura, recursos y controles para operar con eficiencia y eficacia. Representa el examen comprensivo y constructivo de la estructura de organización de una entidad o dependencia o cualquier parte de los mismos, en cuanto a sus planes y objetivos, sus métodos y controles, su forma y operación y sus posibilidades humanas y físicas, cuyo resultado tiene como objetivos la disminución de costos, eficiencia en la operación e incremento de la productividad.

- **Auditoría Técnica.** La especialización profesional que demanda el ejercicio de las diversas actividades que desarrollan las dependencias y entidades, requiere profesionales en los campos en que existen operaciones o actividades a revisar. Así

aparece la auditoría técnica como un campo más de la auditoría que tiene como objetivo revisar y evaluar las actividades especializadas.

- **Auditoría de Legalidad.** Tiene como propósito comprobar si, en general, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal operan de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico por el cual fueron creadas; si sus órganos jurídicos cuidan de que en todos los aspectos de su gestión se observen las disposiciones legales aplicables (leyes, reglamentos, decretos, circulares, etc.); y si, como resultado de su propia actuación, dichos órganos han protegido y defendido debidamente desde el punto de vista legal los intereses de la dependencia o entidad a la cual están adscritos. Este tipo de auditoría puede realizarse simultáneamente y forma parte de la revisión que se practica en cualquiera de las formas de auditoría que se han mencionado, o bien, realizarse en forma independiente.
- **Auditoría de Evaluación de Programas.** Se inicia con un análisis general de los resultados programáticos más relevantes de cada uno de los sectores sujetos a revisión y de la estrategia de gasto que se aplicó en el ejercicio, con objeto de verificar que sean congruentes con el marco de planeación correspondiente, en el que se analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y las metas establecidas, en relación con el ejercicio presupuestal a fin de determinar la eficiencia y eficacia con que fueron ejecutados.
- **Auditoría de Sistemas.** Su finalidad consiste en evaluar el conjunto de los sistemas y procedimientos en uso, o bien uno o varios de esos sistemas o procedimientos en

particular, con objeto de determinar si su diseño es correcto, si se aplican debidamente y, en suma, si contribuyen suficientemente al control interno del área, dependencia o entidad correspondiente.

- **Auditoría de Obra Pública.** Se practica con el propósito de comprobar que las obras se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia; ajustadas a la asignación presupuestal aprobada, a los proyectos respectivos y a las normas generales y específicas de construcción de la dependencia o entidad auditada; realizado los estudios previos necesarios y cumplir los programas de obra; aplicando adecuadamente los sistemas de supervisión y de control de calidad de las obras; que los precios unitarios coincidan con los estipulados en los contratos y que los volúmenes de obra pagados correspondan a los que se hayan estimado en la inspección física de las obras.
- **Auditoría Especial.** Es aquélla que se realiza a solicitud expresa de la Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Vigilancia, y puede incluir uno o más tipos de auditorías o bien revisión de procesos específicos, como el de desincorporación de entidades paraestatales, respecto del cual se verifica que se haya ejecutado de conformidad con la legislación y normatividad aplicable.”²³

II.3.3. AUDITORÍA DE DESEMPEÑO Y AUDITORÍA INTEGRAL

En diversos países, la necesidad de hacer eficiente el ejercicio de la administración pública, ha traído aparejado el creciente interés por desarrollar técnicas que permitan evaluar la gestión de los entes de gobierno. Sobresalen en esta labor los países de origen anglosajón. Canadá es uno de los países que más se ha preocupado por el desarrollo y la práctica de la auditoría de desempeño en el sector público. Los canadienses la llaman auditoría "value for money" que literalmente se traduce "valor por dinero". El valor a que se refiere es la disponibilidad y calidad de los productos o servicios que los entes públicos otorgan a la sociedad, y el dinero es la aportación que tales entes reciben por parte del gobierno, a nombre de los contribuyentes. Se trata, de una auditoría para medir "el rendimiento social que la entidad logra de la inversión pública". Con este enfoque, los legisladores reciben información sobre la eficiencia que se han implementado en las políticas y/o programas gubernamentales.

²³ Ibidem. Págs. 82 -83.

“La auditoría de desempeño es una revisión sistemática, organizada y objetiva de determinadas actividades gubernamentales que se efectúa con arreglo a fines específicos. Su propósito es proporcionar al Parlamento (Congreso) una evaluación de la forma en que se ejecutaron esas actividades, junto con la información, observaciones y recomendaciones necesarias para promover una gestión gubernamental responsable, honrada y productiva, fomentando la rendición de cuentas y la adopción de las prácticas más idóneas en el sector público.

Comprende el examen de la economía, la eficiencia, la relación costo-eficacia de las actividades gubernamentales y su repercusión en el medio ambiente; los procedimientos

para medir la eficacia; las responsabilidades inherentes a la rendición de cuentas; la salvaguarda de los bienes públicos y el cumplimiento de los términos en que se autorizan las operaciones. La materia de la auditoría puede ser un sector, una entidad o una función de la administración pública. ”²⁴

La auditoría de desempeño tiene la debida calidad cuando se efectúa de conformidad con las normas establecidas y, en particular, responde a todas las obligaciones implícitas en el mandato constitucional, agrega valor, redundando en importantes beneficios para la sociedad, se realiza con objetividad, oportunidad y al menor costo posible.

Respecto a la auditoría integral podemos decir que en Canadá existe un amplio desarrollo basado en este tipo de auditoría, cuyo propósito es lograr la excelencia en materia de gobernabilidad, de gestión y de rendición de cuentas en el sector público, que tiene como contexto la responsabilidad, los procesos de vigilancia, de dirección, de cuidado y buen gobierno. La misión de la Fundación Canadiense de Auditoría Integral (organismo nacional no lucrativo, que surgió por una alianza entre los sectores público y privado en 1980) es: "proveer un liderazgo intelectual ejemplar, fortalecer los conocimientos, la investigación, la educación y la capacitación, una gobernabilidad eficaz, una rendición de cuentas, una gestión y una auditoría significativa. El enfoque y el beneficiario principal es el sector público".²⁵

La auditoría integral en Canadá, su aplicación realiza la revisión de desempeño en todos los

²⁴ Auditoría Superior de la Federación. Segundo Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2003. Pág. 45.

²⁵ Ibidem. Pág. 46.

niveles de gobierno en ese país (federal, provincial y municipal), así como en agencias, consejos y comisiones; corporaciones de la Corona y otras corporaciones pertenecientes al Estado o controladas por éste, se incluyen aquéllas encargadas de proporcionar servicios financieros; los prestadores de servicios de salud, educativos y sociales; organizaciones sin fines lucrativos que reciben cantidades significativas de fondos públicos; organizaciones caritativas; agencias reguladoras de la salud, de la seguridad y de los recursos culturales, de comunicación o naturales; organizaciones reguladoras de servicios financieros; cuerpos de inversión institucional que administran los fondos de pensión del gobierno o públicos; y las instituciones o asociaciones profesionales que regulan las profesiones.

También se dan arreglos entre los sectores público y privado en casos de responsabilidad

compartida, como son las actividades de servicio público relativas a sociedades, empresas conjuntas, actividades privatizadas, subsidios para mantener o hacer entrega de servicios públicos por medio de corporaciones con una amplia gama de accionistas y, en algunos casos, por medio del otorgamiento de concesiones. Uno de los logros importantes en ese país es la creación de un nuevo modelo de control en el sector público que enfatiza la integración de un informe sobre el desempeño, tomando en cuenta los resultados financieros y no financieros, la gestión del riesgo, el control, los valores y la ética.

El tema de la auditoría integral no tiene nada de novedoso en México, pero sí mucho de teórico (y una cierta dosis de desinterés por su aplicación). En 1993, a instancias de la Administración Pública Federal, se desarrolló el marco Introdutorio para la aplicación de este enfoque de revisión en algunas entidades paraestatales para evaluar el grado y forma de cumplimiento de sus objetivos y programas; la experiencia fue enriquecedora en el sentido de fortalecer la sapiencia técnica de la auditoría, a tal grado que en 1994 se constituyó la Academia Mexicana de Auditoría Integral. A.C. (AMAI).

“Entre la auditoría integral y de desempeño, se destacan cinco aspectos que son:

- La auditoría del desempeño no necesariamente busca localizar amenazas de carácter externo;
- La consideración de deficiencias operativas internas es más limitada en la auditoría del desempeño;
- No es indispensable que el auditor del desempeño prepare un diagnóstico inicial;

- El auditor del desempeño no está obligado a estimar el "beneficio económico potencial" que una organización puede esperar como resultado de su intervención;
- La auditoría del desempeño puede circunscribirse a una descripción de los resultados de sus evaluaciones y no necesariamente implica la emisión de recomendaciones."²⁶

En la Administración Pública Federal se efectúan actualmente: auditorías del desempeño con miras a fortalecer el sistema de evaluación gubernamental del Poder Ejecutivo y cuyo enfoque se orienta hacia la determinación de las causas de las desviaciones, sus efectos, riesgos en el corto y mediano plazo, y la recomendación de acciones que coadyuven a lograr una mejor administración, es decir, busca un equilibrio entre la eficacia y la eficiencia. La auditoría del desempeño tendría que arrojar información significativa sobre cómo los

administradores públicos toman decisiones.

La auditoría del desempeño por sí misma no produce soluciones mágicas para los problemas derivados de la falta de decisiones acertadas. Tampoco ayuda si dentro de la fiscalización superior no se le concibe en el contexto amplio del Estado y se establece con miras más allá del terreno del Ejecutivo porque: ¿acaso el desempeño de los otros dos Poderes de la Unión no es susceptible de cuantificarse, medirse y evaluarse?; ¿y lo mismo no podría aplicarse también a los estados y municipios, incluido el Gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones? Todos ellos forman parte y dan sentido al gobierno nacional.

En contraste a la práctica canadiense, resulta evidente que México tiene un handicap de por lo menos 13 años en cuanto a la aplicación de la auditoría integral en el sector público; en relación a la parte de la Cuenta Pública que corresponde al Poder Ejecutivo Federal, respecto a la excelencia en materia de gobernabilidad, de gestión y de rendición de cuentas en el sector público.

En relación con la auditoría integral y de desempeño, Nueva Zelanda constituye un claro ejemplo de lo que se puede hacer con voluntad de los integrantes de todos los poderes del gobierno, ya que expidieron una Ley de Finanzas Públicas que obliga al ejecutivo central neozelandés a preparar sus estados financieros con el objeto de lograr la mejoría de la administración financiera, y de la rendición de cuentas para los ciudadanos, todo ello basado en una "Nueva Administración Pública", que tiene como base una regla simple: que

²⁶ Ibidem. Pág. 48.

cada quien cumpla con sus responsabilidades. Así, los administradores públicos se dedicaron precisamente a administrar el servicio público, los integrantes del parlamento legislaron todo aquello que, era necesario cambiar en aras del bien común, los políticos de uno u otro tramo de gobierno trabajaron con miras a largo plazo y no se limitaron solamente al corto plazo con fines electorales, y la sociedad constató los resultados de todo ello.

¿Cuántos años llevamos en México sin un balance público superavitario?, ¿Cuántas situaciones de crisis económica hemos padecido las generaciones vivientes?, ¿Cuándo nos pondremos de acuerdo los mexicanos para dejar de ser un país eternamente en vías de desarrollo? ¿Qué tan capaces seremos de anteponer las razones de Estado (no de gobierno, ni de política partidaria, ni de intereses particulares y sectarios) para madurar como país en un contexto global?, hasta hora no tenemos las respuestas a dichos cuestionamientos, pero estamos ciertos de que si en México se implantaran de lleno la

auditoría integral y de desempeño, la fiscalización superior tendría la mesa puesta para que la revisión de toda esa información se pudiera efectuar en un breve lapso.

II.4. RENDICIÓN DE CUENTAS

El concepto de rendición de cuentas es sencillo. “Una persona “A” está obligada a rendirle cuentas a otra “B”, si dos condiciones se cumplen: primera, el entendimiento de que “A” está obligado a actuar en una forma determinada en representación de “B”, y segunda, que “B” tiene el poder suficiente mediante instituciones, reglas o mecanismos formales para sancionar o compensar a “A” por el desempeño de sus obligaciones. Lo anterior sugiere que la rendición de cuentas es individual y no colectiva, esto es, nadie puede estar obligado a rendir cuentas por acciones hechas por otro miembro del grupo al cual se pertenece. La rendición de cuentas es, en su significado más básico, la obligación de responder por las acciones o el comportamiento de uno mismo.”²⁷

“Rendición de cuentas es un término que traduce de manera limitada, el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo.”²⁸ La rendición de

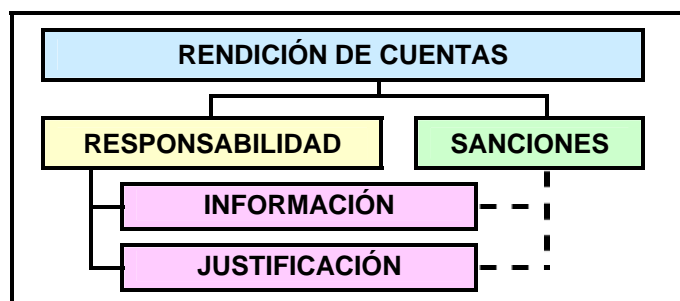
²⁷ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003. Pág. 43.

²⁸ UGALDE, Luis Carlos. La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Agosto de 2002. Pág. 9.

cuentas significa la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos a la ciudadanía, que es el último depositario de la soberanía en una democracia.

Otra definición de rendición de cuentas "es la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna."²⁹

Cabe aclarar que el término de rendición de cuentas ha mutado, para designar el proceso por el cual los funcionarios públicos y gobernantes deben informar y justificar sus decisiones y actos de gobierno, de tal manera que se hagan responsables del ejercicio de la autoridad pública que les fue conferida de manera contractual. La noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con las ideas de obligatoriedad por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de responsabilidad frente al ente del que dependen legalmente. Al decir responsable se entiende también que existe una condición de castigo en caso de que exista un incumplimiento o desviación en el ejercicio de la autoridad delegada.



En ocasiones, "control" y "fiscalización" son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.

²⁹ Idem.

El concepto de "transparencia" también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. "La transparencia es una práctica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la "vitrina pública" para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que se encontrarán anomalías. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas."³⁰

Conceptualmente la rendición de cuentas es el resultado de un acuerdo social mediante el cual:

- a) Las partes confieren y aceptan derechos y responsabilidades,
- b) Las partes que adquieren la responsabilidad de informar sobre el cumplimiento de las obligaciones o, por lo menos, ponen en disponibilidad información sobre su desempeño;
- c) Las partes delegantes de responsabilidades cumplen su deber de requerir tales informes;
- d) Se establecen recompensas y sanciones asociadas conforme a los resultados obtenidos.

Los mecanismos de rendición de cuentas varían en cada democracia, pero comúnmente requieren que también los funcionarios no electos estén obligados a dar al público una explicación de lo que hacen en sus cargos. Ello es importante ya que muchas veces los funcionarios que no son electos en votaciones, por ejemplo la burocracia, ejercen un gran poder en el gobierno.

Básicamente, para que un funcionario u organismo público esté en posibilidad de rendir cuentas, se requiere:

- Contar con una estructura que garantice el desempeño adecuado de sus operaciones.
- Definir claramente sus objetivos, metas y programas específicos.
- Registrar y proporcionar información oportuna y confiable.

Adicionalmente, para que exista obligación de rendir cuentas es necesario contar con un marco jurídico que norme dicha obligación respecto de rendir cuentas.

³⁰ Ibidem. Pág. 10.

De acuerdo con el índice de corrupción de Transparencia Internacional, los quince Estados con menor nivel de corrupción -a excepción de Singapur- son sistemas fuertemente democráticos, todos cuentan con una estructura clara de separación de poderes, cuentan con un sistema efectivo de pesos y contrapesos institucionales, y desde luego, todos están sujetos a la rendición de cuentas vertical en sus vertientes electoral y social, donde adicionalmente al criterio de elecciones libres, imparciales y periódicas, las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación son verdaderas instancias de vigilancia.

Un elemento esencial de las democracias es la rendición de cuentas. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y en su caso, castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes.

La rendición de cuentas supone, que un gobernante en cualquier nivel de gobierno podrá

ser sujeto de dos tipos de responsabilidad y son:

- **Responsabilidad Política** (asociada a la eficacia), será removido del puesto o cargo.
- **Responsabilidad Legal** (relativa a la honestidad), será castigado penalmente.

El sistema político debe cumplir, al menos, con las siguientes condiciones, vinculadas con la función de llamar a cuentas a los gobernantes: que todos los servidores públicos, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas y que las instituciones políticas tengan la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica, contemplando la posibilidad de remover a un mal gobernante (por ineficiente, trasgresor de la ley o abusivo), e incluso penalizarlo, si es el caso sin que la sociedad deba pagar un alto precio en sangre, inestabilidad o crisis económica.

“La rendición de cuentas constituye uno de los pilares fundamentales para el sostenimiento de una democracia eficaz, al crear las condiciones propicias para cerrar el paso a la impunidad gubernamental, ya que:

- Las acciones de los gobernantes y servidores públicos pueden ser controladas al someterse al escrutinio público.

- La sociedad puede evaluar el desempeño de sus gobernantes y decidir, con su voto, la continuidad y permanencia de un sistema de gobierno determinado.
- El llamado a cuentas de los gobernantes y, eventualmente, su penalización o remoción, en caso extremo, se lleva a cabo de manera pacífica, con sustento en un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores, incluyendo, desde luego, la propia autoridad gubernamental superior electa democráticamente.³¹

La rendición de cuentas fomenta un ambiente de transparencia por medio del cual se facilita la información sobre las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, a través de sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información. Además, de que la rendición de cuentas tiene por objeto el colocar la información en una vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisar la información política y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar cuando hayan anomalías al interior del gobierno y de la administración. Exigiendo con ello el justificar el curso de acción en la toma de decisiones y en la asignación de recursos.

Para el control efectivo de la corrupción, la rendición de cuentas es una condición necesaria, aunque no suficiente, ya que supone transparentar el quehacer del gobierno y hacerlo sujeto al escrutinio de todos. De ahí el estrecho vínculo entre la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Se puede afirmar que la rendición de cuentas, periódica e institucionalizada, fortalece el funcionamiento de las instituciones democráticas y el Estado de derecho. Permite construir economías más sólidas que ofrecen mejores condiciones de vida y garantizan mejor la defensa de las libertades individuales. Si el Estado no garantiza que los ciudadanos tengan acceso a una información fidedigna y adecuada sobre las acciones de gobierno, el riesgo de que las instituciones públicas sean infiltradas por la corrupción es considerablemente mayor. Por ello, es fundamental la rendición de cuentas para combatir con efectividad la corrupción.

Los teóricos sociales señalan que en política primero se obtiene el poder y luego surge la necesidad de controlarlo. Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Por lo tanto, debido a que los hombres no somos ángeles, se requiere de la rendición de

³¹ LÓPEZ Presa, José Octavio. La Rendición de Cuentas en la Política Social, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Marzo de 2002. Pág. 8.

cuentas y de los mecanismos de control, de fiscalización.

Un gobierno democrático debe comenzar por establecer mecanismos y estrategias para: gobernar representativamente y controlar el ejercicio del poder. Ésta no es una preocupación reciente; grandes pensadores políticos como Rousseau, Montesquieu, Hobbes y Locke, entre otros, se han preocupado acerca de cómo mantener el poder bajo control, prevenir su abuso y cómo sujetarlo a procedimientos y reglas de conducta específicas.

Una democracia moderna se asienta en tres ejes fundamentales: el respeto al sufragio, respeto al trabajo y un sistema transparente de rendición de cuentas.

En el ámbito del sistema de rendición de cuentas, el Plan Nacional de Desarrollo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de mayo de 2001, incluye un apartado que contempla el establecimiento de un sistema nítido de rendición de cuentas públicas que requiere la designación de responsables en las distintas actividades y programas de la Administración Pública Federal, de tal manera que los culpables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia.

La rendición de cuentas exige un sistema de previsión que defina las prioridades, actividades y metas de cada área de gobierno, así como un sistema de indicadores que mida su cumplimiento y los evalúe en relación con los objetivos del desarrollo nacional. Esto facilitará la adopción de las acciones correctivas en los casos en los que sean necesarias la adecuación de procesos y proyectos, así como las acciones que permitan fortalecer y consolidar los éxitos obtenidos con la acción del gobierno y la participación de la sociedad.

Asimismo, debe establecerse un sistema de estímulos para los servidores públicos sobresalientes. Los sistemas de premiación y reconocimiento de servidores públicos eficaces y ciudadanos conscientes, deben multiplicarse para estimular estas conductas.

Los resultados obtenidos por la Administración Pública Federal deben ser conocidos por la ciudadanía, tanto los positivos como los negativos. De esta manera se enfrenta con honestidad a la opinión pública y se promueve la participación de la sociedad en una nueva cultura de responsabilidad compartida y de rendición de cuentas, así como en la conducción del desarrollo nacional.

El sistema descrito opera con estructuras en los tres niveles de gobierno: en el federal, con órganos internos y externos de control; en los estatales, con contralorías internas, mecanismos de tesorería y secciones de glosa en los congresos, aunque en éstos se cuenta con contadurías mayores; y a nivel municipal se desarrollan en el seno de sindicaturas o regidurías que asumen esta función.

El desarrollo democrático de una sociedad está directamente relacionado con su capacidad no solamente de seleccionar personas con un elevado valor moral como gobernantes, sino también de vigilar sus actos u omisiones, de obligarlos a rendir cuentas ante ella y de sancionarlos legalmente en caso de que incurran en abusos de autoridad y poder.

Un elemento que sin duda puede ser un parte aguas y eliminar radicalmente el abuso y la impunidad, y que es de hecho una extensión natural del derecho de la ciudadanía a la rendición de cuentas, consiste en el fortalecimiento del derecho que tiene la sociedad de pedir información a los poderes públicos y de ser informada por éstos.

El derecho de acceso a la información gubernamental va más allá de la libertad de prensa.

Los ciudadanos, las organizaciones y los medios masivos de comunicación pueden constituirse en vigilantes permanentes de las acciones de gobernantes y políticos, en la medida en que la autoridad, en todas sus representaciones, esté obligada a entregar información relacionada con su actuación.

El libre acceso a la información gubernamental, además de representar un freno efectivo contra el abuso y la impunidad dentro y fuera de los poderes e instituciones públicas, también permite poner en operación políticas públicas mejor diseñadas e implantadas, que beneficien de manera más efectiva y eficiente a la colectividad.

Como ya se mencionó la rendición de cuentas implica la facultad de fiscalizar e imponer sanciones, ésta puede realizarse a través de dos vertientes: vertical y horizontal.

II.4.1. RENDICIÓN VERTICAL DE CUENTAS

Se consideran factores de la rendición vertical de cuentas: las elecciones, las demandas sociales y crítica de los medios de comunicación sobre las que se denuncien los actos

aparentemente ilegales de los funcionarios, esta vertiente se dividió en dos subcategorías, electoral y social.

En la rendición vertical de cuentas:

- El gobernante debe informar lo que hizo y explicar sus acciones.
- El voto es el instrumento fundamental de la rendición de cuentas.
- La información sobre la actividad pública debe ser accesible, objetiva, oportuna y veraz.

“La rendición vertical de cuentas describe una relación en la que el ciudadano puede elegir quien lo gobernará mediante el sufragio; es decir, por medio de elecciones limpias, competitivas y periódicas, si el servidor público ha actuado de acuerdo con los intereses de la comunidad, puede recibir el voto, si no, puede ser castigado en las urnas (el castigo o premio puede dirigirse también al partido político al que pertenezca el candidato es cuestión).”³²

La vertiente electoral se refiere al ejercicio de control de los ciudadanos sobre los

gobiernos, teniendo así la facultad de contrarrestar la discrecionalidad de sus gobernantes. Por tal motivo los electores pueden utilizar el sufragio como un instrumento de sanción o premiación. Por medio del voto, los ciudadanos pueden sancionar a un representante o partido si su actuación no fue satisfactoria al no (re)elegirlo para la jefatura de gobierno o para las funciones legislativas.

En las democracias representativas modernas, la variante más importante de este tipo de rendición de cuentas es la rendición de cuentas electoral. En este caso el voto es el instrumento fundamental porque mediante él los ciudadanos pueden controlar a sus representantes a través de las elecciones.

Sin embargo, este mecanismo (rendición vertical de cuentas) dista mucho de ser perfecto. Por una parte, las elecciones se organizan cada determinado lapso y, por otra, no está perfectamente claro hasta qué grado los votantes pueden castigar o premiar a los candidatos.

En este sentido, aun suponiendo que se realicen elecciones libres e imparciales, existen

³² Auditoría Superior de la Federación. Segundo Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2003. Págs. 25 – 26.

diversos elementos que inciden en la efectividad de la rendición vertical de cuentas; entre éstos destacan: la información deficiente con la que cuentan los votantes, un sistema de partidos políticos sin reglas claras, alta movilidad política de los votantes. Asimismo, la existencia de rendición vertical de cuentas presupone sistemas políticos efectivamente democráticos; esto quiere decir que los ciudadanos pueden ejercer su derecho a participar en las elecciones para escoger quién los va a gobernar, expresando sus opiniones y demandas con absoluta libertad e imparcialidad.

En oposición a lo anterior, existe otra corriente que considera que las elecciones no tienen nada que ver con la rendición de cuentas, cuando menos no por acciones específicas realizadas por los gobernantes, ya que las elecciones son una ocasión para que los ciudadanos refuercen su soberanía. Las elecciones pueden ayudar a prevenir algunos abusos es difícil que realmente sirvan como un instrumento de control sobre los gobernantes. Esto se debe principalmente a la forma en que se conducen los políticos en la actualidad, y que está relacionada con conductas poco transparentes, intrigas y manipulación de información y de los medios de comunicación.

Respecto de la teoría de la representación democrática, se ha establecido que

generalmente los gobernantes están sujetos a una renovación periódica electoral por lo que les preocupa como van a reaccionar los votantes. Por eso, al ser monitoreado, el gobernante trata de satisfacer las demandas ciudadanas, anticipándose a lo que podría ser una reacción negativa del electorado. De esta manera podemos concluir que el líder que está sujeto a renovación periódica electoral está preocupado por la forma en que los votantes reaccionarán a sus acciones y actúa en consecuencia para buscar su apoyo.

Los gobiernos democráticos están obligados a rendir cuentas cuando los ciudadanos pueden juzgar retrospectivamente lo que éstos han hecho y castigarlos o compensarlos según sea el caso. De esta manera, más que ver las promesas que realizan, los ciudadanos observan y evalúan los resultados. Lo anterior tiene también el efecto positivo de que bajo esta circunstancia, los gobernantes pueden poner más atención a los intereses de los votantes y anticipar sus juicios cuando llevan a cabo iniciativas políticas, proyectos y acciones.

La rendición vertical de cuentas implica:

- 1.- Que los votantes tengan información para evaluar las actividades de los funcionarios públicos;
- 2.- Que se pueda asignar una responsabilidad; y
- 3.- Que los funcionarios públicos puedan ser castigados o recompensados.

Si estas condiciones se cumplen, las estrategias de los políticos que deseen permanecer en sus puestos públicos darán importancia a la rendición vertical de cuentas y se verán incentivados a actuar de tal manera que se vean favorecidos con la preferencia de los votantes; si se desea permanecer en el poder, los gobiernos deberán responder a los intereses y preferencias de los ciudadanos y gobernar efectivamente de acuerdo a estos intereses.

Así, una relación efectiva de rendición vertical de cuentas gobierno-ciudadano se da cuando los gobernantes son:

- Responsables de sus acciones en el ejercicio de su encargo público.
- Identificables como funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo por aquellos ante quienes son responsables, o sea, los ciudadanos.
- Sancionables por los actos que pudieron haber ejecutado.
- Conscientes de que pueden ser sancionados.

Es importante destacar que el aparato formal de las democracias constitucionales representativas modernas está muy lejos de asegurar la responsabilidad y la rendición de cuentas en cualquiera de estos cuatro sentidos. Por eso es fundamental que, siguiendo la idea de Montesquieu, relativa a que un poder tenga la capacidad de detener al otro o ponerle un alto. Esto significa consolidar la rendición vertical de cuentas mediante el fortalecimiento de la democracia y de los organismos responsables de la fiscalización.

Por otro lado, la subcategoría social de la rendición vertical de cuentas se refiere al papel de las agrupaciones ciudadanas y de los medios de comunicación en la labor de supervisar el desempeño político de los funcionarios. Este mecanismo se fundamenta en la presión que eventualmente puede ejercer la ciudadanía sobre el gobierno por medio de la formulación de críticas públicas.

II.4.2. RENDICIÓN HORIZONTAL DE CUENTAS

“La rendición horizontal de cuentas describe una relación entre iguales y por lo tanto se refiere a que alguien que tiene el mismo poder que otro puede fiscalizarlo y hacer que éste le rinda cuentas de sus acciones”³³.

Asimismo, la rendición horizontal de cuentas consiste en que los gobiernos democráticos ofrecen otro mecanismo que consiste en que los Poderes de la Unión, (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), tienen obligación de responder cada uno ante los ciudadanos y entre ellos.

La cuestión radica en cómo desarrollar organismos de contrapeso que fiscalicen las acciones de otros poderes, y al mismo tiempo satisfacer la demanda democrática de tener un gobierno efectivo, que no olvide que se debe a los ciudadanos que lo llevaron al poder. La respuesta consiste en suplir por medio de intereses rivales y opuestos la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra, para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Lo anterior significa que el interés del hombre debe estar enmarcado en el derecho constitucional y que los intereses particulares de cada individuo deben ser vigilantes de los derechos públicos.

En este mismo sentido, apunta que a partir de Locke y de Montesquieu comenzó a hablarse de los sistemas de equilibrio del poder y de la separación de poderes para facilitar las funciones de control basadas en la existencia de balances y contrapesos, se abrió una doble opción para la práctica de los controles del poder: si el control se ejerce en nombre de un derecho o de un interés propio de quien lo realiza, el resultado es la paralización de las funciones del gobierno, en perjuicio del gobernado. En esta medida se desnaturaliza el carácter representativo de las instituciones políticas y de sus titulares y se retorna a la visión medieval patrimonialista de la función pública.

Es claro que: el poder público debe rendir cuentas, y ser fiscalizado por, otros organismos del poder público. De ahí viene la idea original de la división de poderes, “que el poder

³³ Ibidem. Pág. 26.

controle al poder; que el interés modere el interés y que la ambición restrinja la ambición”.

Asimismo, el interés en lo que se ha denominado rendición horizontal de cuentas viene precisamente de la ausencia de este mecanismo. Esto significa que aunque muchos países de Latinoamérica y de otras partes del mundo han llegado a ser democracias políticas o poliarquías no han podido consolidar todavía un efectivo sistema horizontal de rendición de cuentas.

La rendición horizontal de cuentas refleja responsabilidad debido a dos factores:

- 1.- La obligación de los servidores públicos de responder, informar y explicar que es lo que están haciendo; y
- 2.- La facultad de los organismos fiscalizadores para sancionar y, en su caso, castigar a quienes ejercen el poder y han violado las leyes en el ejercicio de sus obligaciones públicas. En pocas palabras, el gobernante tiene el deber de informar y, la sociedad, mediante los organismos de fiscalización, el poder de sancionar.

La rendición horizontal de cuentas se caracteriza básicamente por:

- El deber de informar por parte de los gobernantes.
- El poder de fiscalizar y en su caso sancionar, por parte de los ciudadanos, a través de instituciones democráticas.

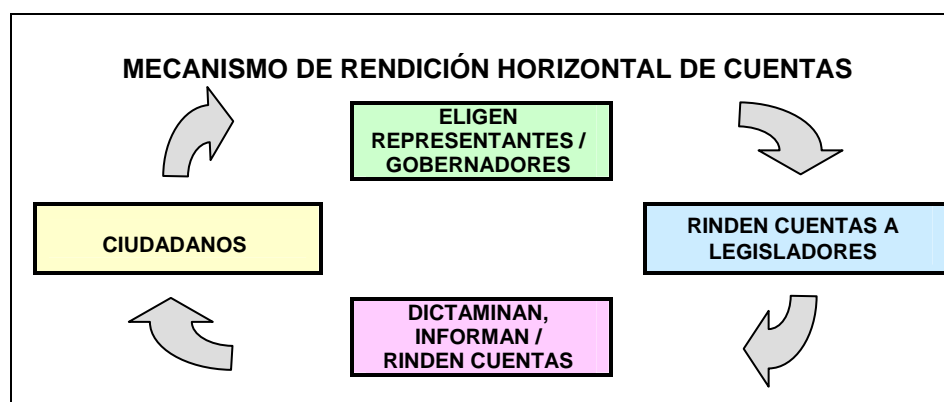
De esa manera también se puede definir como la facultad y los recursos con que la sociedad cuenta para asegurar que los servidores públicos asuman la responsabilidad de sus acciones públicas.

En un sistema democrático, con división real de poderes, se practica la rendición horizontal de cuentas. La fiscalización de los tres poderes que ejercen cada uno sobre los otros implica una determinada distribución de autoridad y facultades entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de tal manera que cada uno de ellos pueda verificar o supervisar al otro; esto disminuye el poder arbitrario o unilateral de cada uno de ellos y asegura una más efectiva rendición de cuentas. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. Para impedir este abuso es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder.

Desde este punto de vista la rendición horizontal de cuentas se entiende como la relación entre dos organismos públicos que debe poseer independencia mutua, más que equivalencia, en la capacidad de sus poderes, Así, en lugar de buscar dependencias u organismos que tengan poderes similares para que se verifiquen unos a otros, es más conveniente y efectivo asegurar que los organismos sean independientes en sus decisiones y en sus áreas de competencia. La forma ideal es que ambos organismos fiscalizadores pertenezcan a diferentes poderes y que, por lo tanto, no se encuentren en una situación de subordinación o superioridad. Por esta razón, la rendición horizontal de cuentas presupone una división constitucional de poderes y una diferenciación interna funcional.

“Una rendición horizontal de cuentas efectiva comprende tres aspectos:

- 1.- Que un conjunto de funcionarios públicos rinda cuentas de sus actividades a otro conjunto, por ejemplo los legisladores;
- 2.- Que estos legisladores tengan la capacidad de fiscalizar las cuentas y en su caso sancionar; y
- 3.- Que ellos, a su vez, rindan cuentas en última instancia a la comunidad.”³⁴



Así es como se fortalece el círculo virtuoso entre la democracia y la rendición de cuentas. Partiendo de que la división de poderes es un elemento importante de la democracia, podemos considerar que la democracia promueve una real división de poderes, y ésta, a su vez, la rendición horizontal de cuentas. Esto permite que el ciudadano cuente con más elementos para emitir su voto razonado de castigo o premio, para finalmente promover gobiernos más representativos, lo que a su vez es un componente fundamental de la

³⁴ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003. Pág. 55.

democracia.

La rendición de cuentas horizontal se sirve de la estructura de pesos y contrapesos, la cual se refiere a grosso modo, a "la existencia de agencias estatales con autoridad legal para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado". Este principio implica la fiscalización entre diversos órganos y "frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es supervisar su comportamiento".

Un sistema puro de separación de poderes implica la restricción respecto al ejercicio de los diferentes poderes; sin embargo, como observaron Madison y Hamilton, no es un sistema de iguales ya que la legislatura es superior a los demás órganos: "ninguna parte del gobierno puede realizar ninguna acción sin que la legislación lo haya permitido", la estructura de pesos y contrapesos, como ya se mencionó, implica un equilibrio de poderes, pues si acaso existe uno con facultad de regular el ejercicio de los demás, "la rendición de cuentas sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y discrecionalidad del poder más fuerte".

Podemos concluir el presente tema diciendo que uno de los principales logros de la reforma constitucional dio lugar a la Auditoría Superior de la Federación consistió en resaltar la importancia que tiene la evaluación del desempeño en el proceso de rendición de cuentas.

Dar a la Auditoría Superior de la Federación esta facultad abrió una ventana de oportunidades para que este órgano incida de manera positiva en el contenido y la efectividad de las políticas públicas, al cuestionar sus elementos constitutivos, sus objetivos y resultados, e identificar, a partir de su evaluación, desviaciones de los propósitos o deficiencias en sus planteamientos o en su funcionamiento. Lo anterior permite a la Auditoría Superior de la Federación plantear alternativas de solución en la toma de decisiones para mejorar la gestión de los programas gubernamentales.

Por tanto, la evaluación del desempeño es un instrumento al servicio de la rendición de cuentas que permite no sólo detectar abusos y corrupción; también contribuye a mejorar la eficiencia y efectividad de las acciones del gobierno.

II.5. CORRUPCIÓN

La corrupción es uno de los grandes problemas de la humanidad, deriva de una serie de condiciones y prácticas indebidas en la gestión de las instituciones públicas, se le conoce mejor como “el cáncer de la sociedad”. La corrupción es un fenómeno universal que afecta en diferentes grados a las sociedades en que se da este cáncer.

El fenómeno de la corrupción siempre ha existido en las sociedades humanas, el antecedente más destacado fue la corrupción generada en el Imperio Romano, la cual proliferó principalmente en el Senado, aunado a la incapacidad del emperador por erradicarla, trayendo como consecuencia la caída y desaparición de dicho Imperio.

Es por ello que empezaremos a describir esta palabra.

- **“CORRUPCIÓN:** es la conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas escritas por consideraciones de carácter privado.”³⁵
- **“CORRUPTO:** es, el comportamiento desviado de quien que ocupa un papel en la estructura estatal.”³⁶

La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma económica o regalos, de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.

La corrupción es quizás el crimen menos reportado que existe. Un acto de corrupción es perpetrado generalmente con gran secrecía. Todas las partes involucradas en la transacción corrupta (el que soborna y quien lo recibe) están usualmente satisfechas con el resultado.

La conducta corrupta desarrolla un esquema con base en cuatro componentes:

- a) El funcionario público,
- b) El donante / receptor,
- c) La concesión, y
- d) El pago.

³⁵ Auditoría Superior de la Federación. Segundo Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2003. Pág. 29.

³⁶ Idem.

“El Banco Mundial define a la corrupción como "el abuso de autoridad pública para conseguir un beneficio privado". La organización Transparencia Internacional, la define como el "fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa". La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: ilícita, ilegal e ilegítima.”³⁷

El término corrupción puede incluir una gran variedad de actos ilícitos, como soborno, nepotismo, extorsión, fraude, tráfico de influencias, cohecho, favoritismo, lavado de dinero etcétera. Todos estos son actos ilegales, que ciertamente, pueden ser considerados manifestaciones distintas de corrupción, pero estas actividades ilegales no son iguales en su extensión, ni en sus causas, ni efectos. Más aún, no todas estas formas de corrupción son igualmente reconocidas y sancionadas en todas las sociedades del mundo.

La corrupción puede suceder no sólo porque existe un funcionario que exige un pago ilícito (caso de extorsión), sino también porque en ocasiones es el mismo ciudadano el que ofrece el pago ilícito, lo cual nos lleva a una situación más bien de soborno o cohecho.

“La corrupción se puede clasificar en dos rubros que son:

- **Corrupción Administrativa:** pueden referirse a la incidencia de corrupción en los cuadros estructurales de la administración pública.
- **Corrupción Política:** son las prácticas corruptas en los cuadros superiores de la autoridad, así como en las instancias legislativas y ejecutivas.”³⁸

Hoy en día en el ámbito nacional la corrupción es una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía y de los servidores públicos.

Cuando la legislación no se respeta y, en consecuencia, los funcionarios actúan de acuerdo con criterios impersonales y exigen el pago de sobornos para realizar sus funciones, se crean barreras y trampas para la actividad comercial. Esto incentiva el desplazamiento de la economía al sector informal lo que implica una disminución en la tasa de recaudación fiscal del Estado, y por tanto un nivel de ingreso más bajo. Se ha observado a nivel internacional

³⁷ Auditoría Superior de la Federación. Primer Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2002. Pág. 41.

³⁸ Auditoría Superior de la Federación. Segundo Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2003. Pág. 30.

que los gobiernos corruptos gastan menos en educación.

La extensión de las prácticas corruptivas en el servicio público encuentra un terreno fértil cuando los ciudadanos se resignan a ella o contribuyen a practicarla.

Las causas de la corrupción son múltiples y sus motivaciones diversas, mismas que pueden ir desde la existencia de normatividades complejas para la tramitación de servicios públicos, la falta de capacitación del personal o la carencia de sistemas y procedimientos con estándares tanto de calidad como de efectividad, hasta la arraigada y nefasta costumbre que hace ver como aceptable el que un servidor público reciba o pida un pago por sus servicios o decisiones, la impunidad frente al delito o la ausencia de información transparente y veraz a la sociedad.

Se propicia por la existencia de un marco normativo excesivamente regulatorio que, paradójicamente, permite e incluso fomenta la discrecionalidad en la toma de decisiones del servidor público, y por la falta de honestidad en la prestación de servicios públicos.

La corrupción tiene importantes efectos y costos, los cuales no siempre se aprecian en un primer momento. Destacan los costos en tres áreas principales: los económicos, los políticos y los sociales.

❖ En cuanto a los costos económicos, se ha demostrado que la corrupción aumenta el precio de los bienes y servicios; incrementa la deuda de un país y, por el relajamiento de las normas hace que se adquieran bienes de baja calidad. Igualmente, existe una estrecha relación entre el grado de corrupción y los niveles de inversión y crecimiento; entre más elevada es la corrupción menores son los niveles de inversión. La corrupción reduce la efectividad de las políticas públicas y estimula a las empresas para que actúen en el sector informal de la economía, eludiendo, entre otras, las leyes fiscales. También desincentiva la inversión extranjera y la capacitación de los recursos humanos, a la vez que reduce la calidad de la administración pública y del sistema judicial. Un país corrupto se encuentra atrapado, en definitiva, en un círculo vicioso donde la corrupción alienta más corrupción y reduce la inversión en negocios limpios, y esto hace más pobre a ese país.

Los costos económicos son de dos tipos: directos e indirectos.

Los directos son aquellos en que las prácticas corruptas por sí mismas producen

distorsiones en la asignación de recursos y por lo tanto frenan el crecimiento económico.

Los costos económicos indirectos son aquellos que ocurren como subproducto de otros efectos no económicos de la corrupción. El mejor ejemplo es el efecto económico negativo que produce la inestabilidad política, una de cuyas causas en nuestros días es la corrupción. Algo similar ocurre con el deficiente funcionamiento de los sistemas judiciales y el problema que ello representa para la solución transparente de disputas y/o la protección del derecho de propiedad.

❖ En la vida política de un país, la corrupción tiene un alto impacto ya que reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas. Respecto de la clase política, consolida las clientelas y mantiene funcionando los instrumentos ilegales de control. Respecto al aparato administrativo, perpetúa la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de intermediación. Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesaria para su funcionamiento adecuado.

Dentro de esta clasificación existen efectos y costos a corto y largo plazo. A corto plazo, significa la disminución de la credibilidad de los gobiernos y de los políticos, en particular cuando se producen escándalos relativos a la corrupción. En el largo plazo, implica la debilidad del Estado de derecho y de la correcta aplicación de la ley, altos niveles de impunidad e injusticia, disminución de la competencia política por la existencia de redes clientelares y la escasa colaboración y participación de la sociedad.

❖ En cuanto a los costos sociales, altos niveles de corrupción producen la pérdida de valores como la honradez; por tanto, cada vez se ve con mayor naturalidad el soborno y las dádivas a los funcionarios públicos para poder concretar los asuntos que le importan al ciudadano. Se produce un paulatino y creciente retraimiento de la sociedad en la vida pública, a la vez que la falta de transparencia se extiende. El Estado es visto como el botín por repartirse entre unos cuantos, los incentivos van encaminados hacia la falta de organización y ausencia de participación; buscando el acomodo dentro del grupo privilegiado.

Otro costo social muy importante es la costumbre que se produce en la ciudadanía cuando el fenómeno de la corrupción se encuentra ampliamente aceptado y es de uso frecuente.

Se llega a creer que eso es lo normal y no una distorsión, se arraiga una cultura de la ilegalidad y del privilegio en el subconsciente colectivo. Además, con la corrupción, las clases populares o marginadas se ven sometidas a un proceso de mayor exclusión social y política, que las obliga a incorporarse a los sectores informales de la actividad económica y de subsistencia.

De acuerdo con un estudio de la empresa auditora Price Waterhouse, la corrupción le cuesta a quienes quieren invertir en nuestro país, incluyendo a quienes quieren abrir un nuevo negocio, un "impuesto oculto" del 15% sobre el monto total de la inversión. Es como si a la hora de ir a cobrar nuestro sueldo, el pagador se quedara con un monto similar como gratificación a su servicio.

- “En promedio, los hogares mexicanos pagan \$109.50 pesos al año en mordidas.
- Para los hogares con ingresos hasta un salario mínimo que reportan “mordidas” estas llegan a representar el 13.9% de su ingreso anual.”³⁹

El costo de la corrupción es muy alto, tanto en términos económicos como en el daño que causan a los valores y principios éticos de las personas y las instituciones.

La corrupción es responsable de que México pierda un 15% de competitividad frente a otros países, provocando que la inversión extranjera prefiera ir a otros países con la consiguiente pérdida de empleos para los mexicanos.

“Transparencia Mexicana, una organización no gubernamental dedicada a combatir el problema de la corrupción y a generar cambios concretos en las instituciones y en la cultura de la legalidad en México, año con año realiza la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, la cual permite medir las experiencias y las percepciones de los hogares mexicanos acerca de la corrupción. Dicha encuesta registra, entre otros temas, la frecuencia con la que se presentan actos de corrupción en la gestión o recepción de servicios públicos para cada una de las 32 entidades federativas del país.”⁴⁰

Índice de Corrupción por Entidad Federativa (de menor a mayor grado)					
Lugar	Entidad	Índice de Corrupción	Lugar	Entidad	Índice de Corrupción
1	Colima	3.0	17	Chiapas	6.8

³⁹ ISSSTE. *Rindiendo cuentas transparentes* (Cuadernos de comunicación interna 5). México. Enero-febrero del 2005. Págs. 8 – 10.

⁴⁰ Ibidem. Pág. 21.

2	Baja California Sur	3.9	18	Nuevo León	7.1
3	Aguascalientes	0.5	19	Campeche	7.3
4	Coahuila	5.0	20	Oaxaca	7.4
5	Chihuahua	5.5	21	Morelos	7.7
6	Sonora	5.5	22	Sinaloa	7.8
7	San Luís Potosí	5.7	23	Veracruz	7.9
8	Baja California Nte.	5.7	24	Querétaro	8.1
9	Guanajuato	6.0	25	Tabasco	8.5
10	Quintana Roo	6.1	26	Durango	8.9
11	Zacatecas	6.2	27	Michoacán	10.3
12	Tamaulipas	6.3	28	Jalisco	11.6
13	Nayarit	6.4	29	Puebla	12.1
14	Tlaxcala	6.6	30	Guerrero	13.4
15	Hidalgo	6.7	31	Edo. de México	17.0
16	Yucatán	6.8	32	Distrito Federal	22.6

“Una de las prioridades del gobierno es la prevención y combate a la corrupción y la impunidad, mediante el impulso de acciones preventivas y de protección, mediante las siguientes estrategias:

a) Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.

Instrumentar normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad. Asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios, un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

Eliminar el exceso de burocracia, la tramitología y la discrecionalidad en la toma de decisiones, para ganarle el paso a la corrupción.

Impulsar una mejora regulatoria interna en la Administración Pública Federal que facilite la actividad gubernamental y garantice la aplicación de controles indispensables. Así también establecer programas de mejora continua en los procesos, organización y desempeño de las instituciones y de los servidores públicos.

Establecer los mecanismos y programas necesarios con las dependencias y entidades del gobierno federal, y en su caso con las autoridades locales, con objeto de hacer esfuerzos integrales y coordinados para la transparencia y combate a la corrupción.

Proponer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la

productividad.

b) Controlar y detectar prácticas de corrupción.

Erradicar conductas y actos ilícitos en las instituciones públicas mediante la identificación de áreas, procesos y servicios críticos susceptibles de corrupción, así como mediante el establecimiento de mecanismos dirigidos a mejorar, evaluar y dar seguimiento de manera periódica, al desempeño de la gestión pública.

Transformar los órganos de control interno de las dependencias y entidades con un enfoque preventivo que centre la atención en el análisis y la mejora de los controles internos, en dar atención debida a las denuncias ciudadanas y en llevar a cabo auditorias dirigidas a los aspectos sustantivos de la actividad pública y de los resultados que se deben obtener.

Establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las autoridades de los estados y municipios del país, a fin de garantizar el buen uso y aplicación de los recursos federales que se transfieren a los gobiernos locales.

c) Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.

Establecer sistemas de seguimiento de las denuncias presentadas a la Secretaria de la Función Pública, y a los órganos de control interno de los Poderes Legislativo y Judicial, y de los entes públicos autónomos, relacionadas con presuntos actos de corrupción, incluyendo las manifestadas a través de los medios de comunicación.

Aplicar la ley para sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos, basándose en investigaciones debidamente fundadas que permitan enfrentar casos críticos de corrupción sin distinción alguna y, en general, concluir y difundir casos ejemplares de castigo que señalen la seriedad del Ejecutivo Federal en el combate a dicha lacra.

Programar las revisiones necesarias y, en su caso, verificar las acciones correctivas adoptadas.

Recomendar al Ejecutivo Federal, con la convicción que corresponde a la entidad de fiscalización superior señalando pautas para inducir el cambio de la administración pública, reforzar, en los programas educativos de todos los niveles, la enseñanza y transmisión de

los valores éticos que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.

d) Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.

La credibilidad y transparencia de la gestión pública exige el acceso a la información gubernamental, con el objeto de mostrar el desempeño de las instituciones, el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo establecidos, el uso de los recursos asignados, el otorgamiento de sus servicios y los resultados alcanzados. Asimismo, es importante ampliar y garantizar la eficacia de mecanismos de registro, investigación y atención de quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía.

Promover el diseño y la aplicación de sistemas de medición que permitan atender con mayor puntualidad la preocupación de la sociedad sobre el fenómeno de la corrupción.

Establecer acuerdos con la sociedad para enfrentar la corrupción, mediante acciones concretas que muestren su participación coresponsable en esa tarea nacional.

Simplificar los procesos para la obtención de permisos, documentos, concesiones y licencias, así como el pago de facturas, adjudicación de contratos y otras gestiones, mecanismos de supervisión, procedimientos de autorización y normativa aplicables.

e) Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Verificar el buen uso y aprovechamiento de los inmuebles patrimonio del gobierno mediante el registro público, el avalúo y la conservación de la propiedad inmobiliaria federal.”⁴¹

Los mecanismos de rendición de cuentas -horizontal y vertical- en los sistemas democráticos son más exitosos en el combate a la corrupción. Ya que sus programas proponen la instauración del servicio profesional de carrera, fomentar las auditorías y supervisión de las dependencias gubernamentales y la creación de mecanismos de vigilancia ciudadana, todas supeditadas a un sistema efectivo de rendición de cuentas, el cual implica la obligación permanente de los mandatarios y funcionarios de informar a los mandantes de los actos que llevan a cabo.

La corrupción, por lo tanto, reduce el bienestar de la población, aumentando artificialmente

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

los precios y dañando, por ende, la estructura productiva y el consumo. Asimismo, la corrupción impide el desarrollo político, económico y social, a la vez que socava la eficacia y la eficiencia administrativas. La corrupción mina la legitimidad de los dirigentes políticos y de las instituciones públicas, ya que produce el desprestigio y descrédito de las autoridades gubernamentales, provocando la desconfianza de la población.

El síntoma de un funcionamiento incorrecto del aparato gubernamental es la corrupción. Entre las causas que lo originan, se pueden mencionar, entre otros: falta de estabilidad laboral de los servidores públicos, bajos riesgos e impunidad para quienes inciden en prácticas corruptas; altos incentivos al soborno; discrecionalidad de los servidores públicos; y exceso de burocracia y tramitología.

Por ello, resulta fundamental impulsar las mejores prácticas gubernamentales a las que se debe aspirar, y sobre todo, reforzar la enseñanza de los valores éticos y morales en los programas educativos de todos los niveles, lo cual constituye la mejor prevención contra las prácticas corruptas.

A pesar de que se han hecho esfuerzos recientes para informar a la ciudadanía sobre el desempeño de las instituciones, la información no ha sido del todo clara, ni oportuna, ni confiable en lo relativo a la gestión gubernamental.

La limitada atención que se ha dado a la formación y capacitación de los servidores públicos para actualizarlos en el desempeño de su quehacer y facilitar la asunción de responsabilidades mayores. Además, un tema pendiente de resolver es la falta de seguridad de los servidores públicos con respecto a su empleo y la consecuente pérdida en las instituciones por los cambios continuos y discrecionales de funcionarios y técnicos. Por lo anterior, se requiere un sistema que propicie el desarrollo del servicio público de carrera con base en el desempeño.

La participación ciudadana se ha incrementado en los últimos años por medio de mecanismos como la contraloría social y los sistemas de quejas y denuncias, éstos han sido insuficientes y limitados para atender debidamente los intereses de la sociedad. Lo anterior sugiere la necesidad de revisar y ampliar sustancialmente los espacios para que la ciudadanía participe en una manera activa y permanente en el diseño, la ejecución y la evaluación de la actividad pública.

La sociedad piensa que existe un alto porcentaje de impunidad en las decisiones para sancionar a los servidores públicos que incurrieron en conductas ilícitas, debido, entre otros factores, a los procesos burocráticos y a la falta de efectividad en la aplicación de la ley.

Erradicar la corrupción y la impunidad, así como garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores públicos de la administración pública federal, permitirá acortar tiempos para alcanzar metas y optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una cultura de la legalidad. La corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social es indispensable combatirla a fondo.

Elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía, será un elemento fundamental para evitar las conductas indebidas en la función pública al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficiencia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos.

La Auditoría Superior de la Federación ha planteado la necesidad de implementar programas de gobierno puntuales que ataquen de fondo las causas que generan la corrupción mediante la adopción, entre otras, de las acciones prioritarias siguientes:

Reducción gradual del exceso de burocracia, tramitología y discrecionalidad en la prestación de los servicios públicos; establecimiento de modelos de servicio profesional de carrera que otorguen seguridad laboral a los trabajadores y eviten la visión patrimonialista de los cargos públicos; creación de sistemas de indicadores estratégicos de medición que permitan evaluar el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos; fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos de supervisión y control de los recursos federales transferidos a estados y municipios; identificación de oportunidades de mejora en la gestión gubernamental; e inclusión, en todos los niveles de enseñanza, del estudio de valores éticos y morales, que constituyen por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.

La rendición de cuentas y el combate a la corrupción se han convertido en los signos de los últimos años.

Construir índices de transparencia y hacerlos públicos puede tener un efecto benéfico para la consecución de los objetivos del sistema global de rendición de cuentas. Esto no quiere

decir que los indicadores de corrupción y transparencia son la única solución a nuestros problemas de rendición de cuentas.

II.6. RESPONSABILIDAD

La responsabilidad se define como “la relación de causalidad que vincula a un sujeto con los actos que realiza, e incluso, como la capacidad de dicho sujeto para responder por la posible realización de hechos aún no ocurridos.”⁴²

Un concepto más preciso explica que “la responsabilidad se traduce en el incumplimiento de una obligación, es el merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado del incumplimiento una obligación de hacer o de no hacer.”⁴³

Asimismo, responsabilidad es la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido, o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanarla (responsabilidad objetiva).

La idea de responsabilidad esta ligada a conceptos tales como imputabilidad y obligación, ya que responsabilizar implica atribuir la autoría de una consecuencia a un agente, de acuerdo a la existencia previa de un deber jurídico o moral incumplido. Responsabilidad es una palabra estrechamente asociada a los conceptos de rendición de cuentas, obligación e imputabilidad.

La responsabilidad requiere de un agente o sujeto al que le puedan ser imputadas o atribuibles las consecuencias de una determinada decisión, acción u omisión. Dicho agente debe tener libertad y poder para actuar, a fin de que pueda hacerse cargo de las consecuencias. Existe responsabilidad, incluso cuando no media intención o responsabilidad moral alguna, ya que lo que se juzga es el nexo de causalidad entre la acción imprudente o inocente y el daño causado. Las excepciones vienen dadas cuando se presume que el agente carece de dicha libertad o poder. Así por ejemplo, el Derecho establece que nadie está obligado a lo imposible, se exculpa al que actuó en defensa propia y se reconoce la inimputabilidad de personas con facultades mentales disminuidas.

⁴² SERRANO Migallón, Fernando y Carlos Arriola Woog. Temas Selectos de Derecho Constitucional. Editorial: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. Marzo de 2003. Pág. 141.

⁴³ Idem.

Desde la perspectiva del Estado los políticos son responsables de representarnos y de tomar decisiones colectivas, es decir, poseen poder y libertad para actuar. En cambio, a los servidores públicos no se les reconoce una responsabilidad equivalente.

Recordemos que el rendir cuentas es la obligación de la autoridad de informar y justificar sus actos como condición necesaria para evaluar su gestión, así como el sometimiento a sanciones por abusos de poder.

Uno de los elementos centrales sobre rendición de cuentas es la importancia de la imposición de sanciones, no obstante, surge la duda de ¿cómo hacer responder a los servidores públicos de su gestión? y ¿cómo repartir la responsabilidad por los errores, las conductas ilegales o los resultados?

El debate sobre la rendición de cuentas ha omitido la discusión sobre la responsabilidad, suponiendo que el voto constituye el mecanismo más efectivo de sanción al alcance de los ciudadanos, al impedir o permitir la reelección de los políticos, los funcionarios electos como los principales sujetos de la rendición de cuentas, por lo que subsiste la preocupación de que los funcionarios designados no respondan de su poder discrecional en la definición de las políticas públicas.

De un funcionario público responsable se espera no sólo que actúe conforme a la ley, sino que responda por los resultados de su gestión, además que se haga cargo de las circunstancias extraordinarias por ejemplo: un desastre natural, ya que esta en su poder enfrentar la crisis al poseer los medios públicos para impedir un mayor daño a la sociedad.

La dificultad radica en establecer los mecanismos institucionales para responsabilizar efectivamente a los servidores públicos de sus decisiones, actos y omisiones.

La responsabilidad representa un mecanismo esencial para la rendición de cuentas, principalmente de los funcionarios no electos pero también de los políticos, para quienes en ningún caso es legítimo excusarse diciendo: "y yo, ¿por qué?".

"Se debe tomar en cuenta que la división de poderes y la competencia democrática son los mecanismos de rendición de cuentas de la burocracia, a través de una compleja cadena de eventos y procesos, tales como:

1.- Cada servidor público responde ante su superior ya que está sometido a un estricto

control jerárquico;

- 2.- Los superiores jerárquicos responden a su vez a los representantes electos; es decir, a los legisladores del Congreso y/o el Presidente; y
- 3.- Los representantes electos responden ante los ciudadanos por la vía electoral.”⁴⁴

El Congreso dispone de mecanismos de control como lo es en general la función de legislar, y el establecimiento de los contenidos y procedimientos a los que debe sujetarse la administración en la aplicación de las políticas públicas.

El Poder Ejecutivo enfrenta dificultades para vigilar a su personal. Además de los registros patrimoniales y controles administrativos, los gobernantes se han servido de dos estrategias para alcanzar dicho objetivo: el incrementar el personal de confianza y transformar el sistema de selección y nombramiento de los burócratas. Ambas medidas favorecen un mayor control jerárquico de la burocracia. De hecho, el servicio profesional de carrera apuntala los incentivos para que el servidor público responda ante su superior, toda vez que el progreso en el empleo se sujeta teóricamente al desempeño mostrado, mismo que es calificado por el superior jerárquico.

Sin embargo, el problema consiste en que un estricto control jerárquico promueve la irresponsabilidad, llevando al absurdo de identificar al Presidente como responsable último de la administración, pero únicamente a través del proceso electoral y en contadas ocasiones del juicio político.

El concepto de responsabilidad, tiene como objeto el que los funcionarios incluyendo los no electos por votación respondan del poder y la autoridad que les ha sido delegada, y que sean sancionados por sus actos irregulares.

No basta garantizar la responsabilidad burocrática, es necesario perfeccionar el sistema de responsabilidades, con objeto de que los premios y castigos no dejen impunes los abusos, sino se generen también conductas ejemplares de los funcionarios. Revisar el sistema de responsabilidades supone rediseñar los incentivos de los servidores públicos, renovar los criterios de fiscalización y definir cómo deben repartirse las responsabilidades por las conductas ilegales y los resultados de la gestión, ya que hasta el momento el número de auditorías, denuncias penales y sanciones administrativas no parecen haber detenido la

⁴⁴ Auditoría Superior de la Federación. Cuarto Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Marzo de 2005. Pág. 89.

corrupción, ni haber mejorado el desempeño del gobierno.

“De acuerdo con Max Weber los funcionarios están obligados a obedecer las órdenes de un superior aún cuando parezcan ilegítimas, ya que sin esta negación de sí mismos se hundiría la administración. Sin embargo, un estricto deber de obediencia conduce irremediabilmente a la irresponsabilidad, al menos por dos razones:

I) Se pierde todo sentido de responsabilidad individual. Los grandes criminales de guerra han argumentado en su defensa la obediencia de órdenes superiores.

II) Ausencia de responsabilidad jerárquica. Otro inconveniente consiste en que los esquemas de responsabilidad están diseñados para sancionar fundamentalmente a los individuos que ejecutan la acción, pero no para quienes ordenan el acto. Es decir, una mayor autoridad no corresponde con una mayor responsabilidad jerárquica. Esta situación conduce en las organizaciones burocráticas a la búsqueda de los llamados chivos expiatorios, cuando se atribuyen todas las culpas a un individuo.”⁴⁵

Ha quedado claro que los burócratas al igual que los políticos, deben ser sujetos de rendición de cuentas en función de la autoridad que les ha sido delegada. Esto ha dado pie a las cruzadas moralizantes del servicio público. Bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, el debate en torno a la corrupción tenía como punto de referencia el concepto de -renovación moral- y la creación de toda clase de sanciones legales por las conductas abusivas de los funcionarios; igualmente, con el arribo de Vicente Fox al poder, comenzaron a redactarse todo tipo de códigos y cursos de capacitación ética.

Al atribuir alguna responsabilidad a un sujeto sobre las obligaciones que tiene que cumplir, se cae dentro del campo de estudio del derecho y la moral. En México, el debate sobre la responsabilidad burocrática ha sido dominado por juristas. Los instrumentos legales que regulan la administración pública, la importante reforma de 1983 que creó la Ley Federal de Responsabilidades (hoy Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) y el título décimo del Código Penal Federal sobre los delitos cometidos por servidores públicos, hasta las modificaciones legales posteriores.

Una característica habitual de esta legislación de responsabilidades es su pretensión moralizante, es decir, tratar de guiar la conducta de los servidores públicos, codificando y

⁴⁵ Ibidem. Págs. 98 - 99

castigando sus acciones de acuerdo con principios generales como la honestidad o la imparcialidad.

Los políticos tienden a asumir las responsabilidades históricas de las desgracias sociales sólo en el discurso, o realizan actividades que pueden afectar al Estado sin ningún reparo ético, sabiendo que en ningún caso habrá consecuencias, dada la dificultad de atribuir sanciones por conductas que no están expresamente prohibidas o por decisiones políticas erróneas, un ejemplo claro de dicha situación fue el decreto de Nacionalización de la Banca, pronunciado en el sexenio de José López Portillo.

Es importante hacer hincapié que la tarea de gobernar exige el deber de hacerse responsable ante las contingencias o circunstancias imprevistas para proteger el bienestar y los derechos ciudadanos, aun cuando dichas obligaciones no se encuentren instituidas de manera específica en alguna legislación.

En ese sentido, se plantea la interrogativa ¿Qué debe hacer el servidor público cuando conoce una conducta inmoral de un superior jerárquico o cuando disiente de una decisión que daña el interés público? Desobedecer las órdenes o hacer pública cierta información, le puede traer sanciones e incluso el riesgo de perder el empleo o hasta la vida. Una primera reacción sería simplemente no hacer nada. Otra salida, muy estimada en los círculos de la administración pública, es la renuncia. Aunque a decir verdad, ninguna de estas dos opciones puede considerarse responsable, ya que no cumplen con el deber de hacerse cargo y sí favorecen la oscuridad del gobierno.

Los servidores públicos requieren de mecanismos institucionales que les permitan canalizar su honestidad a través de: protección legal a informantes y protección a denunciantes.

“Para profundizar un poco más en este tema, se puede clasificar la responsabilidad en dos tipos:

- **MORAL:** queda en la conciencia del ser que efectuó la conducta contraria a la normatividad, de la cual no hay sanción establecida solo el remordimiento del sujeto,
- **JURÍDICA:** se establece cuando los hechos quedan sometidos a la reacción jurídica contra el daño producido; la finalidad de tal reacción consiste en la represión por el mal

causado.”⁴⁶

Ahora bien, retomemos la problemática “de las muchas manos” y la dificultad para atribuir la culpabilidad a una sola persona por ilícitos, daños a terceros o por las consecuencias de las políticas públicas, parte del hecho de que nuestro sistema legal tiende a reconocer únicamente responsabilidades individuales, situación que culmina muchas veces en impunidad, ante la imposibilidad de probar un nexo causal entre la conducta de un individuo y la consecuencia.

“Varias son las alternativas o soluciones que resolverían el dilema de las muchas manos, como lo son:

I) Responsabilidad Corporativa. Bajo este modelo de responsabilidad, el Estado responde por la conducta de sus funcionarios. Tiene la ventaja de que no es necesario buscar ni tener que probar la culpabilidad de alguna persona dentro de la organización, pero la desventaja de que permite la irresponsabilidad individual (vgr. desastres ambientales causados por PEMEX). Dando pauta a determinar responsabilidad en forma individual a los servidores públicos, de conformidad con la Ley de la materia.

II) Responsabilidad Jerárquica. La administración pública favorece una estructura que otorga poder discrecional de mando y decisión a los superiores jerárquicos. A pesar de ello, no se atribuyen responsabilidades a los mandos superiores, por los errores, ilícitos o resultados deficientes de las oficinas que tienen bajo su mando. La responsabilidad jerárquica supone una labor preventiva y de vigilancia de los subordinados, que tome en consideración las consecuencias de cualquier acción o decisión. El riesgo de este modelo es la parálisis o la ausencia de iniciativas de los directivos ante el temor de ser sancionados, por lo que no puede prescindirse de la responsabilidad individual del autor material de un ilícito cuando se aplica también alguna responsabilidad jerárquica. A pesar de ello, el Estado mexicano sólo reconoce responsabilidad cuando un funcionario federal no pueda responder con sus propios bienes del daño causado, aceptando la responsabilidad por actos de sus funcionarios – reparación del daño. (Artículo 1927 del Código Civil Federal).

III) Responsabilidad Colectiva. Bajo este modelo, son responsables colectivamente los

⁴⁶ SERRANO Migallón, Fernando y Carlos Arriola Woog. Temas Selectos de Derecho Constitucional. Editorial: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. Marzo de 2003. Pág. 142.

funcionarios que participaron en alguna decisión o en su implementación. La ventaja de la responsabilidad colectiva consiste en que no requiere costosos procedimientos de fiscalización para identificar una relación causa-efecto entre el hecho juzgado y los individuos que lo generaron, sobre todo cuando resulta imposible determinar el grado de participación individual o cuando se evalúan en conjunto los resultados de toda una política pública. (vgr. la responsabilidad del hijo la asume el padre, ó la responsabilidad de los trabajadores ante un tercero la asume el patrón).

La aplicación de sanciones colectivas promueve conductas virtuosas, al estimular la crítica y vigilancia interna, y un mayor compromiso individual con las tareas asignadas. La atribución de responsabilidades a una colectividad de individuos no es ajena a prácticas frecuentes en el derecho penal, donde se han establecido criterios para individualizar penas y determinar el grado de participación en los delitos, que el derecho administrativo no contempla.”⁴⁷

El principio de responsabilidad, consiste en ampliar mecanismos legales y políticos para impedir la irresponsabilidad y el cinismo de funcionarios y servidores públicos.

Asimismo, los burócratas deberán responder ante los organismos de protección de derechos humanos, contralores, jueces, el Congreso, etc., bajo un sistema de gobierno que favorece el establecimiento de pesos y contrapesos, más que una división funcional de poderes.

Desafortunadamente se ha puesto demasiado énfasis en las cruzadas moralizantes sin que se haya realizado hasta el momento un esfuerzo por responsabilizar a los servidores públicos de su desempeño. En dicha materia se han gestado los cimientos en los últimos años, gracias a la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (artículo 54, establece la evaluación del desempeño del servidor público con base en el cumplimiento de metas), Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículo 8, fracciones I a la IV, dispone que es obligación de todo servidor público rendir cuentas y cumplir eficientemente sus funciones) y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (artículo 14, faculta a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar y auditar el desempeño, la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de programas), que en conjunto disponen una serie de medidas de evaluación y sanción de la gestión pública.

⁴⁷ Auditoría Superior de la Federación. Cuarto Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Marzo de 2005. Págs. 109 - 110.

“El resultado de la encuesta “Corrupción y actitudes ciudadanas” practicada por la Secretaría de la Función Pública en mayo de 2004, destacó que a pesar de un nuevo gobierno el 78% de los mexicanos cree que existe más o la misma corrupción en el gobierno actual que la que había antes de la alternancia. ¿Que sucedió?”⁴⁸, que únicamente cambio el color del partido en el poder ya que los funcionarios del anterior régimen lograron filtrarse a la administración pública y seguir con sus practicas habituales, debido a los compromisos adquiridos, por eso la aplicación y mejora de mecanismos de control es justamente lo que va a coadyuvar a determinar las responsabilidades de cada servidor público por su actuar. Quedando por resolver con qué criterios justificar el interés público de determinada política de gobierno.

⁴⁸ Ibidem. Pág. 92.

Capítulo III

ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL

III.1. ORGANISMOS INTERNACIONALES DE FISCALIZACIÓN; III.1.1. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI); III.1.2. ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEFS); III.1.3. ORGANIZACIÓN DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE EUROPA (EUROSAI); III.1.4. ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANISMOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y CONTROL GUBERNAMENTAL, A.C. (ASOFIS); III.2. INSTITUCIONES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL EN MÉXICO (DIVISIÓN DE PODERES); III.2.1. PODER EJECUTIVO (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL); III.2.1.1. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP); III.2.2. PODER JUDICIAL (SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN); III.2.2.1. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL (CJF); III.2.3. PODER LEGISLATIVO (CONGRESO DE LA UNIÓN); III.2.3.1. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF); III.3. OTROS ÓRGANOS DE CONTROL; III.3.1. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE); III.3.2. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH); III.3.3. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (IFAI).

III.1. ORGANISMOS INTERNACIONALES DE FISCALIZACIÓN

Por tratarse de una función eminentemente técnica, el control externo de la administración pública se encomienda a órganos técnicos especializados que dependen por regla general del Poder Legislativo y que, por ejercer dicho control en última instancia, se conocen con el nombre genérico de entidades fiscalizadoras superiores.

Para combatir los problemas metodológicos técnicos, administrativos o de otra índole a que se enfrentan comúnmente en el ejercicio de sus funciones, las instituciones fiscalizadoras superiores se han agrupado en organizaciones internacionales y regionales, para tener un mayor acercamiento e intercambio de experiencias.

Asimismo, se ha establecido que la obligación de cualquier entidad de fiscalización superior es convertirse en institución promotora de la transparencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para la sociedad en general, de que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia.

Dentro del proceso de integración internacional se ha fortalecido la imagen de nuestro continente en materia de fiscalización, manteniendo relaciones multilaterales y bilaterales de cooperación e intercambio con entidades fiscalizadoras.

En los últimos años la Auditoría Superior de la Federación ha intensificado su relación con diversas entidades fiscalizadoras superiores y organismos internacionales de fiscalización.

En el presente capítulo analizaremos algunos organismos internacionales de fiscalización, y los órganos de fiscalización y rendición de cuentas que operan en México, ello con el fin de tener un panorama más amplio en relación a vigilancia y control de las funciones sustantivas y adjetivas de los poderes que integran la Federación.

III.1.1. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI)

“La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es el organismo que agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores de la mayor parte de los países miembros de la ONU, se creó en 1953 por acuerdo de los 34 países participantes en el primer Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en la ciudad de La Habana. Su propósito principal consiste en; promover el intercambio de ideas y experiencias en el campo de la fiscalización y el control gubernamental con objeto de mejorar los métodos, técnicas y procedimientos en uso.

Dichos congresos tienen como propósito fundamental discutir temas de interés común y proponer recomendaciones de carácter técnico al respecto, a fin de promover el mejoramiento de la fiscalización gubernamental en los países miembros de la INTOSAI, entre los cuales se encuentra México, representado hoy por la Auditoría Superior de la Federación.”¹

Entre las aportaciones centrales que la INTOSAI ha realizado a la fiscalización, y que ha permitido mejorar la capacidad de servicio a la sociedad, se encuentra la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”, aprobada en el Noveno Congreso Internacional, la cual establece la filosofía y el marco conceptual de la función Fiscalizadora.

La Declaración de Lima establece pautas y principios que hoy se inscriben y reproducen, en los marcos constitucionales y normativos de muchos de los países miembros. Es por ello que la INTOSAI promueve los criterios y normas fundamentales para transitar hacia una mejor fiscalización superior y a la mejora sustancial de la gestión gubernamental.

“La coordinación de las actividades de la INTOSAI, está basada en un consejo directivo, integrado por las entidades fiscalizadoras superiores de 16 países, entre ellos México. Asimismo, esta entidad ha establecido Comisiones Permanentes de Normas de Auditoría, Contabilidad, Control Interno y Deuda Pública, Procesamiento Electrónico de Datos, así como grupos de trabajo sobre Privatización, Medio Ambiente y Evaluación de Programas.

¹ SOLARES Mendiola, Manuel. La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica, (Serie estudios jurídicos, Num. 172). Editorial: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 8 de marzo de 2004. Pág. 178.

La Comisión Permanente de Deuda Pública de la INTOSAI, fue creada en la asamblea plenaria, que se llevó a cabo en octubre de 1991 en la ciudad de Berlín y en la cual se eligió presidenta de esa Comisión a la Contaduría Mayor de Hacienda de México (hoy Auditoría Superior de la Federación), dicha comisión esta integrada por las entidades fiscalizadoras superiores de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Argentina, Lituania y Portugal, y cuenta con observadores de Corea, Finlandia, Gabón, Suecia y Chile.

El objetivo de dicha Comisión es proponer directrices y publicar material informativo sobre asuntos relacionados con la deuda pública, para difundirlos entre las entidades fiscalizadoras superiores afiliadas a la INTOSAI, con el fin de promover una fiscalización competente de la deuda pública.

En 1995 México fue elegido miembro del Comité de Finanzas de esta entidad fiscalizadora superior, que se encarga de aprobar el presupuesto y los estados financieros de la Organización, dicho Comité está integrado también por Noruega y Arabia Saudita.

Esta importante organización otorgó el premio Jorg Kandutsch a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda de México (hoy Auditoría Superior de la Federación), que es el máximo reconocimiento que otorga cada tres años la INTOSAI, y se da por los logros y contribuciones en materia de organización, desarrollo y aplicación de nuevas metodologías, y por innovaciones en los sistemas de control y aportaciones relevantes a otros países. Destacó la excelente labor en la reorganización y administración de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), por la ampliación de sus actividades de formación profesional, por la reforma de la revista OLACEFS y por la coordinación de la colaboración profesional entre los miembros del Grupo Regional de Trabajo.

Además, como un meritorio reconocimiento a los esfuerzos que realizó la Contaduría Mayor de Hacienda hoy Auditoría Superior de la Federación, para fortalecer el proceso de integración y cooperación internacional, México fue elegido en 1992 como miembro de la junta de gobierno de la INTOSAI por un periodo de seis años.”²

² Ibidem. Págs. 178 – 179.

Actualmente la INTOSAI “agrupa a las Entidades de Fiscalización Superior de 186 países y tiene rango de organización y como colaboradora de Naciones Unidas.”³ Al rededor de dicha organización internacional se han creado siete grupos regionales para tener un mayor impacto y desarrollo del tema de la fiscalización, tomando en consideración las características geográficas de cada zona que posibilitan un mayor intercambio de las experiencias en materia de fiscalización, los cuales son:

- Organización de Entidades Fiscalizadores Superiores de África (AFROSAI),
- Organización Árabe de Entidades Fiscalizadores Superiores (ARABOSAI),
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).
- Organización de Entidades Fiscalizadores Superiores del Caribe (CAROSAI),
- Organización de Entidades Fiscalizadores Superiores de Asia (ASOSAI),
- Organización de Entidades Fiscalizadores Superiores de (EUROSAI),
- Asociación de Entidades Fiscalizadores de Pacífico Sur (SPASAI),

III.1.2. ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEFS)

“Esta organización tiene su antecedente en el tercer Congreso de la INTOSAI, que se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1959, en donde se acordó crear un grupo de trabajo en cada continente para coordinar la organización de los congresos subsecuentes y establecer documentación especializada en materia de fiscalización. A partir de esta fecha, los países de América Latina y del Caribe se abocaron a organizar el primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), que tuvo lugar en Caracas, Venezuela y en el cual se manifestó la conveniencia de crear un instituto de control fiscal para la región que, además de realizar funciones de investigación, información, enseñanza y asesoría en beneficio de los países miembros, promoviera el intercambio de ideas y experiencias en materia de fiscalización y control gubernamental con el fin de mejorar la gestión del sector público.

En el segundo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores se constituye el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF), con

³ Ibidem. Pág. 181.

objeto de agrupar a todas las entidades fiscalizadoras de América Latina y del Caribe, con los siguientes propósitos:

- Promover y realizar estudios sistemáticos en materia de control fiscal;
- Recopilar los trabajos realizados en cada país, referentes a la organización administrativa y el control fiscal para difundirlos en las naciones latinoamericanas;
- Actuar como centro de información y asesoría técnica al servicio de los países miembros;
- Servir como enlace entre las instituciones de control de las naciones afiliadas, atender a sus consultas y fomentar el intercambio de especialistas.

En la reunión del Consejo Directivo del ILACIF, que se efectuó con motivo del VII Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en la ciudad de Brasilia en octubre de 1984, se acordó revisar de manera integral su carta constitutiva. Para esto, tuvo que integrarse una comisión con los titulares de las entidades fiscalizadoras superiores de Bolivia, Brasil, Costa Rica, México y Venezuela. Dicha comisión presentó el proyecto de reformas a la carta constitutiva, que en 1986 se discutieron y se aprobaron en Quito, Ecuador.

Con la nueva carta constitutiva, la denominación del organismo se modificó por la de Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras, aunque se conservaron las mismas siglas.

En octubre de 1990, durante la Asamblea General Extraordinaria del ILACIF, que se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, se acordó modificar la carta constitutiva para cambiar una vez más la denominación del organismo por la de Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

La Contaduría Mayor de Hacienda de México (hoy Auditoría Superior de la Federación), ha participado en esta entidad desde su creación. Fue anfitriona del octavo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores y México fue designado sede de la OLACEFS para el periodo 1991-1996; su titular ocupó la presidencia durante ese lapso y como tal presidió también la asamblea general y el consejo directivo.”⁴

⁴ Ibidem. Págs. 179 – 180.

Dentro del proceso de integración internacional se ha fortalecido la imagen de nuestro continente en materia de fiscalización, manteniendo relaciones multilaterales y bilaterales de cooperación e intercambio tanto con organizaciones que agrupan a entidades homólogas, como directamente con las propias entidades fiscalizadoras.

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores tiene como miembros activos y permanentes a los siguientes países: Antillas, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; asimismo tiene como miembros adherentes a los países España y Portugal.

México fue sede de la XII Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que se realizó en la Ciudad de México del 24 al 28 de septiembre de 2002.

III.1.3. ORGANIZACIÓN DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE EUROPA (EUROSAI)

“La EUROSAI es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa que actualmente agrupa a 46 instituciones superiores de control externo del continente europeo”⁵ y es uno de los grupos regionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Sus objetivos, se encuentran definidos en el artículo 1 de los Estatutos de la Organización, son principalmente:

- Cooperación profesional entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países miembros,
- Intercambio de información y documentación,
- Estudio de la fiscalización pública,
- Estimular la creación de cátedras universitarias en dicha materia, y
- Asegurar la unificación de la terminología en materia de fiscalización pública.

⁵ Ibidem. Pág. 180.

La EUROSAI estableció cinco idiomas oficiales de trabajo de la organización, que son: alemán, español, francés, inglés y ruso; asimismo, desarrolla su actividad a través de los siguientes órganos: Congreso, Comité Directivo y Secretaría.

- “**Congreso**, está integrado por todos los miembros de la organización, y suprema autoridad de la EUROSAI, se reúne cada tres años. El congreso constituyente de la organización tuvo lugar en Madrid, España (1990). Los congresos siguientes se celebraron en: Estocolmo, Suecia (1993); Praga, República Checa (1996); París, Francia (1999); Moscú, Federación Rusa (mayo de 2002); y Bonn, Alemania (mayo de 2005).”⁶
- “**Comité Directivo**, está formado por trece miembros, ocho de pleno derecho (los titulares de las Entidades de Fiscalización Superior de la Federación Rusa, España, Francia, Alemania, Dinamarca, Eslovenia, Italia y Lituania) y cinco observadores (los titulares de las Entidades Fiscalizadoras de Austria, Hungría, Noruega, Portugal y Reino Unido). Para asegurar la representación adecuada de todos los miembros en el Comité Directivo se respetan tanto los criterios geográficos como los distintos sistemas de fiscalización de las finanzas públicas. Se reúne al menos una vez al año. Entre sus funciones figura la de adoptar las decisiones necesarias para el funcionamiento de la EUROSAI, conforme a las directrices establecidas por el Congreso.”⁷
- “**Secretaría de la Organización** la ostenta, con carácter permanente, el Tribunal de Cuentas de España, que es la sede de la Organización. La Secretaría prepara las sesiones del Comité Directivo, elabora y ejecuta el presupuesto y ejecuta las decisiones adoptadas por el Congreso y el Comité Directivo. Edita la revista EUROSAI, con periodicidad anual, aunque está previsto que en un futuro próximo tenga una periodicidad semestral, y un boletín de noticias, “EUROSAI Newsletter”, con carácter trimestral. Conserva y mantiene al día la documentación sobre los estatutos y las publicaciones de todas las entidades miembros.

Por otra parte, el Comité Directivo de la EUROSAI, reunido en Madrid el 16 de febrero de 2000, aprobó la creación de un Comité de Formación, compuesto por las entidades fiscalizadoras superiores de Alemania, Dinamarca, España, Francia,

⁶ Ibidem. Pág. 181.

⁷ Idem.

Polonia, Portugal, República Checa y Reino Unido, y al que se sumó la EFS de Noruega, en calidad de observador, ya que a partir del 1 de enero de 2001 asumió la Secretaría de la Iniciativa para el Desarrollo del INTOSAI (IDI). Otros observadores de este Comité son: las Entidades de Fiscalización Superior de Hungría, que albergó el segundo evento de formación en septiembre de 2002; la Federación Rusa, anfitriona del quinto Congreso de la EUROSAI, y la de Lituania, por petición expresa. Este Comité se ocupa de todos los asuntos de formación de la EUROSAI, bajo la autoridad del Comité Directivo.

En el quinto Congreso, celebrado en Moscú en mayo de 2002, la EUROSAI creó el Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Información, que está presidido por la Entidad de Fiscalización Superior de Holanda y que en la actualidad cuenta con un total de 24 miembros: Andorra, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusa, Eslovenia, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza y Reino Unido.

En cuanto a los auditores de la EUROSAI, las Entidades de Fiscalización de Bélgica e Islandia asumen actualmente las funciones de auditoría interna de la organización, conforme a lo establecido en el capítulo VII de los Estatutos de la EUROSAI.

La EUROSAI mantiene una relación especialmente intensa con la OLACEFS, grupo regional de la INTOSAI que agrupa a las Entidades de Fiscalización de Latinoamérica y del Caribe.”⁸

Como se puede apreciar la EUROSAI es el grupo regional más avanzado, ya que su estructura se contempla sólida y a la vanguardia, ello es gracias a que en el continente europeo se encuentran grandes potencias económicas y sin olvidar que la cultura de la rendición de cuentas y la fiscalización se encuentra arraigada desde el siglo XV.

III.1.4. ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANISMOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y CONTROL GUBERNAMENTAL, A.C. (ASOFIS)

“En México, los Contadores Mayores de Hacienda de diversas entidades federativas habían discutido por largo tiempo la posibilidad de formar una

⁸ Ibidem. Pág. 182.

asociación encaminada a fortalecer las relaciones de comunicación, coordinación y asesoramiento recíproco entre las Contadurías Mayores del país.”⁹

Dada la inquietud antes planteada y la relevancia que adquirió la fiscalización a nivel internacional, “en 1983 se constituyó la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), misma que agrupa 33 Contadurías Mayores y que ha establecido el respeto irrestricto a la independencia y soberanía tanto de las entidades federativas como de sus respectivos órganos de fiscalización y control gubernamental.”¹⁰

Los objetivos que persigue esta asociación son:

- “Promover institucionalmente la coordinación y la comunicación entre los órganos técnicos de fiscalización superior de las legislaturas de los estados y de la Cámara de Diputados;
- Fomentar la difusión y el desarrollo técnico de las Contadurías Mayores como responsables de la fiscalización y el control gubernamental;
- Realiza diversas actividades que promueven la comunicación y la coordinación entre todos sus asociados, y
- Desarrollar métodos y procedimientos que apoyen la capacitación y actualización de todo su personal.”¹¹

El surgimiento de la ASOFIS es de vital relevancia ya que fue el antecedente para resaltar en la administración pública la importancia que tiene la fiscalización a los poderes ejecutivos estatales, además de que permitió impulsar la evolución y desarrollo de la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, fortaleciendo la materia de la fiscalización, dicha asociación es presidida por el titular de la ahora Auditoría Superior de la Federación.

La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C., creó la presea “Benito Juárez” para reconocer las aportaciones sobresalientes y de calidad en el fomento a la cultura de la rendición de cuentas y la fiscalización superior de los recursos públicos; el fomento de la transparencia en el uso de los recursos, así como para orientar las acciones de la fiscalización bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia; y promover las actividades de investigación y capacitación sobre temas afines a la

⁹ Ibidem. Pág. 183.

¹⁰ Idem.

¹¹ Ibidem. Págs. 183 – 184.

fiscalización superior y el control gubernamental, dicho reconocimiento se otorga a los sujetos que se preocupan por mantener a la vanguardia los temas de transparencia y fiscalización de los recursos públicos.

Este tipo de reconocimiento o estímulo tiene como finalidad la eliminación de políticas poco transparentes en los estados que tienen como común denominador gobernar en secreto, sin que se tenga acceso a la información, para no enterar a la ciudadanía de las causas y efectos de lo que hacen o dejan de hacer, sea esto bueno, malo o peor.

Asimismo es de apreciarse que el máximo órgano de fiscalización superior en México, la entonces la Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la Federación), independientemente de su participación en organismos internacionales, ha puesto especial atención en fomentar el intercambio de información y experiencias a nivel bilateral. En los últimos años, ha intensificado sus relaciones con las entidades fiscalizadoras superiores de Argentina, Alemania, Corea, Canadá, China, Chile, Estados Unidos, Reino Unido, Taiwán, y Tailandia, entre otros países.

Como ya se mencionó existen otros organismos internacionales dedicados a la fiscalización superior que por cuestiones de tiempo no es posible entrar al estudio de los mismos, simplemente se citan como referencia para destacar la relevancia e importancia del tema de la fiscalización y rendición de cuentas a nivel internacional, como son:

- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África (AFROSAI),
- Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI),
- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia (ASOSAI),
- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe (CAROSAI),
- Asociación de Entidades Fiscalizadoras de Pacífico Sur (SPASAI),

Sin olvidar que cada país o Estado debe contar con una institución dedicada específicamente a la fiscalización de los recursos públicos y la vigilancia del gasto efectuada por sus gobiernos.

III.2. INSTITUCIONES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL EN MÉXICO (DIVISIÓN DE PODERES)

Para el desarrollo de este tema, empezaremos por definir la palabra federación, “proviene del vocablo latino "foedus", "federare" que equivale a unir, ligar o componer; por tanto etimológicamente, federación implica alianza o pacto de unión.”¹² El Estado Federal o Federación es una entidad que se crea a través de la composición de Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. El proceso formativo de una Federación se desarrolla en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente por la independencia previa de los Estados que se unen; por la alianza que concertan entre si y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, que deriva de dicha alianza. Esto supuesto se da en un proceso natural, de carácter centrípeto.

El artículo 40 de la Constitución de 1917, establece que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".¹³

Asimismo, el artículo 43 de la Constitución vigente, establece que “las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.”¹⁴

La característica esencial del Sistema Federal es la distribución de competencias entre distintos niveles de gobierno: la Federación y los Estados. Cada uno de los Estados de la República tiene su propio territorio, así como sus propias leyes y autoridades. Un Estado sólo puede aplicar sus leyes en su propio territorio, las cuales carecen de vigencia en las demás entidades federativas. Del mismo modo, las autoridades de cada Estado únicamente pueden actuar dentro de sus propios límites territoriales, y no en el territorio de otros Estados. Por el contrario, la Federación actúa en todo el territorio nacional, al cumplir y hacer cumplir las leyes federales.

¹² PALACIOS Alcocer, Mariano. Federalismo y relaciones intergubernamentales. Editorial: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México. Diciembre de 2003. Pág. 31.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mediante la distribución de competencias se hace posible que la Federación y los Estados puedan coexistir en el territorio de cada uno de éstos, sin obstaculizarse ni duplicar sus funciones.

El nivel de gobierno federal no es superior al estatal, ni viceversa, sino que cada uno tiene su propia competencia. La Constitución ha conferido expresamente a la Federación la atención exclusiva de los asuntos de interés común para todos los Estados de la Unión y para todos los mexicanos, entre los que destacan la protección judicial de las garantías individuales, la solución de la mayoría de las controversias entre los niveles de gobierno y entre los poderes, la discusión y aprobación de las leyes federales, la conducción de la política exterior, la persecución de los delitos federales y la elaboración de papel moneda.

El artículo 124 de la Constitución, establece “el principio de distribución de competencias” previendo que las facultades que ésta no otorga expresamente a la Federación, se entienden reservadas a favor de los Estados.

Otro elemento de gran importancia en el Sistema Federal mexicano es el Distrito Federal, el cual fue creado para servir de sede de los Poderes de la Unión. Al establecerse el pacto federal, se buscó preservar la igualdad entre los Estados miembros de la Unión y garantizar a las autoridades federales las condiciones para el cumplimiento de sus funciones. Por ello se determinó que los poderes federales no quedaran asentados en el territorio de uno de los Estados, sino en una nueva entidad denominada Distrito Federal que sirviera, además, de capital del país (artículo 44 de la Constitución).

El Distrito Federal es una entidad federativa que forma parte del territorio nacional; en tal virtud, la Federación está facultada para actuar dentro de sus límites territoriales, con el propósito de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes federales.

Así como existe una Constitución que rige en todo el territorio nacional en materia federal, cada uno de los 31 Estados tiene su propia constitución de carácter local, la cual se aplica únicamente dentro de su territorio y sólo en asuntos de competencia estatal. En cumplimiento al principio de supremacía constitucional, las constituciones locales están subordinadas a la Constitución Federal. La capital de la República no cuenta con una constitución propia; su organización interna se rige

por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Congreso de la Unión.

En ese contexto ya analizamos porque nuestro país es una Republica Federal, ahora bien entraremos al estudio de la distribución del poder, el cual nos remite necesariamente a la democracia, la cual es considerada como un sistema de equilibrios y contrapesos nada sencillo de lograr, porque se tiene que calcular cuánto poder hay que otorgar a cada una de los poderes que la integran.

Uno de los principios esenciales en la democracia, estrechamente vinculado con la rendición de cuentas, es la división del poder. Sin una determinada división del poder no podría haber una eficaz rendición de cuentas de los gobernantes. Conviene definir al poder mismo como la capacidad de una persona o instancia para tomar decisiones que afectan a terceros.

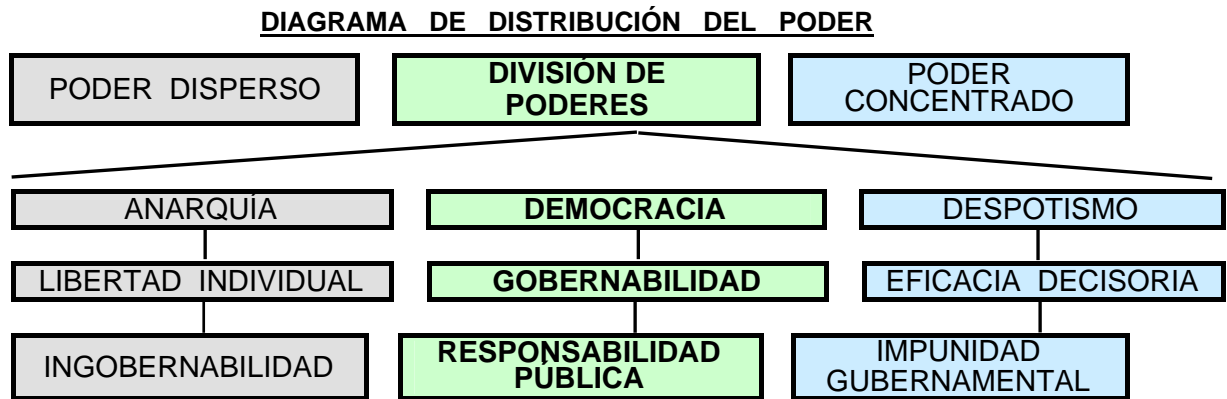
El pacto social que precede a la constitución de un Estado con poder coercitivo lo constituye el poder legítimo, es decir autorizado por quienes serán sujetos de ese poder que son: los ciudadanos que lo delegan a sus gobernantes mediante el voto electoral, para así mantener el orden y civilidad entre los ciudadanos.

Hay en la autoridad legítima una racionalidad esencial. Sin embargo, todo poder, incluso siendo considerado legitimo, conlleva a ser utilizado abusivamente en beneficio de quien lo detenta y en perjuicio de los súbditos o ciudadanos. De ahí la necesidad de establecer ciertos frenos y controles para prevenir o reducir al máximo la posibilidad de tal abuso.

La democracia supone un punto de equilibrio entre los polos que conforman la amplia gama en la distribución del poder: la anarquía y el absolutismo. Cualquier desequilibrio hacia uno u otro lado puede provocar la desaparición de la democracia en favor de una situación anárquica o despótica, según sea el lado para el cual se incline el péndulo.

“Desde el punto de vista de la distribución del poder, la democracia puede concebirse como un régimen en el cual hay suficiente poder congregado para mantener el orden y tomar decisiones que sean acatadas para la comunidad, pero en el que dicho poder no está concentrado del todo; por lo cual, quien detenta el poder sabrá que su uso ineficaz o abusivo puede generarle problemas; puede ser removido de su cargo o ser llevado a los tribunales, es por ello que mientras menor

poder tenga y sea vigilado por otros, menor será la probabilidad de abusar de el.”¹⁵
Todo lo anteriormente señalado puede ser observado gráficamente en el diagrama de distribución del poder.



La soberanía que ejerce la nación por medio de los poderes federales o, en otros términos, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

“A lo largo de la historia, las sociedades humanas han establecido reglas con la finalidad de favorecer la convivencia. Asimismo, han confiado a los gobernantes y, en general, a quienes ejercen la autoridad, la función de elaborar leyes, hacerlas cumplir y aplicarlas para resolver los conflictos entre los miembros del grupo.

La función de elaborar las leyes se denomina función legislativa; la de ejecutarlas recibe el nombre de función ejecutiva y la de resolver controversias se conoce como función judicial. Cuando dos o más de estas funciones se concentran en una persona o en un pequeño grupo de personas pone en grave peligro la libertad, como ocurre en las dictaduras, los gobernantes suelen cometer graves abusos en contra de los gobernados porque no encuentran límites a su actuación.”¹⁶

Cuando hablamos de los elementos de estado, y en su caso, del poder y específicamente del poder público se mencionó que éste se desenvuelve en las tres funciones intrínsecas diferentes como son legislativas, administrativas o ejecutivas y jurisdiccionales. Las funciones citadas es lo que se conoce como el sistema de división de poderes, el cual ha quedado plasmado en el Régimen Constitucional Mexicano, en el artículo 49 de nuestra Carta Magna el que a la letra

¹⁵ CRESPO, José Antonio. Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas), Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Septiembre de 2001. Págs. 25 – 26.

¹⁶ Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial para jóvenes, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas), Editorial: Suprema Corte Justicia de la Nación. México. 2004. Pág. 7.

dice:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".¹⁷

Nuestra constitución contempla las siguientes finalidades respecto a la división de poderes: delimita las funciones de cada uno de los poderes; vedada la concentración de estos poderes, o dos de ellos, en una misma persona, grupo de personas o corporación; tal unión destruiría el equilibrio de las funciones públicas y produciría el despotismo; prohíbe a los poderes que ejerzan funciones que no les corresponden, y establece controles de unos poderes sobre los otros para evitar abusos.

Sin embargo, el principio de separación de poderes no se aplica de forma rígida o inflexible. Por diversas razones la propia Constitución apoyada en la necesidad o en la conveniencia, establece excepciones según las cuales los distintos poderes pueden ejercer válidamente facultades ajenas a su función; así, el Legislativo ejerce funciones judiciales cuando se erige en gran jurado para conocer del juicio político; el Ejecutivo hace de legislador en la celebración de los tratados y convenciones, puede también facultarse al Ejecutivo para expedir verdaderas leyes, y esto sucede generalmente tratándose de códigos o leyes extensas cuyo estudio sería dificultoso y la discusión complicada y tardía en las cámaras, pero en estos casos se necesita siempre la aprobación respectiva del Poder Legislativo.

La división de los poderes estatales en tres partes esenciales -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- constituye uno de los ejes centrales de la democracia política, es a través de esta organización divisoria del poder que es posible gobernar con responsabilidad política. Es decir, conciliar la gobernabilidad con la rendición gubernamental de cuentas, lo que conlleva a dotar al Ejecutivo de suficiente poder como para tomar decisiones que puedan ser aplicables a la comunidad y obedecidas por esta, frenando al mismo tiempo la posibilidad de que abuse de ese poder, en caso contrario pondrá a funcionar otras fuerzas y contrapesos que pueden volverse en su contra, solo así será estrechamente supervisado y vigilado por el poder Legislativo con ciertas facultades para tomar ellos mismos ciertas decisiones, o modificar las del Ejecutivo; y un tercer poder -el Judicial- tendrá facultades para supervisar que las decisiones emanadas de los otros dos poderes

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

se mantengan dentro del marco legal previamente adoptado. Este complicado proceso, que permite la rendición de cuentas de los gobernantes, es posible gracias a la famosa división de poderes.

En nuestra constitución la división de poderes esta plasmada de modo que cada uno de los poderes (Ejecutivo, Judicial y Legislativo), vigilan y contrarrestan los abusos de los otros; y al hablar de división de poderes nos referimos a la existencia de una verdadera autonomía de cada uno de esos poderes respecto de los otros.

Las elecciones constituyen un elemento esencial de la democracia política, en la medida en que contribuyen a reducir los márgenes del abuso de poder por parte de los gobernantes y los partidos. De ahí el incentivo de éstos últimos en fiscalizar estrechamente al partido gobernante.

En nuestro sistema político existen mecanismos y actores que intervienen en la rendición de cuentas y fiscalización, mismos que se señalan en el siguiente cuadro.

MECANISMOS Y ACTORES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Mecanismo Actor	Declaración Patrimonial y relación de mando en la Administración Pública	Revisión de Cuenta Pública	Comparecencias y rendición de informes de gobierno	Procedimiento responsabilidad resarcitoria	Procedimiento responsabilidad administrativas	Juicio Político y Declaración de Procedencia
Congreso	Los Diputados elaboran su declaración y la remiten a la ASF para su custodia.	Supervisa la Comisión de Vigilancia y atiende casos irregulares, que remite al Poder Judicial.	Recibe el informe anual del Ejecutivo y llama a comparecer a funcionarios públicos.			Se erige en órgano de acusación, de sentencia o en gran jurado.
Auditoria Superior de la Federación	Los servidores públicos de la ASF elaboran su declaración patrimonial, la presentan a la Unidad de Evaluación y control de la Comisión de Vigilancia.	Revisa la Cuenta Pública de la federación, realiza auditorias y presenta informes a la Cámara por conducto de la Comisión de Vigilancia.		Desahoga procedimiento resarcitorio y finca responsabilidades		
Comisión de Vigilancia		Recibe el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública y lo presenta a la Cámara.				
Poder Ejecutivo	Los funcionarios de la administración pública elaboran declaración patrimonial y la remiten a la SFP. El superior jerárquico aplica sanciones a los funcionarios de su dependencia.	Entrega anualmente la Cuenta Pública a la Cámara.	El Presidente rinde ante el Congreso informe de gobierno. Envía el informe anual y se presenta a comparecer ante el Congreso.		Constituye OIC en todas las dependencias de la administración pública y proporciona información a los OIC.	

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Secretaría de la Función Pública	Recibe las declaraciones, las analiza, solicita información adicional y realiza inspecciones				Desahoga procedimiento y aplica sanciones a servidores públicos.	
Poder Judicial	Los Magistrados y Jueces elaboran declaración patrimonial.	Aplica sanciones penales.		Ratifica sanciones o las deja sin efecto,	Ratifica sanciones o las deja sin efecto.	Dictamina sentencias
Sociedad		Conoce resultados.	Califica desempeño.		Presenta quejas y denuncias.	Presenta quejas.

III.2.1. PODER EJECUTIVO (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL)

El Poder Ejecutivo se entiende como la función ejecutiva, a través de la cual se ejerce, en coordinación e interdependencia, con la legislativa y jurisdiccional, el poder público o imperio del Estado mediante la agrupación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistematizado. El Poder Ejecutivo, en su aceptación funcional, suele también calificarse con la denominación de Poder Administrativo, es decir, de función administrativa del Estado.

En México, el Poder Ejecutivo como función pública de imperio radica en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Nuestra constitución, en su artículo 80, establece que “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”,¹⁸ quien, al igual que los Diputados y Senadores, es elegido, mediante el voto popular, para ocupar el cargo durante seis años, sin posibilidad de ser reelecto.

Las múltiples responsabilidades y atribuciones presidenciales obligan no sólo a contar con secretarios de despacho, sino con un equipo que le asista directamente en el desempeño de sus funciones.

Durante el siglo XIX y hasta la tercera década del siglo XX, se emiten ordenamientos para normar las actividades del personal de apoyo directo al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

A mediados de la década de los 30's del siglo pasado, las oficinas de la Presidencia de la República empezaron a institucionalizarse, creándose oficinas especializadas, además de las áreas destinadas a la administración y los asuntos del Titular del Ejecutivo.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Como su nombre lo indica, el Poder Ejecutivo Federal se encarga de ejecutar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Para hacerlo, el Presidente de la República está facultado para expedir reglamentos que faciliten la aplicación, en el ámbito administrativo, de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Si bien estos reglamentos son, al igual que las leyes, disposiciones obligatorias de carácter general, tienen una menor jerarquía, por lo que no deben ser contrarias al contenido de aquéllas. Los reglamentos pueden ser impugnados ante el Poder Judicial de la Federación en caso de ser contrarios a las leyes o a la Constitución, con el objeto de impedir su aplicación.”¹⁹

El titular del Ejecutivo Federal es el principal responsable de la buena marcha del gobierno federal, para cumplir con sus facultades y obligaciones constitucionales, se organiza en diversas dependencias, entidades e instituciones, que en conjunto conforman lo que denominamos administración pública federal.

El artículo 90 de la Constitución Mexicana establece que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación"²⁰; además, en 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia. Concebida, tanto como órgano de planeación, coordinación y vigilancia global de la Administración Pública Federal, como institución de apoyo y asesoría directa al Titular del Ejecutivo.

El 29 de diciembre de 1976, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en la cual se establecieron las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

❖ **Administración Pública Centralizada** se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

¹⁹ Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial para jóvenes. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Suprema Corte Justicia de la Nación. México. 2004. Págs. 10 – 11.

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta a la fecha con dieciocho dependencias y son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación (SEGOB).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- Secretaria de la Función Pública (SFP).
- Secretaría de Economía (SE).
- Secretaría de Energía (SENER).
- Secretaría de Seguridad Pública (SSP).
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT).
- Secretaria de Educación Pública (SEP).
- Secretaría de Salud (SSA).
- Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).
- Secretaría de Marina (SEMAR).
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Secretaría de Turismo (SECTUR).
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Las funciones de estas dependencias corresponden a las atribuciones propias del Estado en la esfera de su competencia, como el mantenimiento de la paz interior y de la soberanía nacional, la aplicación de las leyes que emita el Congreso de la Unión, la recaudación de impuestos, impartición de educación y salud básica, entre otras.

❖ **Administración Pública Paraestatal**, la componen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (Artículo 1

de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Los organismos descentralizados son aquellas entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten (Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

De conformidad con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las empresas de participación estatal mayoritaria son las siguientes:

- I.** Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
- II.** Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito: así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - A)** Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
 - B)** Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
 - C)** Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes."

El Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con 69 órganos desconcentrados que son coordinados por las Secretarías de Estado o la Procuraduría en su caso, entre los más relevantes destacan los siguientes:

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA).

- Banco de México (BANXICO).
- Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).
- Camino y Puentes Federales (CAPUFE).
- Comisión Federal de Electricidad (CFE).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).
- Comisión Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- Comisión Nacional del Agua (CNA).
- Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LYF)
- Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).
- Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART).
- Instituto Federal Electoral (IFE).
- Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE).
- Instituto Nacional de las Mujeres. (INMUJER)
- Instituto Nacional Indigenista (INI).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- Instituto Mexicano del Petróleo (IMP).
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública (LOTENAL).
- Nacional Financiera (NAFIN).
- Petróleos Mexicanos (PEMEX).
- Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

En la mayoría de los casos, sus atribuciones son de orden operativo y se

consignan en instrumentos jurídicos del tipo de estatutos orgánicos. Estas entidades se rigen por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

En México, la gestión pública se sustenta en planes y programas específicos, como lo considera el artículo 25 de nuestra Constitución Política al señalar:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

...”²¹

“Es importante mencionar que, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 1983, se expidió la Ley de Planeación que tiene por objeto establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo; señala también, las bases para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática, para que el Ejecutivo coordine las actividades de planeación con las entidades federativas y con los diversos grupos sociales.”²²

“De este sistema se deriva el Plan Nacional de Desarrollo, que es un documento sexenal preparado por el Ejecutivo Federal y que es la base para inducir la

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²² SOLARES Mendiola, Manuel. La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica. (Serie estudios jurídicos, Num. 172). Editorial: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 8 de marzo de 2004. Pág. 22.

participación entre el sector social y los particulares. Sus programas contienen: objetivos, prioridades, políticas, estimaciones de recursos y definen las acciones a realizar en el corto plazo para integrar anteproyectos de presupuesto anual en las dependencias y entidades.”²³

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encarga de sancionar los anteproyectos individuales de presupuesto operativo anual de las dependencias y entidades de la administración pública a efecto de integrarlos, junto con las erogaciones globales previstas por los poderes Legislativo y Judicial, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que tiene vigencia anual y se somete para su aprobación a la Cámara de Diputados.

Es así como los controles del Estado mexicano se definen en razón de cada uno de los poderes y de las funciones propias de los mismos, y respecto a la Administración Pública Federal se sitúa en dos tipos: control externo y control interno.”²⁴

“El control externo de la administración pública federal corresponde al Congreso de la Unión. Para ejercer este control, el poder Legislativo específicamente la Cámara de Diputados, contó hasta diciembre del año 2000, con un órgano técnico que era la Contaduría Mayor de Hacienda, creada en 1824.

Esta contaduría ejercía facultades de control sobre los poderes Ejecutivo y Judicial y sobre ella misma. Sus funciones consistían en la revisión y análisis de la Cuenta Pública del gobierno federal. Podemos decir que se trataba de un control externo de la administración pública llevado a cabo por un órgano fiscalizador que verificaba la legalidad del ejercicio presupuestal concluido, así como su cumplimiento, en su calidad de órgano técnico del Poder Legislativo.”²⁵

“El gobierno dividido, deja ver ahora en la presentación del informe y del mensaje un verdadero acto republicano, por el cual se coloca efectivamente una banda de soberanía al Congreso Federal. Los informes se han convertido en mecanismos de rendición de cuentas del presidente y su gobierno, así sea una vez al año.”²⁶

El control interno de la Administración Pública Federal está a cargo de la

²³ Idem.

²⁴ Ibidem. Págs. 22 – 23.

²⁵ Ibidem. Pág. 23.

²⁶ UGALDE, Luis Carlos. La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Agosto de 2002.

Secretaría de la Función Pública, y se practica tanto a priori como a posteriori. Además de complementarse con el control externo, tiene la posibilidad de intervenir en el curso de las acciones gubernamentales. Por tanto, la actuación de este autocontrol de la administración pública, se realiza en diferentes vertientes, ya que abarca desde los actos de verificación, vigilancia, evaluación y corrección, hasta la imposición de sanciones administrativas, este tipo de control será analizado con mayor profundidad en el siguiente punto.

Aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que el control interno permite al Ejecutivo garantizar su correcta administración, el control externo tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y así ambos deben contribuir al mejoramiento de la gestión pública.

III.2.1.1. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP)

“El control ejecutivo o administrativo se deposita en el Poder Ejecutivo y se ejerce a través de una serie de unidades administrativas especializadas, denominadas Contralorías u Órganos Internos de Control, que dependen orgánica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública; esta forma de control se encuentra regulada en los artículos 25, 26, 89 fracción I, 90, 108 primer párrafo, 109 fracción III, 113 y 134 de la Constitución Federal y en las leyes secundarias de carácter administrativo.

El control interno que se ejerce en la Administración Pública Federal, se puede dividir en seis subclasificaciones:

a) Por la clase de actos que se realicen para controlar a los órganos de la administración pública son:

- Vigilancia,
- Recomendación,
- Decisión,
- Evaluación,
- Corrección, y
- Sanción.

b) Por el objeto del control son:

- Legalidad,
- Fiscalización,
- Oportunidad,
- Gestión, y
- Eficiencia.

c) Por el tiempo o momento en el que se realiza la función de control, puede ser:

- Control preventivo o a priori (ex ante): que tiene lugar con anterioridad a la generación de la actividad administrativa;
- Control concurrente o coincidente: se verifica durante el proceso de la gestión administrativa, y
- Control conclusivo o a posteriori (ex post): que se utiliza para revisar o verificar los actos administrativos a controlar.

d) Por la forma de actuación de los órganos administrativos son:

- Control oficioso: cuando discrecionalmente la administración ejercita sus atribuciones;
- Control a petición de parte: cuando la actividad de control se inicia a solicitud de un ciudadano interesado, y
- Control obligatorio: cuando la ley ordena la actividad de control.

e) Desde el punto de vista del sujeto que realiza el control, es:

- Interno: lo realizan órganos de la propia administración;
- Externo: su ejercicio se encomienda a órganos ajenos a la administración.

f) Por los efectos o resultados del control se puede clasificar, a su vez, en:

- Formal: al constatar la legalidad de los actos de la administración,
- De revisión: son únicamente declarativos,
- Constitutivos: cuando de la actuación del órgano encargado del control se generan derechos y obligaciones o es un antecedente para acciones

posteriores de carácter correctivo o sancionatorio.”²⁷

“La Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tienen como objetivo: recibir de parte de los ciudadanos las quejas o denuncias sobre la actuación de servidores públicos que en muchas ocasiones resultan conductas irregulares, medir la calidad de trámites realizados, verificar la operación de los programas sociales y los servicios gubernamentales.

- Queja de servicio o sugerencias (seguimientos de irregularidad): es compartir las propuestas de los ciudadanos para corregir alguna deficiencia, agilizar y/o mejorar la calidad de los trámites y servicios públicos federales.
- Denuncia: es la manifestación de hechos presuntamente irregulares que involucran a un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectó a su persona y sus derechos, o a terceros en sus derechos.

Las quejas o denuncias deben contener como requisito mínimo; señalamiento del lugar donde ocurrieron los hechos, fecha, narración clara de los mismos, dependencia o entidad y datos del servidor o servidores públicos denunciados, en otras palabras las circunstancias de modo, tiempo y lugar, incluyendo nombre y domicilio del peticionario para informarle el estado que guarda el asunto.

Para salvaguardar la integridad de los quejosos, también se reciben quejas y denuncias anónimas, mismas que deben contener toda la información sobre los hechos para estar en condiciones de ser atendidas.

Las quejas o denuncias pueden presentarse en diversas modalidades como son:

- Personal: en los módulos y oficinas de la Secretaría de la Función Pública, Órganos Internos de Control en las dependencias.
- Vía Telefónica: mediante el sistema de atención telefónica para la ciudadanía (Sactel).
- Vía Electrónica: a través de fax o Internet.
- Vía Postal: peticiones dirigidas a un apartado postal.
- Vía Buzón: instalados permanentemente en las dependencias y entidades de la

²⁷ MARQUEZ Gómez, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. (Serie estudios jurídicos, Num. 28). Editorial: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 14 de noviembre de.2003. Págs. 24 -25.

Administración Pública Federal.”²⁸

“La Secretaría de la Función Pública tiene entre sus funciones inspeccionar el ejercicio del gasto público federal; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones correspondientes; coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, el cual tiene como objetivos:

- a) Prevenir y abatir prácticas de corrupción, y
- b) Lograr la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra la corrupción, en la promoción de una cultura de la transparencia y el respeto a la ley.”²⁹

Como se recordará la rendición de cuentas es horizontal, por tratarse de instrumentos para la supervisión entre instituciones con igual nivel jerárquico. En contraste, las relaciones jefe-subalterno en las burocracias evocan relaciones mando-obediencia que forman parte de lo que se llama la rendición de cuentas vertical, en la cual el ciudadano es el jefe último en la pirámide de responsabilidades.

Dos actividades primordiales y exclusivas dentro de la Administración Pública Federal son encabezadas por la Secretaría de la Función Pública, las cuales tienen gran trascendencia y alto impacto en las cuestiones relativas a la fiscalización y rendición de cuentas que son: la obligación de presentación de Declaración Patrimonial de todos los servidores públicos por estar ligados a un encargo público y el control administrativo que desempeña sobre los actos realizados por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Como parte de la rendición de cuentas vertical, los servidores públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, los funcionarios electorales y los demás enunciados en las leyes, tienen la obligación de presentar anualmente su "Declaración Patrimonial". Aunque no están comprometidos legalmente a hacerla pública por cuestiones de seguridad personal, todos los funcionarios entregan una declaración al iniciar un encargo público; después, cada año mientras se encuentren en el mismo cargo; y por último, al concluir el encargo, sea por

²⁸ Procuraduría General de la República y Secretaría de la Función Pública. El ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones. “Responsabilidades administrativas y Delitos Electorales Federales”. México. Abril de 2006. Págs. 28 – 30.

²⁹ Ibidem. Pág. 37.

separación de la función pública o porque cambien de trabajo en el mismo ámbito público. Esta declaración, enviada al área de Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, contiene los bienes y las finanzas acumuladas al término de un año por el servidor público. En ella el servidor público no sólo presenta información sobre sus adquisiciones, sino también sobre el valor de éstas, los fondos que mantiene en cuentas bancarias y sus ingresos por el cargo desempeñado y otras retribuciones.

“Por control administrativo se entiende la función realizada por órganos formal y materialmente administrativos, que consiste en el uso de los medios jurídicos para anular o rectificar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través de medios técnicos denominados "procedimientos administrativos", que son controles administrativos propiamente dichos, auditorías y procesos de determinación de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas. Es un control que, como lo advertimos líneas arriba, se da en el ámbito del poder encargado de la administración, esto es, el poder ejecutivo, en un Estado. De sus diversas clasificaciones se puede advertir que algunas de sus etapas se verifican al interior o al exterior de los órganos administrativos públicos; su trascendencia radica en que el control ex ante es de carácter preventivo y el ex post es de naturaleza correctiva, pudiendo, además, ser de tipo represivo o sancionatorio.”³⁰

La intervención de los Órganos Internos de Control en los actos previos a la fiscalización de los recursos es teóricamente impugnabile y prácticamente invisible, toda vez que al ser parte de los mismos, de antemano está impedido para juzgar sobre el destino de los recursos, la ingeniería de los financiamientos o la participación en cualquier sentido de los actores, ya que no puede ser juez y parte en los procedimientos administrativos que se susciten con motivo de los mismos (vgr. en un proceso de licitación o concurso para adjudicación de obra).

En México existe el reconocimiento de ciertos principios en el ejercicio del servicio público. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala específicamente en su artículo 7 la necesidad de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

³⁰ MARQUEZ Gómez, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. (Serie estudios jurídicos. Num. 28). Editorial: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 14 de noviembre de.2003. Págs. 27 – 28.

III.2.2. PODER JUDICIAL (SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN)

“De conformidad con el contenido de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución Federal, el control judicial o jurisdiccional en nuestro régimen jurídico, es competencia de los tribunales tanto federales como locales, y puede entenderse de dos maneras: como control de la constitucionalidad, al analizar si determinados actos de autoridad se apegan al contenido puntual de la carta magna o al establecer si el referido acto no vulnera garantías individuales. También, puede considerarse como control de la legalidad, esto es, cuando en una determinada controversia se imprime certeza jurídica a la actuación de la autoridad al someter sus actos a la prueba de la revisión jurisdiccional. En este tipo de control, a las partes se les otorgan los medios de impugnación para combatir las determinaciones de la autoridad.”³¹

Otra clasificación es la enunciada por Rodolfo Lara Ponte, como control desde el punto de vista jurídico, social y político.

- **Control jurídico**, estar constituido por normas jurídicas, indispensables para el agente que realiza la función de control;
- **Control político**, el derecho juega un papel importante, ya que institucionaliza jurídicamente a los instrumentos a través de los cuales el control se efectúa, enuncia que el propósito de este tipo de control es fiscalizar al órgano más que a su actuación; y
- **Control social**, es el que realizan los agentes de control social, como son: los grupos de ciudadanos organizados, los medios de comunicación, entre otros; es un control informal y espontáneo, porque no está institucionalizado.

En el campo administrativo, Jorge Fernández Ruiz se ocupa de las restricciones impuestas a la administración pública; considera que ésta está sujeta a procedimientos formales y trámites precisos para garantizar la legalidad, imparcialidad e igualdad de trato a los administrados; al control jurisdiccional de su actividad mediante el tribunal contencioso-administrativo o por medio de los órganos jurisdiccionales ordinarios; al control presupuestal de su actividad por parte del poder legislativo y al control financiero y contable, sin perjuicio del

³¹ Ibidem. Pág. 25.

autocontrol.”³²

“Por control judicial o jurisdiccional entendemos aquel que realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si son órganos formalmente integrados al poder judicial o se encuentran encuadrados formalmente en la administración. La característica que se estima fundamental es que puedan aplicar el derecho en el caso concreto, en ejercicio de sus atribuciones legales; esto es, que el orden jurídico faculte a estos órganos con la potestad de resolver controversias entre las partes emitiendo una resolución o sentencia.”³³

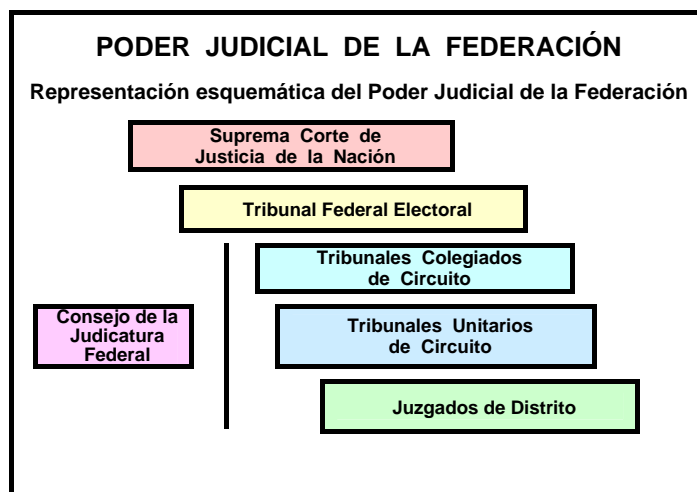
El Poder Judicial de la Federación está depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Federal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. Si bien cada uno de ellos desempeña funciones específicas, todos tienen en común la función esencial de resolver controversias mediante la aplicación e interpretación de las leyes (excepto el Consejo de la Judicatura Federal). A esta actividad también se le conoce como función jurisdiccional o impartición de justicia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación está integrada por once Ministros; el Tribunal Federal Electoral por siete Magistrados, los Tribunales Unitarios y los Tribunales Colegiados de Circuito, por uno y tres Magistrados, respectivamente; y los Juzgados de Distrito están integrados por un Juez.

El Poder Judicial de la Federación cuenta con un órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal, que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina de los distintos órganos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Federal Electoral.

³² Ibidem. Págs. 25 - 26.

³³ Ibidem. Págs. 29 - 30.



“El Poder Judicial de la Federación tiene las siguientes funciones:

- Resuelve los litigios entre los particulares, cuando se trata de asuntos de competencia federal, así como los que se suscitan entre los particulares y las autoridades federales.
- Soluciona las controversias originadas por actos o leyes que violen las garantías individuales y, en su caso, otorgar la protección de la justicia federal a los gobernados contra los abusos de las autoridades.
- Dirime los conflictos entre los Poderes originados por la invasión de competencias de un poder a otro, y los conflictos de competencias entre los distintos niveles de gobierno (Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal).
- Preserva la supremacía constitucional, al invalidar las leyes, tratados y reglamentos que sean contrarios a las disposiciones constitucionales.”³⁴

Los llamados medios de control o defensa constitucional previstos en la propia Constitución, cuya finalidad es preservar el orden creado por la carta magna, entre los que destacan el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, los procesos jurisdiccionales en materia electoral y la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se rompe no sólo cuando se violan las garantías individuales de los gobernados, sino también cuando los órganos legislativos emiten normas de carácter general contrarias al texto constitucional, cuando los poderes y los niveles de gobierno exceden su esfera de competencia y cuando se violentan los derechos político

³⁴ Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial para jóvenes. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Suprema Corte Justicia de la Nación. México. 2004. Págs. 12 – 14.

electorales de los ciudadanos.

A continuación se explicará brevemente en qué consiste cada uno de estos medios de control de la constitucionalidad.

❖ “**Juicio de Amparo**, es el medio protector por excelencia de las garantías individuales que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que destacan las garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica. El juicio de amparo permite, a quienes se consideren agraviados en su persona y directamente en sus derechos, defenderse de las leyes y de los actos de autoridad contrarios a la Constitución.”³⁵

Este medio de carácter federal también protege a las personas de los agravios que pudieran causarles las leyes o actos de las autoridades federales que invadan o restrinjan la soberanía de los Estados o del Distrito Federal. Asimismo, las defiende de leyes o actos de las autoridades de cualquier entidad federativa que afecten la competencia federal.

Es importante subrayar que el juicio de amparo se tramita únicamente contra actos de las autoridades o contra normas generales emitidas por estas.

Los órganos que conocen del amparo pueden ordenar a la autoridad que suspenda provisionalmente los actos considerados violatorios por el agraviado, en tanto se determina en el juicio de amparo si deben o no suspenderse de manera definitiva. Los gobernados pueden solicitar amparo contra actos aún no ejecutados que, de llegar a consumarse, harían imposible la posterior restitución de los derechos violados.

La sentencia que concede el amparo de la Justicia Federal hace cesar los efectos derivados del acto impugnado y restituye al quejoso en el goce de los derechos vulnerados por la autoridad.

❖ “**Controversias Constitucionales**, son juicios mediante los cuales se resuelven los conflictos que ocurran entre los poderes -Ejecutivo, Legislativo o Judicial-, o bien, entre los niveles de gobierno -federal, estatal, municipal o del Distrito Federal- por invasión de competencias. Corresponde a la Suprema Corte de

³⁵ Ibidem. Págs. 23 – 24.

Justicia resolver las controversias constitucionales.”³⁶

La invasión de competencias se genera cuando la Federación invade las competencias de los Estados o de los Municipios; pero también cuando los Estados invaden las de la Federación o las de los Municipios; o cuando los Municipios invaden las competencias de la Federación o las de los Estados.

Si en una controversia constitucional el juzgador concluye que una autoridad emitió una disposición de carácter general (vgr. una ley) al ejercer facultades que le competen a otro poder o nivel de gobierno, la disposición general podría declararse inválida y dejarse sin efectos respecto de todas las personas. Para que esto suceda es necesario que la controversia se haya promovido por los siguientes motivos:

- “1.- Contra disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación.
- 2.- Contra disposiciones generales de los Municipios impugnadas por los Estados.
- 3.- Por conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente.
- 4.- Por conflictos entre dos Poderes de un mismo Estado o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.”³⁷

En el caso de que se cumplan dichas condiciones, la disposición impugnada perdería sus efectos generales (respecto de todas las personas), únicamente en el caso de que la resolución emitida por la Suprema Corte sea aprobada por el voto de ocho o más de sus Ministros. De obtenerse una votación aprobatoria menor, la resolución producirá sus efectos únicamente para las partes que intervinieron en la controversia.

❖ **“Acciones de Inconstitucionalidad**, son procedimientos que se tramitan de forma exclusiva ante la Suprema Corte de Justicia. Por medio de estas se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía (ley, tratado internacional, reglamento o decreto), con el objeto de salvaguardar la supremacía de la Carta

³⁶ Ibidem. Pág. 26.

³⁷ Ibidem. Págs. 27 - 28.

Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.”³⁸

La promoción de una acción de inconstitucionalidad puede realizarla los legisladores (Diputados o Senadores) que conformen una minoría parlamentaria que represente al menos el 33% del total de los legisladores que integran el órgano que haya expedido la norma que se impugna. También pueden promover acciones de inconstitucionalidad el Procurador General de la República, los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos con registro estatal; dichos partidos están legitimados sólo para impugnar leyes electorales.

❖ **“Procesos Jurisdiccionales en Materia Electoral**, son juicios a través de los cuales se busca el apego de los actos y resoluciones de las autoridades electorales a la Constitución Federal. En el ámbito federal, corresponde al Tribunal Federal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos e impugnaciones contra actos de autoridades electorales -federales o locales- que lesionen los principios de constitucionalidad o de legalidad, salvo las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, cuya resolución corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”³⁹

El sistema de medios de impugnación en materia electoral se integra por diversos procesos; sin embargo, los que están encaminados a la protección del orden constitucional son el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral.

❖ **“Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, consiste en averiguar hechos que presumiblemente constituyen graves violaciones a las garantías individuales. Para llevar a cabo la averiguación, la Suprema Corte puede nombrar a algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales.”⁴⁰

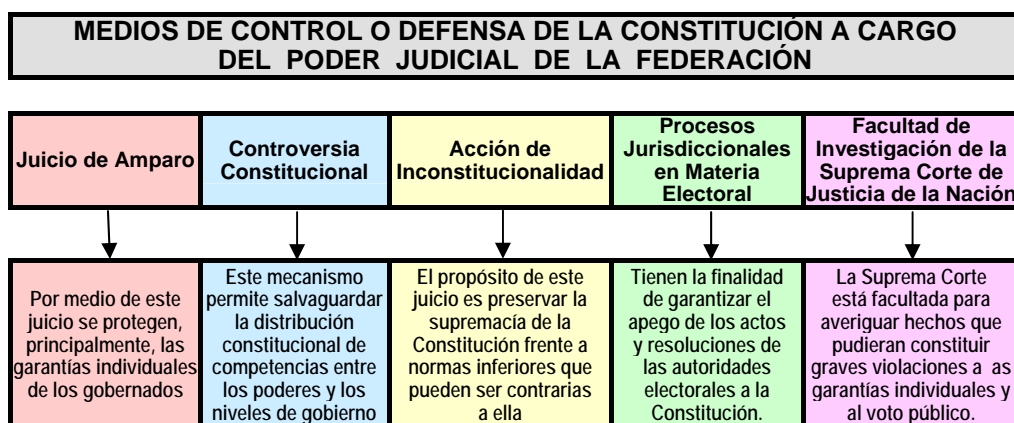
La Corte puede efectuar estas investigaciones cuando así lo juzgue conveniente o cuando se lo solicite el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado.

³⁸ Ibidem. Pág. 28.

³⁹ Ibidem. Pág. 29.

⁴⁰ Ibidem. Pág. 30.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada, para practicar de oficio la averiguación de algún hecho que constituya una violación al voto público, cuando a su juicio, pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de algún Poder de la Unión.



A continuación conoceremos un poco más de la integración del Poder Judicial de la Federación, misma que esquematizamos gráficamente al iniciar el estudio del presente tema.

I) Suprema Corte de Justicia de la Nación

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo tribunal del país y está integrada por once Ministros que duran en su cargo 15 años. Cada Ministro de la Corte es nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado. Previamente, el Presidente de la República somete una terna a consideración del Senado (artículo 96 de la Constitución). El Pleno elige de entre sus miembros al Ministro que habrá de desempeñarse como Presidente de la Suprema Corte durante cuatro años.”⁴¹

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona en Pleno cuando los once Ministros se reúnen a debatir los asuntos que deben resolver. En general, basta la presencia de siete Ministros para que las decisiones del Pleno sean válidas, pero en algunos casos se requiere la presencia de por lo menos, ocho Ministros; por ejemplo, cuando ha de resolverse una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad.”⁴²

⁴¹ Ibidem. Pág. 33.

⁴² Ibidem. Pág. 34.

“De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y otras disposiciones legales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para conocer, entre otros, de los siguientes asuntos:

- 1.- De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.
- 2.- De las contradicciones de tesis sustentadas por las Salas de la Corte y por otros órganos del Poder Judicial de la Federación. Existe contradicción de tesis cuando dos órganos sostienen criterios opuestos de interpretación jurídica.
- 3.- De los casos en los que las autoridades se niegan o se resistan a cumplir una sentencia de amparo. Anteriormente se explicó que este tipo de sentencias tienen la finalidad de impedir que se consume una violación a las garantías individuales, pero su efecto puede ser, también, hacer cesar la violación, restituir al agraviado en sus derechos y reparar los daños causados por la autoridad.
- 4.- De la designación de quienes han de realizar la averiguación de hechos que constituyen violaciones graves a las garantías individuales.
- 5.- Asimismo, el Pleno es competente para emprender, de oficio, averiguaciones sobre violaciones al voto público que pudieran poner en duda la legalidad de todo el proceso de elección de algún Poder de la Unión.”⁴³

“La Suprema Corte puede funcionar en Pleno o en Salas. En el primer caso, los once Ministros trabajan reunidos; en cambio, en el segundo lo hacen divididos en dos Salas, cada una integrada por cinco Ministros. El Presidente de la Corte no participa en ninguna de ellas. Para que una Sala funcione, basta la presencia de cuatro de sus Ministros.”⁴⁴ Las sesiones del Pleno y de las Salas son públicas, y por excepción secreta en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.



II) Tribunal Federal Electoral

⁴³ Ibidem. Págs. 34 - 35.

⁴⁴ Ibidem. Pág. 35.

“El Tribunal Federal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, excepto cuando se trate de acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, cuya resolución corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 99 constitucional).

Es el órgano encargado de resolver, en última instancia, las impugnaciones y controversias surgidas de los procesos electorales federales y locales. Asimismo, se encarga de realizar el cómputo final de la elección presidencial, formular la declaración de validez de dicha elección y la de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, facultad que anteriormente correspondía a la Cámara de Diputados.

El Tribunal Federal Electoral está facultado para resolver, de manera definitiva e inatacable, los medios de impugnación previstos en la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya sea en una o en dos instancias. Sus funciones las realiza a través de la Sala Superior y de sus Salas Regionales.

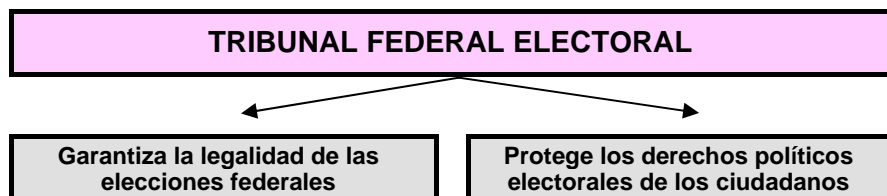
El Tribunal Federal Electoral está compuesto por una Sala Superior y por cinco Salas Regionales. La Sala Superior desempeña, entre otras funciones, la de resolver los medios de impugnación interpuestos contra:

- 1.- Actos o resoluciones del Instituto Federal Electoral.
- 2.- Violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos.
- 3.- Resultados asentados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial.
- 4.- Asignación de Senadores y Diputados federales conforme al principio de representación proporcional.
- 5.- Actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante su desarrollo.
- 6.- Determinación y aplicación de sanciones por violación a las leyes electorales.

Las Salas Regionales, por su parte, resuelven las impugnaciones iniciadas a raíz de las elecciones federales de Diputados y Senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones federales. Conocen también, en ciertos casos, de los recursos de apelación contra actos o

resoluciones de las autoridades electorales, durante la etapa de preparación del proceso federal.

Las Salas Regionales son competentes para resolver, en primera instancia, los medios de impugnación contra violaciones a los derechos electorales del ciudadano (vgr. la exclusión indebida de éste en la lista nominal de electores o la no recepción oportuna de la credencial para votar).⁴⁵



III) Tribunales Colegiados de Circuito

“Los Tribunales Federales se encuentran distribuidos en todo el territorio nacional. Sin embargo, cada uno de ellos conoce únicamente de los asuntos que se presentan en la zona geográfica o circuito judicial al que está asignado. De ahí que sean denominados Tribunales de Circuito.

En la actualidad existen 29 circuitos judiciales. En algunos casos, un circuito judicial coincide con el territorio de una entidad federativa, como es el caso del Distrito Federal, Nuevo León, San Luís Potosí y Guanajuato. En otros casos, el circuito judicial abarca el territorio de dos Estados (vgr. Jalisco y Colima o Zacatecas y Aguascalientes).⁴⁶

Existen dos clases de Tribunales de Circuito: los Colegiados y los Unitarios. Se distinguen unos de otros por el número de Magistrados que los integran, así como por los asuntos que les corresponde resolver.

Los Tribunales Colegiados de Circuito son tribunales que se integran por tres Magistrados, quienes eligen de entre ellos al Magistrado que se desempeñará como Presidente del Tribunal durante un año.

Los Tribunales Colegiados de Circuito pueden conocer de dos o más materias (civil, penal, administrativa y de trabajo), aunque en algunos casos atienden únicamente asuntos relacionados con una sola materia.

⁴⁵ Ibidem. Págs. 37 - 38.

⁴⁶ Ibidem. Pág. 41.

“Los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer, entre otros, de los asuntos siguientes:

- 1.- Juicios de amparo.
- 2.- Recursos contra las resoluciones emitidas por los Jueces de Distrito que desechen una demanda de amparo o que resuelvan sobre la suspensión definitiva del acto reclamado en el juicio de amparo.
- 3.- Recursos de revisión contra sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito y los Tribunales Unitarios.
- 4.- Conflictos de competencia en materia de amparo que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito.
- 5.- Recursos de revisión contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo federales y del Distrito Federal.
- 6.- Asuntos delegados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”⁴⁷

IV) Tribunales Unitarios de Circuito

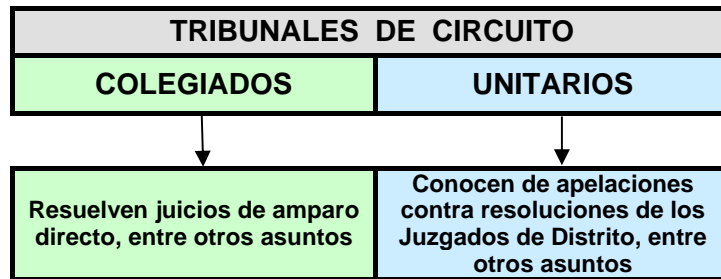
“Los Tribunales Unitarios de Circuito son tribunales a cargo de un solo Magistrado que, en materia de juicios federales, cumplen una función de segunda instancia respecto de los Juzgados de Distrito. Tienen competencia para resolver asuntos en las materias civil, penal o administrativa.

Los asuntos que las leyes encomiendan a los Tribunales Unitarios son, principalmente:

- 1.- Juicios de amparo contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito, excepto cuando el amparo se interpone contra sus sentencias definitivas.
- 2.- Apelaciones en los juicios federales tramitados en primera instancia ante los Juzgados de Distrito salvo en los juicios de amparo ventilados ante estos últimos.
- 3.- Conflictos de competencia entre los Jueces de Distrito, excepto en lo relativo a juicios de amparo.
- 4.- Recursos de denegada apelación, cuando un Juez de Distrito no admite un recurso de apelación.”⁴⁸

⁴⁷ Ibidem. Págs. 42 - 43.

⁴⁸ Ibidem. Pág. 43.



V) Juzgados de Distrito

“Los Juzgados de Distrito son órganos judiciales de primera instancia del Poder Judicial de la Federación, distribuidos en las diversas regiones del país. Se componen de un Juez de Distrito y un número variable de secretarios, actuarios y empleados.

Las funciones de los Juzgados de Distrito son las siguientes:

- 1.- Conocen de las controversias que se susciten con motivo del cumplimiento o aplicación de leyes federales en las materias civil, penal y administrativa.
- 2.- Resuelven los juicios de amparo indirecto en las materias civil, penal, administrativa y laboral.

En algunas ciudades, como la de México y Guadalajara, los Jueces de Distrito están especializados por materias (penal, civil, administrativa, laboral). En otros lugares, son competentes para conocer de cualquiera de las materias señaladas.”⁴⁹

III.2.2.1. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL (CJF)

“El Consejo de la Judicatura Federal, o de la Magistratura, como es conocido en otras latitudes, aparecen en el horizonte jurídico de los Estados de Europa occidental al terminar la segunda guerra mundial. La institución, poco a poco, fue adquiriendo carta de naturalización en los países que experimentaban reformas integrales en sus Constituciones o la expedición de un nuevo entramado constitucional, como fue el caso de Latinoamérica, particularmente en las décadas de los 80’s y 90’s.

En el año de 1966, el jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio, por primera vez

⁴⁹ Ibidem. Pág. 45.

postuló la idea de impulsar un órgano que se encargara de la administración y funcionamiento del Poder Judicial en México, para permitir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se concentrara en cuestiones judiciales. ”⁵⁰

“El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación, el cual fue creado en 1994 como una de las aportaciones fundamentales de la reforma constitucional del 31 de diciembre de ese año,”⁵¹ el Consejo tiene a su cargo la delicada tarea de administración, vigilancia y disciplina de los órganos que Integran el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal Electoral. Para el desempeño de sus funciones cuenta con independencia técnica, y de gestión para emitir sus resoluciones.

En nuestro país, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano colegiado de conformación heterogénea en su origen, con integrantes nombrados por los tres Poderes de la Unión, lo cual garantiza la pluralidad y la necesidad de consenso en la toma de decisiones que afecten la administración del Poder Judicial Federal.

La integración del Consejo de la Judicatura está prevista en el segundo párrafo del artículo 100 constitucional, y la renovación escalonada, en el párrafo quinto del citado precepto de la Constitución en relación con el artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales del 9 de junio de 1999. Este órgano se integra por siete Consejeros:

- “El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien a su vez preside el Consejo de la Judicatura;
- Tres Consejeros nombrados por el Pleno de la Corte, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- Dos Consejeros elegidos por el Senado de la República;
- Un Consejero designado por el Presidente de la República.”⁵²

Cabe señalar que los Consejeros no representan a quienes los designan; una vez nombrados deben desempeñarse con total independencia respecto de aquéllos.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo el sistema de ingreso y

⁵⁰ Reportaje. “El Consejo de la Judicatura Federal 10 años después”. El Mundo del Abogado. Año 7, No. 64. México. agosto de 2004. Pág. 11.

⁵¹ Idem.

⁵² Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial para jóvenes. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Suprema Corte Justicia de la Nación. México. 2004. Págs. 49 – 50.

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

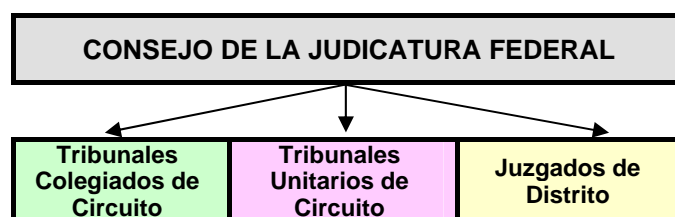
promoción de los servidores públicos que desempeñan funciones materialmente relacionadas con la impartición de justicia, dentro del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los Ministros de la Suprema Corte y de los funcionarios judiciales del Tribunal Federal Electoral.

Este sistema de ingreso y promoción, conocido como carrera judicial, se rige por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad.

La Carrera Judicial forma parte de la corriente administrativa, cuyo propósito es la profesionalización de la tarea del servicio público. Su finalidad es asegurar un sistema jurisdiccional accesible a todos, una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, así como juzgadores que conozcan y resuelvan de modo oportuno, imparcial y profesional.

El Consejo de la Judicatura Federal administra los juzgados y tribunales federales, para lo cual se asegura que cuenten con personal administrativo debidamente capacitado y con los recursos materiales necesarios para su funcionamiento. La administración de los recursos humanos, financieros, materiales y de servicios asignados al Consejo, observando los principios de honestidad, economía, eficiencia y eficacia, se traduce en un sistema organizacional de gestión administrativa

Este órgano de administración y vigilancia funciona en Pleno o en comisiones. Está integrado por una Secretaria Ejecutiva y ocho Direcciones Generales, veintiocho administraciones regionales y treinta y dos delegaciones administrativas, ubicadas estas dos últimas en los veintinueve circuitos que integran la República Mexicana así como por cinco órganos auxiliares: el Instituto Federal de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.



III.2.3. PODER LEGISLATIVO (CONGRESO DE LA UNIÓN)

La denominación de Congreso de la Unión comprende los nombres de Congreso General, Congreso Federal o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. El Congreso de la Unión es un organismo bicameral en el que se deposita el Poder Legislativo Federal, constituido de conformidad a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que encuentra regulada su existencia, facultades y funcionamiento.

El Poder Legislativo Federal en México se ha convertido en una institución de verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo Federal, esto no quiere decir que se deba debilitar al Ejecutivo o fortalecer al Legislativo, se puede manifestar que en estos momentos ha sido posible tomar y aplicar políticas públicas más plurales, que se han logrado a través del consenso.

“El Congreso de la Unión sesiona en dos periodos ordinarios: el primero comprendido del 1ro de septiembre al 15 de diciembre y hasta el 31 de diciembre cuando el titular del Ejecutivo inicie su encargo, y del 15 de marzo al 30 de abril. Es de señalarse que, en los periodos de receso sesiona la Comisión Permanente, órgano colegiado formado por 37 legisladores: 19 diputados y 18 senadores.

Debemos recordar que el sistema que opera en México en cuanto a la distribución de competencias es mucho más complejo que el denominado sistema residual, toda vez que en nuestra Carta Magna podemos observar diversas clases de delimitación de competencias, entre las que figuran:

- Facultad expresa atribuida al poder federal.
- Facultad entendida como reservada a los estados.
- Facultad expresa atribuida a los poderes locales.
- Facultad expresa atribuida al municipio.
- Facultad de intervención de lo federal en lo estatal.
- Facultad de intervención de lo estatal en lo municipal.
- Facultad concurrente.”⁵³

Habiendo reconocido tal complejidad, procederemos a realizar un breve análisis de las facultades (expresas) del Congreso, contempladas en el artículo 73

⁵³ PALACIOS Alcocer, Mariano. Federalismo y relaciones intergubernamentales. Editorial: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México. Diciembre de 2003. Pág. 148.

constitucional, que es por cierto el precepto más reformado de la Constitución.

Conforme a los artículos 49 y 50 de nuestra Constitución, uno de los tres poderes que integran nuestro sistema federal es el Poder Legislativo, el cual se deposita en un órgano constitucional llamado Congreso General o Congreso de la Unión, a su vez, integrado por dos cámaras: Senadores y Diputados, determinándose así un sistema bicameral que fue instaurado por primera vez en la Constitución de 1824.

Una de las funciones principales que compete al Poder Legislativo es crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas Leyes, en lo que se refiere a las materias señaladas en el artículo 73 constitucional, en donde se atiende a la soberanía nacional en lo exterior, así como al desarrollo de la federación en lo interior, concediendo al Congreso de la Unión facultad para legislar en todas aquellas materias que son esenciales para el desarrollo y progreso de nuestro país.

En tal virtud, el Congreso de la Unión tiene competencia federal expresa y limitada, dejando a las entidades federativas el que legislen en todas aquellas materias que la Constitución no reserva a favor del Poder Legislativo Federal, entendiéndose que las entidades federativas cuentan con una competencia implícita y amplia.

“El Congreso de la Unión o Congreso General de acuerdo con la Constitución, se reúne en sesión conjunta y pública en los siguientes casos:

- 1.- El día de la apertura de sesiones ordinarias del primer y segundo periodo, es decir, el 1ro de septiembre y el 15 de marzo de cada año, como lo establece el artículo 65 constitucional.
- 2.- Cuando se trate de la protesta que rinda el Presidente de la República, al tomar posesión de su encargo, como lo marca el artículo 87 constitucional.
- 3.- En caso que el Presidente de la República renuncie al cargo, la causa grave por la que éste renuncia, como lo marca el artículo 86 constitucional, cuando se trate de nombrar a un presidente interino o un sustituto en los supuestos señalados en el artículo 84.”⁵⁴

⁵⁴ Ibidem. Pág. 149.

Básicamente las facultades que nuestra Carta Magna asigna al Congreso de la Unión las encontramos enunciadas en el artículo 73 constitucional, pero debemos mencionar que existen otros artículos constitucionales que asignan otras facultades a este Poder Legislativo.

“Si en el examen de las atribuciones congresionales aplicamos el criterio formal, resultará que todas las facultades serán percibidas como actos legislativos. Pero si hacemos uso del criterio material distinguiremos en las funciones congresionales tres competencias constitucionales de control, donde agrupamos las facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales. En ese orden examinaremos las atribuciones del Congreso de la Unión.

I) Congreso como órgano legislativo

La facultad de control legislativo se caracteriza por la emisión de normas jurídicas de carácter imperativo, abstracto, general e impersonal, que tienen como propósito fundamental regular la ejecución de los planes y programas, hacer más transparente el uso y destino de los fondos públicos y generar criterios de conducta en el servicio público, como se prevé en los artículos 73, 74 y 109 de la Carta Magna de nuestro país, a través del debido proceso legislativo llevado a cabo de manera conjunta por ambas Cámaras, que comprende las siguientes etapas:

- Iniciativa,
- Discusión,
- Aprobación,
- Sanción,
- Promulgación,
- Publicación, e
- Iniciación de la vigencia.

Cabe señalar, que tratándose de una reforma constitucional, se requiere un procedimiento especial consistente en que el Congreso de la Unión por el voto de las 2/3 partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados (artículo 135 constitucional).

- **Del Distrito Federal.** De acuerdo con el artículo 122 constitucional, el Congreso de la Unión tiene competencia legislativa tratándose del Distrito Federal, y en términos del apartado “A” del citado ordenamiento, dispone de las siguientes atribuciones: legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.
- **De la Federación.** En esta competencia, corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes federales que tienen aplicación en todo el territorio nacional en las materias que expresamente define la Constitución, las cuales se resumen en trece facultades y son:

1.- De organización: A través de estas atribuciones el Congreso expide las leyes que permiten organizar el funcionamiento de los órganos de la Federación de acuerdo con las siguientes reglas:

Crea y suprime los cargos públicos de los tres órganos federales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73 fracción XI, organiza el cuerpo diplomático y consular conforme al artículo 73 fracción XX.

Expide todas las leyes que sean necesarias para que los poderes federales puedan desarrollar sus facultades expresas, contenidas en el artículo 73 fracción XXX.

2.- Tributarias: Los artículos 31 fracción IV, 73 fracciones VII, X, XXIX, y 131 constitucionales determinan el desarrollo de estas atribuciones. Estos se refieren a las normas que rigen la creación de impuestos y contribuciones, y a las materias en que el Congreso de la Unión puede establecer los tributos.

3.- Económicas: Se refieren a las leyes que debe expedir el Congreso de la Unión en materia de rectoría y desarrollo económico, de control financiero sobre el Ejecutivo y de normatividad monetaria, con base en lo establecido en el artículo 73 fracciones XXIX D, XXIX E y XXIX F.

4.- En materia de educación y salud: El artículo 73 fracción XXV, en relación con el 3 constitucional, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que rijan el establecimiento y funcionamiento, en toda la República, de centros de

educación e instituciones de cultura.

5.- En materia de salud: El artículo 4 constitucional establece el derecho de todas las personas a la protección de la salud, ordena que en la ley se definan las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, que deben ser prestados coincidentemente por la Federación y las entidades federativas. Por su parte el artículo 73 fracción XVI constitucional ordena al Congreso de la Unión la expedición de leyes relativas a la salubridad general de la República.

6.- En materia de trabajo y previsión social: Los artículos constitucional 73 fracción X, y 123 segundo párrafo, asignan al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes sobre el trabajo y la previsión social, conforme a las bases que establece el último de los preceptos mencionados. Estas leyes deben regular, entre otras hipótesis, la relación de trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones y las medidas de seguridad social.

7.- En materia de comercio: La actividad comercial tiene una dinámica tan intensa y tan variable que obligó al Constituyente a definir su competencia a favor de la Federación; de otra manera cada estado tendría una legislación propia sobre esta materia. Así el artículo 73 fracción X, asigna al Congreso la atribución de expedir las leyes que regulen en toda la República la actividad comercial, (vgr. el Código de Comercio y la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Los requisitos que deben satisfacerse para establecer un comercio y para desarrollar esta actividad, en sí mismos, no se traducen en actos de comercio, en consecuencia, corresponde a los estados y a las autoridades municipales definirlos a través de leyes y reglamentos.

8.- En materia de comunicaciones: Se entiende por vías de comunicación los recursos naturales y la obra humana constituidos en medios para comunicar a la población. El espacio aéreo, el mar, lagos, ríos, caminos y carreteras son ejemplos de estas vías. Tienen el carácter estatal las vías de comunicación que siendo obra humana permiten la comunicación exclusivamente dentro del territorio de un estado. Adquieren el carácter de vías generales cuando se trata de los recursos naturales cuyo dominio corresponde a la nación o de la obra humana que comunica a dos o más entidades federativas. Además de estas atribuciones, el artículo 73 fracción XVII, otorga al Congreso la facultad de expedir leyes que

regulen el servicio postal en toda la República.

9.- De defensa nacional: Se localizan en las fracciones XII, XIII, XIV y XV del artículo 73. Dentro de estas disposiciones encontramos la facultad del Congreso de la Unión para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Presidente de la República. Asimismo corresponde al Congreso de la Unión la obligación de expedir las leyes que reglamenten la organización, el sostenimiento y el servicio del ejército, la armada y la fuerza aérea nacional, conforme al artículo 73 fracción XIV.

10.- De la jurisdicción federal: Con el objeto de lograr que los tribunales federales estén en posibilidad de cumplir con sus atribuciones, el Congreso debe expedir las leyes sustantivas y adjetivas aplicables en los procedimientos jurisdiccionales federales. Estas atribuciones se establecen en las fracciones XIII, XXI, XXII y XXX del artículo 73 constitucional.

11.- De la coordinación de seguridad pública: En la fracción XXIII del artículo 73 constitucional se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios en materia de seguridad pública. La atribución del Congreso comprende también la expedición de normas federales para definir la organización, el funcionamiento, el ingreso, la selección, la promoción y el reconocimiento de los integrantes de las corporaciones federales de seguridad pública.

Es pertinente precisar que estas atribuciones no significan que el Congreso de la Unión pueda entrometerse en las competencias que en materia de seguridad pública local tienen los estados y los municipios, menos que restrinja las facultades de las legislaturas de las entidades federativas ni de sus autoridades administrativas.

12.- En otras materias: El Congreso de la Unión es competente para expedir leyes que regulen las actividades de la industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos, según lo dispone el artículo 73 fracción X. También debe expedir leyes que establezcan el sistema general de pesas y medidas, de acuerdo con el artículo 73 fracción XVIII. De igual forma el artículo 73 fracción XXIX-B le asigna la facultad de expedir normas generales que regulen las características y el

uso de los símbolos nacionales: la bandera, al escudo y el himno nacional.

13. Facultades implícitas: Estas atribuciones no aparecen textualmente en la Constitución pero se contienen en algunas de las facultades que expresamente asigna la norma fundamental a los órganos de la Federación. El Congreso debe expedir todas las leyes que sean necesarias para que los tres órganos federales estén en posibilidad de desarrollar sus atribuciones expresas; al hacerlo, desarrolla las implícitas, en los términos del siguiente texto:

“Artículo 73- El Congreso tiene facultad:

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.”⁵⁵

II) Competencia administrativa del Congreso de la Unión

En este rubro localizamos las facultades que el Congreso de la Unión realiza cuando aplica las normas a casos concretos sin resolver controversias. Nos referimos a actos administrativos generales a que conjuntamente realizan las dos cámaras congresionales a través de decretos. Clasificamos la actividad administrativa del Congreso de la siguiente manera: división política territorial, control financiero, y control político.

1.- Facultad de territorialidad: De acuerdo al artículo 73 fracciones I, III, IV y V, el Congreso de la Unión está facultado para admitir nuevos estados como parte de la Unión federal; para formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes, para cambiar la residencia de los poderes de la Federación y consecuentemente de la capital federal y para resolver definitivamente las diferencias que surjan entre los estados con motivo de sus límites territoriales.

En los cuatro supuestos, el Congreso expide los decretos correspondientes a los casos concretos, pero en los tres primeros se implican reformas constitucionales por lo que también intervienen las legislaturas de los estados.

2.- Facultad de control financiero: El artículo 73 fracción VIII dispone que el Congreso tiene la facultad de aprobar los empréstitos que sobre el crédito de la nación celebre el Presidente de la República; además de reconocer y mandar

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

pagar la deuda.

3.- Facultad de control político: En virtud de esta atribución, el Congreso es factor de equilibrio político para lograr que el Ejecutivo Federal siempre tenga un titular. El artículo 73 fracciones XXVI y XXVII, otorga al Poder Legislativo las facultades siguientes: autorizar al presidente para separarse temporalmente del cargo, por causa justificada, como podría ser la afectación de su salud física o mental; autorizar al presidente para ausentarse del país y para calificar la causa de renuncia del cargo de Presidente de la República.

III) Competencia jurisdiccional del Congreso de la Unión

En el desarrollo de esta competencia, el Congreso de la Unión aplica las normas generales a casos concretos, resolviendo controversias, realiza la función de un juzgador que identificamos como actividad jurisdiccional. El acto que concreta esta función no es una ley, constituye un decreto que contiene el fallo o sentencia. Las figuras a que hace referencia la Constitución Política son el juicio político y la declaración de procedencia penal.⁵⁶

La principal función del Poder Legislativo Federal es aprobar, reformar y derogar las leyes. Con ello busca responder a las necesidades y demandas de la población. Las leyes deben ser revisadas y modificadas continuamente para adaptarlas a las nuevas realidades, así como para dejar sin efecto las que se consideran obsoletas o inadecuadas. Al ejercer su función de crear y modificar las leyes, los legisladores están sujetos al principio de supremacía constitucional, el cual les impide realizar reformas legales contrarias al texto constitucional.

Es necesario subrayar que, en virtud del principio de supremacía constitucional, el Congreso de la Unión no está facultado para aprobar leyes que sean contrarias a las disposiciones constitucionales, o que vayan más allá de lo establecido por éstas. La propia Constitución prevé dos mecanismos para impugnar ante el Poder Judicial de la Federación la elaboración y aplicación de leyes contrarias a las normas constitucionales: la acción de inconstitucionalidad y el amparo contra leyes.

La existencia de dos cámaras permite que las leyes sean doblemente discutidas y revisadas. Una vez que la cámara de origen aprueba los proyectos de ley y de

⁵⁶ Ibidem. Págs. 150 – 155.

reformas legislativas por la mayoría de los legisladores, son enviadas a la otra cámara (revisora) para ser nuevamente discutidas y, en su caso, aprobadas.

En principio, cualquiera de las dos cámaras puede ser la de origen; es decir, la primera en analizar y discutir un proyecto o iniciativa de ley. Cuando la Cámara de Diputados funciona como cámara de origen, el Senado hará las funciones de cámara revisora, y viceversa. Sólo en determinados asuntos, como la aprobación de leyes relacionadas con impuestos o contribuciones, corresponde obligatoriamente a la Cámara de Diputados funcionar como cámara de origen y al Senado como cámara revisora.

A) FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Una vez analizadas las facultades del Congreso de la Unión, procederemos a analizar las facultades consideradas como exclusivas de la Cámara de Diputados, es decir, aquellas "facultades que le son constitucionalmente inherentes a la denominada Cámara baja, sin intervención del Senado. Toda vez que en estas facultades no interviene la colegisladora, podemos advenir que estas facultades materialmente no son de carácter legislativo, sino que se trata de facultades de índole política que podemos clasificar en administrativas, económicas y jurisdiccionales, como más adelante veremos. De manera previa y concreta señalaremos su integración:

La Cámara de Diputados está integrada por un total de 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el voto directo de los ciudadanos (principio de mayoría relativa) y 200 de representación proporcional, los diputados son representantes populares elegidos mediante el voto ciudadano. Así lo establece el artículo 52 de la Constitución Política.

Los diputados duran en su encargo 3 años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato al de su desempeño y por cada legislador titular se nombrará un suplente que lo cubrirá en sus ausencias. Artículo 51 constitucional.

El quórum para sesionar es de la mitad más uno, es decir, se requieren 251 diputados.

Los órganos directivos de la Cámara de Diputados son: el Pleno de la Cámara, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. El trabajo legislativo se

realiza a través de las comisiones de trabajo; cada diputado puede pertenecer hasta a tres de ellas.”⁵⁷

Iniciaremos haciendo alusión al texto del artículo 74 constitucional, el cual contempla las facultades exclusivas de esta Cámara, las modificaciones realizadas a este precepto han tendido, en términos generales, a realizar las precisiones que los momentos histórico-político-administrativos han requerido, y son las siguientes:

“I) Facultad administrativa: Dar publicidad de la declaración de presidente electo (fracción I). La atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en esta materia consiste en expedir el bando solemne para dar a conocer en todo el territorio nacional la declaración del presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos que lleve a cabo el Tribunal Federal Electoral, o sea, la atribución que ahora tiene la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se reduce a dar publicidad al resultado definitivo de las elecciones presidenciales.

Coordinar y evaluar el desempeño del Órgano Superior de Fiscalización (fracción II). Con la representación de la nación que se asigna a sus miembros, la Cámara de Diputados dispone de las atribuciones necesarias para controlar el manejo del presupuesto del gasto público que haga el Presidente de la República y para cumplir esa meta existe el Órgano Superior de Fiscalización de la Federación, que antes de la reforma de 1999 se le denominaba Contaduría Mayor de Hacienda. Este Órgano Superior de Fiscalización de la Federación depende de la Cámara de Diputados y tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y también para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

La vigilancia de las funciones del Órgano Superior de Fiscalización y la facultad presupuestaria, son de suma importancia para la vida económica de nuestro país, porque su ejercicio significa un contrapeso al Poder Ejecutivo, quien ve sujeta su discrecionalidad para disponer la economía nacional, a la aprobación de los representantes del pueblo.

II) Facultad financiera: Discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, fracción IV. A más tardar el 15 de

⁵⁷ Ibidem. Págs. 155 – 156.

noviembre de cada año y en los de toma de posesión del Presidente de la República hasta el 15 de diciembre, este funcionario deberá hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el presupuesto del gasto público. Aquella será examinada por los diputados y una vez aprobada, será enviada al Senado para los mismos efectos por tratarse de un proyecto de ley; en este procedimiento la Cámara de Diputados es siempre cámara de origen. La aprobación del Presupuesto de Egresos es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, porque no constituye una ley, sino que es la programación anual del gasto público.”⁵⁸

El control presupuestal se relaciona con los dos grandes momentos del presupuesto: el inicial, que se refiere a la aprobación que el órgano legislativo debe realizar del mismo, y el final, o sea, la aprobación de la llamada Cuenta Pública, en la que se comprueba que el gasto ejercido es efectivamente el presupuestado, como se previene en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La fiscalización del uso y destino de los recursos públicos, es verificar los gastos generados por las dependencias y entidades de la administración pública, para lo cual el Poder Legislativo se apoya en su cuerpo técnico, la Entidad Superior de Fiscalización, en los términos del artículo 79 de la Ley Fundamental.

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

Asimismo, la Cámara de Diputados tiene la función de ejercer ciertos controles sobre el Poder Ejecutivo, entre ellos la recepción y análisis del informe anual que rinde el Presidente de la República sobre la situación que guarda la administración y el examen del desempeño de los colaboradores del titular del Ejecutivo en las diversas ramas del gobierno. Uno de los aspectos de este tipo de control en nuestro país, consiste en el poder del órgano legislativo para citar a comparecer a los responsables del despacho para informar al legislativo de los asuntos que les fueron encomendados y la conformación de las llamadas comisiones de investigación, como se encuentra normado en el artículo 93 de la propia Ley

⁵⁸ Ibidem. Págs. 160 – 162.

Suprema Federal.

“Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieren discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación con los conceptos y partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.”⁵⁹ (párrafo tercero del artículo 74 Constitucional).

“La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.”⁶⁰ En los términos del párrafo cuarto del artículo 74 Constitucional.

“III) Facultad jurisdiccional: Determinar si ha lugar o no a la declaración de procedencia penal y fungir como órgano acusador en los casos de juicio político, (fracción V).⁶¹

B) FACULTADES DE LA CÁMARA DE SENADORES

“La Cámara de Senadores se integra por 128 senadores que son representantes populares, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos por el principio de mayoría relativa, mediante el voto ciudadano y uno será asignado a la primera minoría. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que haya ocupado el segundo lugar en número de votos, de conformidad con el artículo 56 constitucional.

Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal.

La introducción de los senadores de representación proporcional elegidos a partir de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, ha sido criticada argumentándose que dicho sistema rompe con el carácter esencialmente

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶¹ PALACIOS Alcocer, Mariano. Federalismo y relaciones intergubernamentales. Editorial: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México. Diciembre de 2003. Pág. 161.

federalista del Senado de la República.”⁶²

La integración actual del Senado de la República implica tres diversos sistemas de elección de sus miembros. Ya que se incorpora el principio de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional.

De igual forma, cabe mencionar que los senadores de primera minoría y los de representación proporcional tienen los mismos derechos, prerrogativas y deberes que aquellos que fueron elegidos por el principio de mayoría relativa. La duración en su encargo es de 6 años de acuerdo al artículo 56 constitucional.

Las facultades exclusivas del Senado están contenidas en el artículo 76 constitucional, sin embargo existen otras disposiciones constitucionales que establecen las facultades que le corresponden al Senado de la República, por lo que a continuación se señalan las facultades establecidas en diversos artículos de la Constitución.

“El marco jurídico que regula las facultades del Senado de la República son los artículos 27 fracción XIX, 28 párrafo séptimo, 73 fracción III inciso 5, 76, 77 fracción II, 89 fracciones III, IV, X, XVIII, 93, 96, 97 párrafo sexto, 98, 99, 100 párrafo segundo, 102 apartado B, 110, 111 párrafo cuarto, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales establecen:

- 1.-** Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente y el secretario del despacho correspondiente rindan ante el Congreso.
- 2.-** Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal. Artículo 76 fracción I en relación con el artículo 89 fracción X.
- 3.-** Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales. Artículo 76 fracción II, en relación con el 89 fracciones III, IV y XVII.
- 4.-** Autorizar al presidente para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas

⁶² Ibidem. Pág. 162.

mexicanas. Actualmente existe un conflicto con esta facultad, entre el Senado de la República y la Secretaría de Marina, ya que ésta no solicita la autorización del Senado para la salida del territorio nacional de buques y fragatas de la armada, argumentando que el artículo hace referencia a tropas, y el término tropas no incluye a las fuerzas armadas de la marina, artículo 76 fracción III.

5.- Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes en una entidad federativa y nombrar, en su caso, un gobernador provisional. Para dicho nombramiento, el Presidente de la República propondrá una terna y el Senado hará el nombramiento por el voto aprobatorio de las 2/3 partes de los miembros presentes; en los recesos del Senado, el nombramiento lo hará la Comisión Permanente con los mismos requisitos. Esta disposición contenida en la fracción V del artículo 76, rige siempre que no esté previsto el caso en la respectiva constitución local. Esta es una de las facultades mas controvertidas y es una característica propia del constitucionalismo mexicano.

Esta facultad del Senado es de naturaleza declarativa y tiende sólo en un primer momento a constatar la desaparición de hecho o de derecho de los poderes de un estado, o mejor dicho, la constatación de los hechos o de los abusos de poder cometidos. Y en segundo término tiende a renovar los poderes locales ausentes en la entidad federativa.

La declaratoria de desaparición de poderes se utilizaba por parte del Ejecutivo Federal para deshacerse de aquellos gobernadores que no eran de su agrado, por lo que es una figura con fines políticos, y la ultima vez que fue utilizada fue en el año de 1975 en las entidades federativas de Guerrero e Hidalgo, asimismo es de mencionarse que una vez creada la Ley Reglamentaria de esta fracción en el año de 1978, jamás ha vuelto a ser utilizada.

6.- Erigirse en jurado de sentencia para conocer de los juicios políticos que se emprendan en contra de funcionarios públicos, en los términos del artículo 110 constitucional. El Senado dará su resolución, la cual es inatacable, por mayoría calificada de los miembros presentes, es decir dos terceras partes de los miembros presentes, y la resolución puede ser la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar funciones en la administración pública.

7.- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre

la terna que le sea sometida a consideración por el Presidente de la República. Artículo 76 fracción VIII, en relación con el artículo 96 constitucional, dicha fracción es producto de la reforma judicial de 1994-1995.

8.- Conocer de las solicitudes de licencia o renuncia de los ministros de la Suprema Corte que le sean sometidos a su consideración por el Presidente. El Ejecutivo elaborará las solicitudes de licencia o renuncia de los ministros de la Suprema Corte, pero será la Cámara de Senadores quien aprobará o no tales situaciones.

9.- Nombrar al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, de acuerdo con el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política, y fuera del periodo ordinario dicho nombramiento será realizado por la Comisión Permanente con la misma votación calificada.

10.- Nombrar a dos consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, según lo dispone el párrafo 2 del artículo 100 constitucional.

11.- Designar a los magistrados del Tribunal Agrario de la propuesta que le formule el Ejecutivo, de conformidad con el artículo 27, frac. XIX constitucional.

12.- De acuerdo con el artículo 28 constitucional, párrafo séptimo, la Cámara de Senadores aprobará la designación que haga el Presidente de la República respecto de las personas que se harán cargo del Banco Central.

13.- Nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la constitución, artículo 76, fracción IX, en relación con el artículo 122 constitucional, ésta fracción es producto de la reforma del 25 de octubre de 1993.

14.- La Cámara de Senadores, a través de sus comisiones podrá comunicarse con el Ejecutivo conforme al artículo 77, fracción II. Los senadores podrán solicitar por conducto de su presidente, la información o documentos que obren en las dependencias públicas, archivos y oficinas de la nación. Si se diera el caso de que se obstaculizara el desarrollo de este acto, se podrá dar la queja oficialmente al titular de la dependencia o al Presidente de la República. Asimismo, los senadores podrán entrevistarse con los funcionarios públicos.

15.- El párrafo segundo del artículo 93 permite a la Cámara de Senadores, citar a comparecer a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, jefes de departamento, así como a los directores y administradores de los Organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos. Las comparecencias constituyen una práctica que día con día se viene fortaleciendo y practicando de manera continua, lo que permite tener un contacto directo e institucional entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, para lograr consensos y acuerdos sobre temas o leyes de interés general. Su transmisión por el canal del Congreso le permite a los electores conocer las propuestas de los distintos grupos parlamentarios, así como la posición del gobierno federal.

16.- A petición de la mitad de los senadores se podrán crear comisiones para investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo (párrafo tercero del artículo 93). Actualmente existen diversas propuestas para que las facultades de estas comisiones puedan ampliarse, entre otras se menciona que puedan tener acceso a toda la información necesaria, así como contar con el staff necesario y adecuado para lograr sus objetivos de manera concreta.”⁶³

Fundamentalmente las facultades que ejerce el Senado como exclusivas pueden ser clasificadas en cinco rubros, las cuales son:

“I) Facultad en materia de política internacional: Conforme lo establece la fracción I, del artículo 76 en relación con el 89 fracción X, se establece que el Senado tiene la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente y el secretario del despacho correspondiente rindan ante el Congreso.

II) Facultad Administrativa: Son de materia administrativa las facultades de la Cámara de Senadores que consisten en el nombramiento, ratificación o remoción de funcionarios, ya que el Senado comparte con el Ejecutivo Federal esta facultad de nombramiento y ratificación, que en muchas ocasiones ha sido de manera automática. Sin embargo, existen diversas propuestas para que estas

⁶³ Ibidem. Págs. 164 - 167.

ratificaciones se aumenten a algunos secretarios de Estado, así como los funcionarios ratificados por el Senado tengan que pedirle autorización para su renuncia. Estas facultades deben reforzarse para que a través del consenso entre Ejecutivo y Senado, se encuentren a los mejores funcionarios públicos, lo que tendrá como consecuencia un mejor desempeño de la administración pública.

III) Facultad de defensa nacional: Se considera esta facultad, en función de que es el órgano de representación que le corresponde autorizar al titular del Ejecutivo Federal la salida de tropas fuera de los límites del territorio, así como el paso de tropas extranjeras por territorio nacional.

IV) Facultad Jurisdiccional: La facultad que se atribuye al Senado para erigirse en una instancia decisoria y sancionadora de los delitos oficiales que tipifiquen a los altos funcionarios, ha sido facultad de la Cámara de Senadores desde la Constitución de 1824, salvo el periodo en que dicho órgano desapareció restituyéndose en 1874.

V) Facultad Política: Estas facultades se encuentran consagradas en las fracciones V y VI del artículo 76⁶⁴, relativas a la declaración de desaparición de poderes constitucionales de un Estado, El nombramiento del Gobernador provisional y ha resolución de cuestiones políticas que surjan entra los poderes de un Estado.

CONGRESO DE LA UNIÓN

	CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES
Integrantes	500 Diputados	128 Senadores
Electos por mayoría relativa	300 Diputados	64 Senadores
Electos por primera minoría		32 Senadores
Electos por representación proporcional	200 Diputados	32 Senadores
Renovación de legisladores	Cada 3 años	Cada 6 años
Periodos ordinarios de sesiones	a) Del 1 de septiembre al 15 de diciembre y hasta el 31 de diciembre cuando el titular del Ejecutivo inicie su encargo, y b) Del 15 de marzo al 30 de abril	a) Del 1 de septiembre al 15 de diciembre y hasta el 31 de diciembre cuando el titular del Ejecutivo inicie su encargo, y b) Del 15 de marzo al 30 de abril
Quórum para abrir	251 Diputados	65 Senadores

⁶⁴ Ibidem. Págs. 168 - 169.

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

sesiones		
Órganos de Dirección	<ul style="list-style-type: none"> - Mesa Directiva - Junta d Coordinación Política - Pleno de la Cámara - Conferencia para la Dirección y Programa de los Trabajos Legislativos 	<ul style="list-style-type: none"> - Mesa Directiva - Junta d Coordinación Política - Pleno de la Cámara - Conferencia para la Dirección y Programa de los Trabajos Legislativos
Comisión Permanente	19 Diputados	18 Senadores

Lo que ha traído consigo la división del poder es justamente la aplicación y mejora de mecanismos de control y un interés por ampliarlos, (vgr. desde 1997 el Congreso realiza modificaciones sustantivas al Presupuesto Público), lo que propicio el surgimiento de la ahora Auditoría Superior de la Federación, en sustitución de su antecesora la Contaduría Mayor de Hacienda en cuanto órgano técnico de la Cámara de Diputados, responsable de revisar la Cuenta Pública, y en general, se fortaleció la facultad fiscalizadora del Legislativo y el velar por el uso honesto y eficiente del erario federal.

Es un hecho innegable que entre los mexicanos subsiste un desconocimiento generalizado de la labor que compete a las entidades superiores de fiscalización, y más aún, de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo para supervisar el uso de los fondos públicos. Además, el poder legislativo federal ha favorecido la transparencia con la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, además se estableció el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, dichas acciones son apenas el inicio para resolver los problemas que aquejan a nuestro país, entre ellos la corrupción, es por ello que tenemos que seguir buscando alternativas para erradicarlos.

III.2.3.1. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF)

Una vez que el presupuesto de egresos de la federación es aprobado, y que las secretarías y dependencias del poder ejecutivo lo han ejercido, da inicio el proceso de revisión. Esta consiste en la supervisión del gasto público y la revisión de la legalidad, eficiencia y eficacia con las cuales se implementaron los programas. Para cumplir con esta inmensa y compleja tarea, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgo esa atribución a un cuerpo técnico de auditoría, dependiente de la Cámara de Diputados denominado Contaduría Mayor de

Hacienda, que apoya a los legisladores en la revisión de la Cuenta Pública (de las finanzas, gastos, legalidad, eficacia y eficiencia de las operaciones gubernamentales), que a partir del 2001, cambio su denominación por el de Auditoría Superior de la Federación, con mayores atribuciones y un universo más amplio de entidades fiscalizadas.

El papel de la oficina auditora de la Cámara de Diputados ha sido desarrollado por instituciones, con diferentes nombres y atribuciones, es una de las pocas organizaciones públicas con casi 200 años de poseer un estatuto constitucional. Su existencia ha estado garantizada por la Constitución Mexicana, casi sin interludios, desde 1824.

“La Constitución mexicana le confiere a la Cámara de Diputados y a su ente auditor la atribución de supervisar el gasto público federal y controlar a las dependencias del gobierno a través del examen y la auditoría de sus cuentas y finanzas. La Contaduría Mayor de Hacienda contaba con atribuciones para revisar a los tres poderes, en los que se encuentran: Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Ejecutivo, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, departamentos administrativos y Procuraduría General de la República, Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal mayoritaria, Empresas y organizaciones que reciben subsidios gubernamentales.”⁶⁵

Durante su existencia, la Contaduría Mayor de Hacienda contó con una Ley Orgánica y un Reglamento Interior que establecían sus atribuciones y procedimientos para fiscalizar la Cuenta Pública. Aunque la Ley Orgánica fue sustituida por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

De acuerdo con el artículo 3 de su Ley Orgánica, las principales atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda eran las siguientes:

- “Revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal ejerciendo funciones de contraloría;
- Verificar que las operaciones, programas y actividades del Gobierno Federal se realizaran con apego a las leyes y disposiciones respectivas;
- Examinar si los gastos y los programas de inversión del Gobierno Federal se

⁶⁵ UGALDE, Luis Carlos. Vigilando al Ejecutivo. “El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999”. Editorial: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México. Mayo de 2000. Pág. 52.

aplicaban de acuerdo con el presupuesto original;

- Analizar el uso y la aplicación de los subsidios federales y las transferencias gubernamentales otorgadas a las entidades públicas y privadas;
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas aprobados, así como el grado de eficacia y eficiencia para alcanzados;
- Promover, ante las autoridades competentes, la persecución de supuestas irregularidades por parte de funcionarios públicos, sea por delitos administrativos o penales;
- Para apoyar sus responsabilidades de supervisión, la Contaduría tenía la autoridad legal para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar información escrita, revisar documentos oficiales, inspeccionar obras, y practicar compulsas. Si una entidad restringía el acceso a la información o impedía la práctica de auditorías o visitas, tales hechos podían reportarse a la Cámara de Diputados para que decidiera las medidas a tomar.
- Finalmente, con toda esta información, la Contaduría elaboraba y rendía a la Cámara de Diputados los informes previos y de resultados de la revisión de la Cuenta Pública.⁶⁶

Una unidad de gran importancia lo fue la Comisión de Vigilancia, que hasta 1999, era la única comisión de la Cámara de Diputados cuya existencia estaba reconocida por la Constitución (artículo 74, fracción II). Con la reforma que da vida a la Auditoría Superior de la Federación, esa comisión perdió su rango constitucional, pero su autoridad y recursos aumentaron, y su existencia queda garantizada al nivel de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Título Sexto).

“Hasta 1999, la Comisión de Vigilancia tenía las siguientes atribuciones:

- Actuar como el medio de comunicación entre la Contaduría y la Cámara de Diputados;
- Revisar el presupuesto anual de la Contaduría y entregado para su aprobación a la Cámara;
- Emitir el Reglamento Interior de la Contaduría;
- Ordenar a la Contaduría la conducción de auditorías y visitas de ciertas entidades que a juicio de la Comisión, requieren un mayor examen;

⁶⁶ Ibidem. Pág. 53.

- Entregar a la Cámara una terna de candidatos para el puesto de Contador Mayor;
- Realizar, cuando fuera necesario, la interpretación jurídica de la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Contaduría, y resolver las controversias sobre su aplicación, si era el caso;
- Hacer recomendaciones y ordenar acciones correctivas para garantizar la consecución de los objetivos y responsabilidades de la Contaduría.

Como se puede ver, la principal función de la Comisión de Vigilancia era verificar que las funciones de la Contaduría se efectuaran adecuada y eficientemente.⁶⁷

Como se ha señalado, la Auditoría Superior de la Federación (en su carácter de entidad de fiscalización superior de la Federación) tiene como función apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, vinculadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a las disposiciones normativas aplicables y constatar la consecución de los objetivos de los programas de gobierno.

Además de legal, esta fiscalización resulta una consecuencia lógica, ya que, por ser facultad de la Cámara de Diputados el examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egreso de la Federación (previa discusión de las contribuciones que deban decretarse para cubrirlo), compete a ella revisar los resultados finales de la aplicación presupuestaria.

En cumplimiento de su mandato y ejerciendo con responsabilidad su autonomía técnica y de gestión, la Auditoría Superior de la Federación deberá informar objetiva y oportunamente a esa representación popular del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, a la vez que emita las observaciones y recomendaciones que, a su juicio, sean procedentes para fomentar una administración pública comprometida con la obtención de resultados y la satisfacción de las necesidades de la población y, en su caso, aplica directamente las responsabilidades resarcitorias e indemnizaciones correspondientes y promueve el fincamiento de otro tipo de responsabilidades a que haya lugar, derivadas del incumplimiento de la Ley.

⁶⁷ Ibidem. Págs. 68 – 69.

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano técnico, auxiliar de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que tiene la responsabilidad de la fiscalización de la Cuenta Pública, siendo este su principal objeto. La entidad superior de fiscalización goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que le dotó 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.

La fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación se ejerce después de realizada 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.

En los últimos años resurgió en México el interés por fortalecer la cultura de la rendición de cuentas, como una obligación de los Poderes de la Unión con la sociedad, con la convicción de que ningún régimen puede preciarse de ser democrático si no dispone de instrumentos que le permitan realizar el control que se debe ejercer sobre los gastos del gobierno.

Las auditorías practicadas a partir de la expedición de la Ley de Fiscalización Superior representan un gran cambio cualitativo en la revisión de los estados financieros, ya que trascienden en la 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 servidores públicos.

“Con independencia del entorno político, el enfoque de fiscalización superior que se adopta en un país, influye en los tipos de auditoría que pueden ser efectuadas. En el ámbito mundial se identifican los siguientes:

- **De cumplimiento**, para corroborar si los ingresos y gastos de han ejercido conforme a los propósitos para los que fueron autorizados; y

- **Financiera**, sobre la certeza y presentación intachable de los estados financieros de las organizaciones gubernamentales;
- **De desempeño**, para revisar la eficacia operacional de las organizaciones gubernamentales o para revisar la efectividad de los programas de gobierno en el logro de sus objetivos.

En su conjunto, los tres tipos de auditoría dan forma a un esquema de auditoría integral.”⁶⁸

La Auditoría Superior de la Federación efectúa los tres tipos de auditoría señalados como práctica general en el mundo; reconociendo que la auditoría del cumplimiento de la legalidad está implícita en las de índole financiera y de desempeño

En México, la fiscalización superior conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se enfoca a regular la revisión de la Cuenta Pública, entendiendo por esta última al "informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados".⁶⁹

“La misión de la Auditoría Superior de la Federación es informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados y a la sociedad, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.”⁷⁰

Por su carácter externo y posterior, este control se distingue del auto control que ejerce el propio Poder Ejecutivo, su misión consiste en examinar los resultados

⁶⁸ Auditoría Superior de la Federación. Segundo Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2003. Págs. 42 - 43.

⁶⁹ Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁷⁰ www.asf.gob.mx

obtenidos por la administración pública, tanto de carácter financiero como programático; en cambio, el control interno tiende a vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la administración gubernamental. Así, mientras que el control interno mira desde y hacia el interior del Poder Ejecutivo, para garantizar su correcto desempeño ante el propio Ejecutivo, el control externo que ejerce la Auditoría Superior de la Federación analiza los resultados de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos ante el Poder Legislativo.

Aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, ya 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.

“Los objetivos de la Auditoría Superior de la Federación se mencionan a continuación.

- 1.- Efectuar la revisión de la Cuenta Pública Federal con objetividad, imparcialidad y oportunidad para merecer la confianza y credibilidad de la Cámara de Diputados y de la sociedad.
- 2.- Fomentar una gestión pública responsable, orientada a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población.
- 3.- Apoyar al Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de la función pública.
- 4.- Consolidar la transición de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, maximizar el valor de sus servicios a la Cámara de Diputados y convertirla en una institución de excelencia.”⁷¹

Los sujetos de la fiscalización superior son los Poderes de la Unión (Ejecutivo Federal, Cámaras de Senadores y Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación), los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, (artículos 4,16 y 33 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

⁷¹ www.asf.gob.mx

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Lo anterior, significa un avance importante en materia de fiscalización porque se amplía el universo de fiscalización, toda vez que la antigua Contaduría Mayor no estaba facultada para fiscalizar organismos autónomos y su intervención en estados y municipios era limitada.

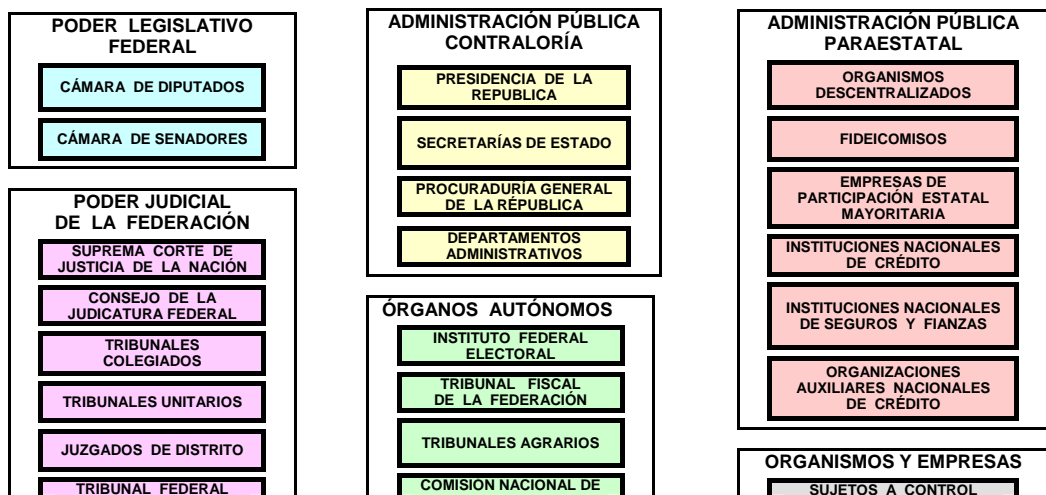
Destaca, que tanto la Universidad Nacional Autónoma de México, la fundación "Vamos México", los partidos políticos con registro vigente, la Red Nacional de Centros Regionales para la competitividad empresarial, los fideicomisos públicos no paraestatales, la banca comercial recién habilitada como recaudadora de contribuciones, y cualquier concesionario de un servido público, son candidatos para ser fiscalizados en cuanto a su rendición de cuentas por la Auditoría Superior de la Federación.

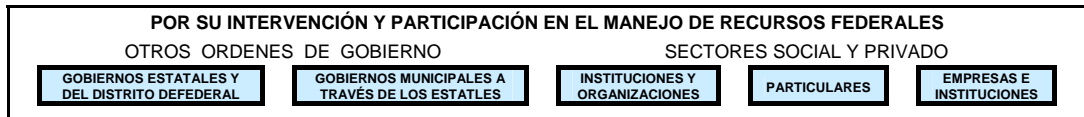
Esto significa un mayor control sobre el mismo poder al que está adscrita la entidad de fiscalización superior de la Federación.

En términos de la rendición de cuentas horizontal lo anterior es un gran avance, lo que significa que los poderes se pueden "vigilar" entre sí, y con ello se promueve la lucha contra la impunidad y el uso inadecuado de los recursos públicos.

Es claro que la Auditoría Superior de la Federación se fortaleció con facultades y atribuciones que garantizan su eficacia y eficiencia, tales como la independencia técnica respecto de los entes fiscalizados; la autonomía de gestión; la mayor oportunidad en la realización de sus revisiones y en la presentación de sus observaciones y recomendaciones; así como la facultad de determinar daños y perjuicios, presentar querellas o denuncias, fincar responsabilidades resarcitorias y entregar informes de resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.

UNIVERSO DEL SUJETO DE LA FISCALIZACIÓN SECTOR PÚBLICO FEDERAL





Para informar de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación rinde anualmente a la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Federal así como comentarios al Informe de Avance de la Gestión Financiera.

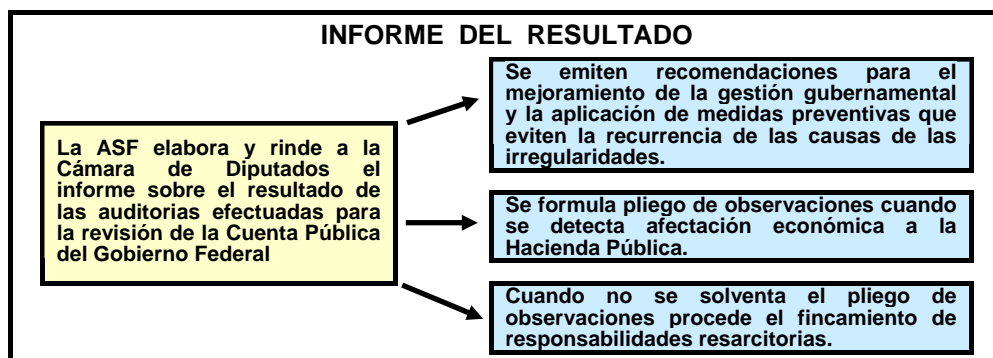
“I) Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta

Pública: la Auditoría Superior de la Federación expone los resultados del Programa Anual de Auditorías de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y, en su caso, se emiten las recomendaciones para el mejoramiento de la gestión gubernamental y la aplicación de medidas preventivas que eviten la recurrencia de las causas de las irregularidades que se hubieren detectado en las auditorías, visitas e inspecciones practicadas con ese propósito a los Poderes de la Unión y entes públicos federales.

El Informe de Resultados se presentaba a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de la recepción de la Cuenta Pública. Sin embargo, con motivo de las reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79, y de acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el informe del resultado correspondiente a la Cuenta Pública de 2001, se deberá entregar a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación, el cual deberá incluir las siguientes apartados:

- Dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública.
- Fiscalización y verificación del cumplimiento de objetivos y metas de los programas.
- Cumplimiento de los Principios de Contabilidad Gubernamental y de las disposiciones legales correspondientes.

- Los resultados de la gestión financiera.
- Comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Análisis de las desviaciones presupuestales.
- Comentarios y observaciones de los entes auditados.”⁷²



“II) Informe de Avance de la Gestión Financiera: es el que se rinde a la Auditoría Superior de la Federación a través de la Cámara por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerce el presupuesto respectivo. Dicho informe incluye los resultados físicos y financieros de los programas en el período comprendido del 1 de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Este informe es consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Auditoría Superior de la Federación sólo podrá realizar auditorías a los procesos reportados como concluidos y, por tanto, realizará las observaciones que procedan en cada caso, para lo cual los Poderes de la Unión y los entes públicos federales dispondrán de 45 días hábiles para formular los comentarios que procedan, mismos que se integrarán en el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente. 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 del Informe del Avance de la Gestión Financiera.

La importancia del Informe del Avance de la Gestión Financiera radica en que

⁷² MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003. Págs. 220 – 221.

brinda la oportunidad de revisar el avance físico y financiero que guardan los programas federales. El Informe de Avance de la Gestión Financiera contiene todos los datos pertinentes para explicar el destino de los recursos federales aplicados en el primer semestre del ejercicio fiscal en curso, tales como:

- Flujo contable de ingresos y egresos;
- Avance del cumplimiento de los programas con base en indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto; y
- Procesos concluidos.⁷³

Dentro de las acciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública y de su resultado, la Auditoría Superior de la Federación da lugar a que se adopten medidas preventivas y correctivas si detecta y confirma anomalías o deficiencias en la gestión de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, “según el tipo de irregularidad que se determine instruye los siguientes instrumentos y mecanismos:

- Observaciones,
- Recomendaciones,
- Pliegos de Observaciones,
- Promoción de Imposición de Sanciones,
- Pliego de Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria,
- Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal,
- Oficios de Señalamiento,
- Denuncia penal, y
- Juicio Político.

Dichos instrumentos y mecanismos serán analizados en el siguiente capítulo.

“Así también, la Auditoría Superior de la Federación podrá imponer sanciones y medidas correctivas en el ejercicio de sus funciones tales como:

- **Embargo Precautorio:** se solicitará a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

⁷³ Ibidem. Págs. 221 - 222.

El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la Auditoría Superior de la Federación.

- **Ejecución de cobros y montos recuperados:** la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá informar semestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión correspondiente de la Cámara, de los trámites que hubieren realizado para la ejecución de los cobros respectivos y el monto recuperado.
- **Sanciones en el incumplimiento de entrega de información en situaciones excepcionales:** Si transcurrido el plazo correspondiente, la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el informe del resultado de su actuación, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar las responsabilidades que correspondan e impondrá a los servidores públicos responsables una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones no relevarán al infractor de cumplir con la prevención del informe solicitado.

Cuando la Auditoría Superior de la Federación, además de imponer la sanción respectiva, requiera de nueva cuenta al infractor, para que en un plazo no mayor de 45 días cumpla con la obligación omitida motivo de la sanción y éste incumpla, será sancionado como reincidente, pudiéndosele castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta y promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes.”⁷⁴

Los agentes fiscalizadores llegan a tener poder propio y es difícil monitorear lo que ellos están haciendo, presentándose el problema de la rendición de cuentas y el cuestionamiento de cómo se puede mantener bajo supervisión y control a las instituciones fiscalizadoras. Por esta razón la nueva legislación otorga mayores recursos y autoridad a la Comisión de Vigilancia para vigilar las labores de la Auditoría Superior de la Federación, es por ello que el órgano de vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación es la Unidad de Evaluación y Control, (prevista

⁷⁴ Ibidem. Págs. 225 – 226.

en la fracción VII del artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación), y es la encargada de supervisar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y tiene como objetivo fundamental 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 la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones legales aplicables.

La Unidad forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia (a quien a su vez rinde cuentas) y sus atribuciones y responsabilidades se encuentran definidas en el Título Séptimo, Capítulo Segundo, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. En éste se señala que: "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 y las demás disposiciones legales aplicables"⁷⁵; así como a una instancia denominada Unidad de Evaluación y Control, la cual formará parte de la estructura de la Comisión.

Resulta interesante notar cómo se construyen cadenas de vigilantes supervisando a otros vigilantes para "garantizar" la imparcialidad y eficacia de todos ellos: a la nueva Auditoría se le asigna otro supervisor (Unidad de Evaluación y Control), que a su vez será monitoreada por la Comisión de Vigilancia, misma que a la vez es sujeta del escrutinio de la Cámara de Diputados en su conjunto, la cual, al menos teóricamente, es vigilada a su vez por los electores en su totalidad.

"El 6 de noviembre de 2001 fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control, en el cual se destaca:

- Será la encargada 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 la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores, Públicos.
- Practicará, por sí o a través de auditores externos, visitas, inspecciones o auditorías para verificar el desempeño, cumplimiento de objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior de la Federación.

⁷⁵ Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

- Recibirá quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación y demás servidores de la Auditoría Superior de la Federación.

Como se observa, el poder de la Unidad es amplio y tiene facultades suficientes para supervisar y sancionar a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

Por otra parte, existe un punto de vista contrario a la Integración de la Unidad puesto que considera que, por definición, la Auditoría Superior de la Federación, es el máximo órgano de fiscalización y no puede haber una instancia por encima de ésta. Este argumento es razonable en el sentido de que se podría obstaculizar la labor de la Auditoría Superior de la Federación, particularmente podría estar interviniendo con su autonomía de gestión y administrativa. Sin embargo, el punto a considerar es que la labor que desarrolle la Unidad debe ser con estricto respeto a la ley y a su Reglamento Interior; no el hecho de que no deba existir quien vigile al vigilante. Al desarrollar adecuadamente sus responsabilidades la Unidad podría estar cerrando el círculo de vigilancia mutua comentado anteriormente.”⁷⁶

La Auditoría Superior de la Federación se ha preocupado por trabajar en coordinación con otros organismos de fiscalización, ya que ha participado en proyectos de normatividad para la Administración Pública, y las nuevas atribuciones que le confiere la ley, le permite coordinarse con otras instancias de control para que su labor sea más objetiva, oportuna y eficaz. Por ejemplo, el 8 de mayo de 2001, se firmó Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información con la Secretaría de la Función Pública a efecto de coordinar acciones, evitar duplicidades y lograr una labor de fiscalización más efectiva.

En este convenio se sentaron las bases para articular un efectivo sistema de fiscalización sobre las dependencias y entidades de la administración pública, porque constituye un esfuerzo inédito de coordinación entre la máxima instancia de control interno del Poder Ejecutivo y el órgano de control externo del Poder Legislativo. En buena medida la firma del Convenio fue posible debido a la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior de la Federación, prevista en los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3

⁷⁶ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003. Págs. 236 – 237.

de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. En el documento quedó establecido el respeto absoluto a la división de Poderes y a las disposiciones legales que norman las atribuciones y facultades de cada uno de los órganos de fiscalización.

El objetivo principal del Convenio es articular un sistema eficaz de fiscalización que promueva la cultura de la rendición de cuentas y combata la ineficiencia administrativa y la corrupción, así como fomentar la transparencia en la aplicación de los recursos públicos. Dándose un paso importante para trascender los esfuerzos aislados y unilaterales en la fiscalización de los recursos públicos.

“En el Convenio destaca que los principales compromisos de la Secretaría de la Función Pública son:

- Dar a conocer a la Auditoría Superior de la Federación los programas mínimos de auditoría interna que tenga previsto realizar en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de coordinar y complementar la realización de las auditorías que realice con motivo de la revisión de la Cuenta Pública.
- Informar, previa solicitud de la Auditoría Superior de la Federación, sobre el resultado de las auditorías que haya realizado y que resulte necesario para el cumplimiento de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación.
- En coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, establecer las medidas administrativas convenientes que permitan constituir en forma expedita las responsabilidades derivadas de los Pliegos de Observaciones y atender oportunamente las recomendaciones formuladas por la propia Auditoría Superior de la Federación.
- Para tal efecto, la Secretaría de la Función Pública recibirá de la Auditoría Superior de la Federación copia de las Recomendaciones y Pliegos de Observaciones que con motivo de la revisión de la Cuenta Pública formule a las dependencias o entidades auditadas, con la finalidad de que a través de los respectivos órganos internos de control se les exhorte a prestar la atención oportuna que las mismas requieren y a solventar dichas observaciones en los plazos establecidos o, en su caso, para que se ejerzan las acciones legales

precedentes.

- Proporcionar a la Auditoría Superior de la Federación la información que ésta le solicite, con excepción de aquella que tenga el carácter de reservada, y hará de su conocimiento las responsabilidades y sanciones administrativas que hubiere impuesto a los servidores públicos.”⁷⁷

El compromiso principal de la Auditoría Superior de la Federación es: entregar a la Secretaría de la Función Pública la información sobre el resultado de las auditorías, así como la documentación que ésta le solicite para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones con excepción de aquella que tenga carácter de reservada.

También quedó establecido en el Convenio que ambas instancias de fiscalización diseñarán y pondrán en operación sistemas computarizados de acceso remoto para el intercambio de información observando, en todo momento, las disposiciones jurídicas y profesionales relacionadas con la reserva que deben guardar las actuaciones de los dos órganos.

Asimismo, se destacó que la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública promoverán, en el ámbito de sus respectivas competencias, que la Cuenta Pública y el Informe de Avance de Gestión Financiera que se rindan a la Cámara de Diputados incluyan indicadores estratégicos que permitan evaluar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas aprobados, así como la verificación del cumplimiento de las metas y objetivos fijados en los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

Las instituciones revisarán sus respectivos Manuales de Normas, Políticas, Guías y Procedimientos de Auditoría, así como los Manuales y Guías de Revisión para la Práctica de Auditorías Especiales, a efecto de buscar uniformarlos y así desarrollar de manera más expedita y eficiente los trabajos de fiscalización. Particular atención se le otorgó al hecho de que, en el ámbito de sus respectivas facultades, ambas dependencias dispondrán las acciones tendientes a unificar los criterios para el fincamiento de las responsabilidades y la aplicación de sanciones.

Quedó asentado también que, a través de sus respectivas áreas de auditoría, la

⁷⁷ Ibidem. Págs. 227 – 228.

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública integrarán grupos de trabajo que permitan el intercambio de conocimientos y experiencias en la práctica de fiscalización, así como la detección de requerimientos de capacitación de su personal auditor, con la finalidad de lograr el mejor desempeño de éste en las actividades de control.

Vale la pena resaltar “las disposiciones más importantes contenidas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación:

- Se aumenta la autonomía técnica y de gestión del nuevo ente auditor.
- Se mejora la oportunidad de la fiscalización: el informe final de auditorías se entregará el 31 de marzo del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, en lugar del 10 de septiembre establecido anteriormente. Asimismo, se fomenta la fiscalización concomitante debido a que los entes fiscalizados deberán entregar avances de su gestión financiera el 31 de agosto, que incluyan el primer semestre del ejercicio fiscal en curso (artículos 8, 9 y 30).
- Se amplía el universo de fiscalización: además de los tres poderes de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación podrá auditar a las transferencias federales destinadas a los gobiernos estatales y municipales, así como a entidades autónomas y a toda persona física o moral que ejerza o administre recursos federales (artículos 4, 16 y 33).
- Se aumenta la autoridad para fincar responsabilidades y se hacen explícitas las sanciones en caso de que las autoridades no rindan la información requerida por la Auditoría Superior de la Federación (artículos 16, 33, 40, 45, 47, 49, 51 y 52).
- Se pone mayor énfasis en las auditorías de eficiencia, eficacia y economía (art. 14).
- Se establece de manera explícita que la información derivada de las auditorías del Órgano Superior de Fiscalización son de carácter público, una vez que se presenta el Informe del Resultado a la Cámara.
- Se otorga mayor autoridad y recursos a la Comisión de Vigilancia para monitorear el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación -se crea Unidad de Evaluación y Control- (artículos 67 y 92).
- Se fortalece la organización interna y la capacidad de reclutamiento de la Auditoría Superior de la Federación mediante un servicio fiscalizador de carrera

(artículo 85)."⁷⁸

El 12 de septiembre de 2001, se expidió el nuevo reglamento interno de la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en el artículo 74, fracción V, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Con base en las nuevas responsabilidades que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación le otorgó, el ámbito de competencia de la Auditoría Superior de la Federación quedó establecido en el artículo primero, que a la letra dice:

"La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados es la entidad de fiscalización superior de la Federación que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables."⁷⁹

La organización interna de la Auditoría Superior de la Federación no cambió de manera significativa respecto al reglamento interno del 2000, porque éste ya contemplaba los cambios en la ley. Uno de los cambios más significativos fue el de la denominación del titular, quien pasó a ser Auditor Superior. La estructura básica quedó de la siguiente manera:

- Auditor Superior de la Federación
- Auditor Especial de Cumplimiento Financiero
- Auditor Especial de Desempeño
- Auditor Especial de Planeación e Información
- Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos
- Titular de la Unidad General de Administración

El Auditor Superior de la Federación cuenta 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.

Asimismo se estableció un Consejo de Dirección como órgano de consulta y

⁷⁸ UGALDE, Luis Carlos. *Vigilando al Ejecutivo. "El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999"*. Editorial: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México. Mayo de 2000. Págs. 71. -72.

⁷⁹ Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

análisis de las estrategias institucionales de la Auditoría Superior de la Federación, presidido por el Auditor Superior de la Federación e integrado por los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información, los Titulares de las Unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración, los Coordinadores de Asesores, de Relaciones Institucionales y de Control y Auditoría Interna, así como el Secretario Técnico.

El modelo de fiscalización superior que opera en México a través de la Auditoría Superior de la Federación, es similar al de Westminster, en cuanto a sus características primordiales (cuenta con la figura de un Auditor General, es independiente y le reporta a una de las Cámaras del Poder Legislativo).

La Auditoría Superior de la Federación se ha preocupado de manera significativa por el actuar de los servidores públicos que laboran en dicha institución, por tal motivo formuló el Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación, el cual contempla los principios éticos y las reglas de conducta a la que debe apegarse el desempeño del personal que realiza la actividad fiscalizadora.

“El propósito del Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación es impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los más altos valores éticos en que debe sustentarse la revisión de la gestión gubernamental, con la absoluta convicción de que la administración pública mejorará en la medida en que los individuos a quienes se ha encomendado su revisión, estén comprometidos con esos valores, antepongan el interés general al personal y asuman plenamente las responsabilidades le asignan las leyes.”⁸⁰

La autoridad moral de “la Auditoría Superior de la Federación se sustenta en la conducta intachable de sus auditores y demás personal, ejemplar para los sujetos de fiscalización, y su competencia debe reflejarse en la calidad de sus informes, que por ser públicos siempre estarán sujetos al escrutinio y evaluación de la sociedad en general. De ahí la necesidad de enfatizar en los principios rectores de la actuación de la Auditoría Superior de la Federación y de su personal, como fundamentos de la credibilidad institucional.”⁸¹

⁸⁰ Auditoría Superior de la Federación. Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación. México. Pág. 5.

⁸¹ *Ibidem*. Pág. 5.

“La Auditoría Superior de la Federación se ha planteado la intención de servir a la sociedad con eficacia y lealtad, asumiendo incondicionalmente tres compromisos:

- Ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión estratégica y capacidad auditora.
- Impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados.
- Predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que le sean asignados.”⁸²

Los principios éticos y las reglas de conducta establecidos por la Auditoría Superior de la Federación son siete:

- 1.- Profesionalismo Competente:** El personal responsable de la revisión de la Cuenta Pública Federal a cargo de la Auditoría Superior de la Federación debe proceder conforme a las normas, los criterios y el rigor profesional más estrictos en la realización de sus tareas, con el objeto de alcanzar la excelencia.
- 2.- Independencia:** Los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben actuar con independencia de criterio, libres de prejuicios o intereses de cualquier índole, con el fin de preservar la imparcialidad y objetividad a las que la institución está obligada.
- 3.- Objetividad:** Los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben proceder con toda objetividad en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, principalmente en lo que se refiere a sus informes, que se basarán exclusivamente en los resultados de las pruebas efectuadas.
- 4.- Imparcialidad:** Los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización.
- 5.- Confidencialidad:** Los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben guardar estricta reserva de la información que obtengan en el desempeño de sus funciones de fiscalización.

⁸² Ibidem. Págs. 5 - 6.

6.- Actitud Constructiva: El personal debe mantener una actitud constructiva en las auditorías que se practiquen con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal, para lo cual considerará que el fin último de la Auditoría Superior de la Federación es contribuir a mejorar la gestión gubernamental.

7.- Integridad: El personal al servicio de la Auditoría Superior de la Federación debe ajustar su conducta a las normas legales y éticas aplicables y actuar con integridad en el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

Para complementar los anteriores principios, el actuar de los empleados de la institución, deberá regirse además por:

- **Legalidad:** Para actuar invariablemente según el mandato de la ley.
- **Certeza:** Para que, los resultados de las auditorías sean fidedignos y fiables.

No obstante a lo ya analizado, “persisten deficiencias que impiden el desarrollo pleno de las responsabilidades fiscalizadoras de la Auditoría Superior de la Federación. Los principales problemas y limitaciones del Órgano Superior de Fiscalización se relacionan con:

- **Alto grado de dependencia con el Poder Legislativo.** Al respecto destacan la falta de autonomía presupuestal y los aspectos relacionados con la remoción del titular.
- **Falta de un sistema integral de indicadores de gestión gubernamental.** Es necesario generar, conjuntamente con los entes auditados, un sistema de indicadores de gestión que de manera objetiva y cuantificable permita medir la eficacia y eficiencia con que se desempeñan los servidores públicos; los alcances y beneficios de los programas y la efectividad institucional con que se conducen las entidades públicas.
- **Necesidad de consolidar las auditorías de desempeño.** La fiscalización en México, tanto la que realiza el órgano de control interno (Secretaría de la Función Pública), como el de control externo (Auditoría Superior de la Federación), se ha enfocado al análisis de procedimientos. Este enfoque es limitado porque un proyecto público puede cumplir perfectamente con los procedimientos legales y financieros, pero es deficiente en términos del alcance de sus metas y objetivos, por lo que se vuelve costoso para la sociedad. Por ello es necesario impulsar la evaluación de resultados mediante las auditorías

de desempeño aumentando la inversión en recursos humanos, técnicos y presupuestarios.

- **Necesidad de implementar el servicio fiscalizador de carrera**, para fortalecer la organización interna y la capacidad de reclutamiento de la Auditoría Superior de la Federación.
- **Carencia de un mecanismo de coordinación** entre la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control de las entidades fiscalizadas, para obtener su plena colaboración.”⁸³

Cabe mencionar que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el artículo 81, señala que la remoción del Auditor Superior de la Federación podrá llevarse a cabo por las siguientes causas graves de responsabilidad administrativa:

- I) Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente ley y sus disposiciones reglamentarias:
- II) Abandonar sin causa justificada, el fincamiento de indemnizaciones o la aplicación de 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;
- III) Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara;
- IV) Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la presente ley, sin causa justificada, el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública;
- V) 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, y

⁸³ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003. Pág. 237 – 239.

VI) Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y por 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 esta ley.

Por su parte el artículo 82 de la citada ley establece que “la Cámara de Diputados 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 2/3 partes de los miembros presentes.”⁸⁴

Con el convencimiento de que es imprescindible arraigar la cultura de la rendición de cuentas, claras y transparentes, en todos y cada uno de los servidores públicos que manejan recursos que pertenecen a la sociedad, la Auditoría Superior de la Federación se identifica plenamente con los objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y hace del conocimiento de la ciudadanía la información a que se refiere este ordenamiento legal.

Debemos recordar que después de revisar la Cuenta Pública el fin primordial de la Entidad Superior de Fiscalización es constituirse en una institución nacional impulsora del manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos públicos, y promotora de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, como elementos inherentes de la democracia y el Estado de derecho al que aspiramos los mexicanos.

Concretamente, no obstante los avances en materia de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación puede mejorar sustancialmente sus funciones y ampliar sus facultades para abatir el uso deshonesto de los recursos públicos. Por otra parte, cabe destacar que su actual organización y operación no la ubican como una entidad de fiscalización a la altura de las más eficientes en el ámbito internacional, en virtud de que no obstante el cambio de partido en el Ejecutivo Federal, la corrupción sigue siendo un mal endémico en la administración pública y directamente en la prestación de los servicios y ejecución del gasto público.

Aunado a lo anterior, se ha detectado que en la Ley de Fiscalización Superior de la

⁸⁴ Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Federación existen lagunas que impide a la Auditoría Superior de la Federación la correcta fiscalización de la Cuenta Pública Federal, pero no hay que olvidar que no todos los recursos presupuestales son ejercidos por la Federación, respecto a la actividad y eficacia de las entidades de fiscalización de los estados, esta es deficiente, el presente punto será ampliado en el siguiente capítulo.

III.3. OTROS ÓRGANOS DE CONTROL

El avance democrático de México requiere de órganos de control y fiscalización autónomos provistos de las facultades necesarias para poder llevar a cabo una eficiente supervisión del manejo de las finanzas públicas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública. En nuestro país, el debate de la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos ocupa cada vez mayor atención, sobre todo en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

Durante los últimos años, el debate sobre la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas se ha multiplicado en México y el resto del mundo. Así como la discusión sobre la transición a la democracia dominó el debate político y académico en diversas regiones durante la década de los años 80's y principio de los 90's, el debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas ocupa desde hace varios años más atención y recursos a nivel global.

El debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas es aún muy incipiente en México, se ha centrado principalmente en el ámbito federal de gobierno y ha dejado sin atención el estudio de cómo rinden cuentas los gobiernos estatales y municipales. Esa omisión es preocupante porque “desde los años 80's, México inició un proceso gradual de descentralización, particularmente en educación y servicios de salud, que ha transferido sumas crecientes de recursos que hoy son ejercidos desde los estados y municipios.”⁸⁵ Sin embargo, ese proceso no se ha acompañado de otro paralelo para construir instituciones modernas y eficaces de rendición de cuentas, por lo que es probable que los espacios para el dispendio y la corrupción se hayan expandido en esos ámbitos de gobierno.

⁸⁵ MAYER-SERRA, Carlos Elizondo. Impuestos, Democracia y Transparencia. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Octubre de 2001. Pág. 26.

En una democracia la autoridad está dividida en poderes o instituciones autónomas e independientes, tal como se ha planteado. En principio, la interacción de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, promueve equilibrios y contrapesos y fomenta una vigilancia de tipo "circular", que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia.

Sin embargo, dado que todo poder, aun siendo legítimo o democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles.

“El logro de equilibrios y contrapesos entre los poderes y los órganos autónomos es uno de los mayores retos de las democracias modernas. La concentración hegemónica de cualquiera de las partes podría fácilmente derivar en formas de autoritarismo, mientras que su mutua neutralización generaría parálisis en perjuicio de la sociedad.”⁸⁶

Uno de los mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia es la rendición de cuentas. Se refiere a la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación.

Con servidores públicos que apeguen sus actos a la moral y eficiencia, la rendición de cuentas o información de las actividades realizadas estarán revestidas de una gran dosis de certidumbre y veracidad. Sobre todo, los interesados en la información proporcionada tendrán plena confianza de que los recursos fueron aplicados adecuadamente en tal o cual programa, actividad o acción.

En los regímenes autoritarios existen mayores posibilidades de que se abuse del poder, precisamente porque los gobernantes (y otros miembros de la sociedad) no siempre cuentan con frenos para actuar contra intereses de particulares o de grupos de la sociedad y, por regla general, tampoco tienen la obligación de rendir cuentas claras de sus acciones. En el extremo opuesto (la anarquía), tampoco existe una rendición de cuentas, por el simple hecho de que a nadie se le ha encomendado actuar en nombre del bienestar social.

Por ello, “la rendición de cuentas constituye uno de los pilares fundamentales para

⁸⁶ LÓPEZ Presa, José Octavio. La Rendición de Cuentas en la Política Social. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Marzo de 2002. Pág. 56.

el sostenimiento de una democracia eficaz, al crear las condiciones propicias para cerrar el paso a la impunidad gubernamental, ya que:

- Las acciones de los gobernantes y servidores públicos pueden ser controladas al someterse al escrutinio público.
- La sociedad puede evaluar el desempeño de sus gobernantes y decidir, con su voto, la continuidad y la permanencia de un sistema de gobierno determinado.
- El llamado a cuentas de los gobernantes y, eventualmente, su penalización o remoción, en caso extremo, se lleva a cabo de manera pacífica, con sustento en un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores, incluyendo, desde luego, la propia autoridad gubernamental superior electa democráticamente.”⁸⁷

La democracia se desarrolla cuando existen mecanismos para conciliar el interés personal del gobernante con el colectivo, al tiempo que se mantiene equilibrado el deber del gobernante con el poder que se le otorga.

El desarrollo democrático de una sociedad está directamente relacionado con su capacidad no solamente de seleccionar personas con un elevado valor moral como gobernantes, sino también de vigilar sus actos u omisiones, de obligarlos a rendir cuentas ante ella y de sancionarlos legalmente en caso de que incurran en abusos de autoridad y poder. “Un país no puede jactarse de ser democrático mientras existan miembros que en el extremo del abuso puedan realizar actos ilegales que afecten la vida y la propiedad del resto de la población, y tener más o menos la certeza de que sus delitos quedarán impunes, o de que las sanciones que se les pudieran imponer no guardarán relación alguna con el daño causado.”⁸⁸

Un elemento que puede ser un parte aguas y modificar radicalmente estos males sociales, y que es de hecho una extensión natural del derecho de la ciudadanía a la rendición de cuentas, consiste en el fortalecimiento del derecho que tiene la sociedad de pedir información a los poderes públicos y de ser informada por éstos. El derecho de acceso a la información gubernamental va más allá de la libertad de prensa, porque en un régimen democrático de equilibrios y contrapesos, juega un papel político de primer orden. Los ciudadanos, las organizaciones que ellos mismos formen, las empresa y los medios masivos de comunicación pueden

⁸⁷ MONSIVÁIS C, Alejandro. Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas. Editorial: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. México. 2005. Pág. 38.

⁸⁸ Ibedem. Pág. 72.

constituirse en vigilantes permanentes de las acciones de gobernantes y políticos, en la medida en que la autoridad, en todas sus representaciones, esté obligada a entregar información relacionada con su actuación.

Un régimen en el que existan garantías de acceso a la información y en el que las instituciones públicas estén obligadas a generarla, difundirla y entregarla a quien la solicite sin mayores requisitos, restricciones ni condiciones, será más democrático, ya que no quedará más remedio a los gobernantes y políticos que aceptar la crítica y la vigilancia de los distintos actores sociales, desde el más modesto hasta el más agudo.

“El libre acceso a la información gubernamental, además de representar un freno efectivo contra el abuso y la impunidad dentro y fuera de los poderes e instituciones públicas, también permite poner en operación políticas públicas mejor diseñadas e implantadas, que beneficien de manera más efectiva y eficiente a la colectividad.”⁸⁹ El propósito del análisis es hacer visibles los efectos de la rendición de cuentas en la política social para propiciar una mayor equidad y justicia en la distribución del ingreso en el país.

Es por ello, que estudiaremos los diversos órganos de control que existen en México y que no están vinculados directamente a la fiscalización de los recursos públicos, más bien su función es meramente social encaminado a la rendición de cuentas de diversas instituciones, tienen gran relevancia en la consolidación de la democracia, la violación por parte del estado a los derechos individuales del hombre y el desarrollo económico del país, dichos organismos son el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

III.3.1. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE)

“En inicio del México independiente, la organización de las elecciones estaba a cargo de los alcaldes y los jefes políticos locales y regionales, quienes imponían a discreción las prácticas y las reglas propias para llevarlas a cabo.

No fue sino hasta la mitad del siglo XX (1946), cuando surge la primera ley electoral que define a los partidos políticos como "asociaciones de ciudadanos

⁸⁹ MAYER-SERRA, Carlos Elizondo. Impuestos, Democracia y Transparencia. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Octubre de 2001. Pág. 26.

mexicanos constituidos para fines electorales y de orientación política". En este sentido, los partidos políticos representaban la materialización de una de las nuevas libertades contenidas en la Constitución de 1917 y que se definía como el derecho de asociación política, por lo que el Estado no tenía mayor ingerencia en estas organizaciones con fines políticos. Sin embargo, desde este momento se identifica a los partidos políticos como aquellas organizaciones que además de ejercer el derecho de asociación y desarrollar actividades de carácter político, tienen la función de fomentar el desarrollo político del conjunto de la sociedad.

Además, se federalizó la estructura electoral con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación, por otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia. Simultáneamente se crearon, las comisiones locales electorales y el consejo del padrón electoral.

En 1951 se facultó a la Comisión para arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y para emitir constancias de mayoría y en 1973 se creó la Comisión Federal Electoral en cuya conformación participaban, con voz y voto, todos los partidos registrados. Ese mismo año el Registro Nacional de Electores se volvió una entidad autónoma.

Cuatro años más tarde, en 1977, se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas antes proscritas y propició su representación en los órganos legislativos. La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados –ya fuere bajo la figura de registro condicionado o definitivo- en igualdad de condiciones; de este modo la Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante por cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público.⁹⁰

En materia de fiscalización, la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales se refiere ya a algunos aspectos financieros; sin embargo, no establece normas claras para la asignación de recursos por parte de la autoridad ni para que los partidos reporten sus ingresos a la misma, por lo que todo se deja al

⁹⁰ www.ife.org.mx

arbitrio de la Comisión Federal Electoral.

“En 1987 se llevó a cabo una nueva reforma que dispone que los partidos políticos deben justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público, e introdujo el criterio de la representación proporcional en la integración del órgano electoral; de este modo, para organizar las elecciones de 1988, el PRI contaba con 16 representantes, en tanto que los representantes del Ejecutivo y el Legislativo junto con los demás partidos políticos sumaban 15 asientos en la Comisión Federal Electoral.

En específico, la creación del Instituto Federal Electoral surgió en 1989, después de los cuestionados comicios del año anterior, se emprendió una nueva reforma a la Constitución y en agosto de 1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el cual dio lugar a la creación del Instituto Federal Electoral como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, depositario de la autoridad electoral; sin embargo, estaba supeditada a los poderes Ejecutivo y Legislativo ya que el texto constitucional de 1989 establecía que la organización de las elecciones era una función estatal a cargo de dichos poderes con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.

Una vez constituido formalmente este nuevo órgano electoral empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990, fecha en que sesionó por primera vez su Consejo General, confiriéndole la responsabilidad de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura cívica democrática. Además, a diferencia de los organismos electorales que le precedieron, cuyas actividades eran temporales, se determinó que el Instituto Federal Electoral tuviese un carácter permanente.”⁹¹

Dicho Instituto nace como una respuesta a las exigencias ciudadanas de contar con una institución electoral imparcial, que brindará certeza, transparencia y legalidad a los partidos en contienda como un primer paso en el camino de la democratización del país. Una de las principales contribuciones del Instituto

⁹¹ Idem.

Federal Electoral, desde su creación, ha sido la de erradicar de nuestra cultura política las sombras de ilegitimidad, de duda, desconfianza y sospecha que rodeaba los procesos electorales.

En el Instituto Federal Electoral se concentraron por primera vez funciones que antes estaban aisladas y dispersas o que ni siquiera estaban consideradas, tales como: la actualización permanente del padrón electoral (el Registro Federal de Electores quedó integrado a la estructura del Instituto Federal Electoral); el registro de partidos políticos, sus plataformas y candidatos; asegurar a los partidos el disfrute de sus prerrogativas; la organización de la jornada electoral; el cómputo de las votaciones y la entrega de constancias de mayoría; la capacitación electoral y la educación cívica, así como la implantación y desarrollo del servicio profesional electoral.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral.

Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes:

- “Reforma de 1993, facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de Diputados y Senadores, se incorporan cinco rubros para el financiamiento de los partidos políticos: el público, de la militancia, de los simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros. Se definen las aportaciones prohibidas, se fijan topes al financiamiento privado y a las aportaciones anónimas, y se acuerda que las aportaciones privadas no serán deducibles de impuestos, entre otras cuestiones.
- Reforma de 1994, incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.
- Reforma de 1996, reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los

consejeros ciudadanos.”⁹²

Dichas reformas dieron como resultado que el Instituto Federal Electoral, fuera un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, y la de vigilar los recursos que ingresen a los partidos y agrupaciones políticas.

Podemos destacar los principales atributos del Instituto Federal Electoral: funge como autoridad en materia electoral, está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño para el cumplimiento de sus actividades, y cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

“La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral debe regirse por cinco principios rectores basados en: Certeza, Legalidad, Independencia, Imparcialidad y Objetividad.

Los fines del Instituto Federal Electoral son:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- Integrar el Registro Federal de Electores.
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

⁹² Idem.

- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

- Capacitación y educación cívica.
- Geografía electoral.
- Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Padrón y listas de electores.
- Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- Preparación de la jornada electoral
- Cómputo de resultados.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de Diputados y Senadores.
- Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.”⁹³

El Instituto Federal Electoral es una institución sólida que cuenta entre otros con las siguientes unidades:

- ❖ “**CONSEJO GENERAL** Es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución.”⁹⁴

Es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral.

Independientemente de lo anterior, la ley dispone el funcionamiento permanente

⁹³ Idem.

⁹⁴ Idem.

de cinco comisiones del Consejo General, que se integran exclusivamente por Consejeros Electorales:

- a) Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
- b) Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.
- c) Organización Electoral;
- d) Servicio Profesional Electoral;
- e) Capacitación Electoral y Educación Cívica.

❖ **“CONSEJERO PRESIDENTE:** esta a cargo del Consejo General y la Junta General Ejecutiva y servir de vínculo de unidad y cohesión entre los órganos del Instituto; con las autoridades federales, estatales y municipales; con los partidos políticos nacionales; con la ciudadanía y con los representantes y visitantes extranjeros, cuando sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto Federal Electoral.

❖ **CONSEJEROS ELECTORALES:** son ocho con derecho a voz y a voto, todos son elegidos para un periodo de siete años por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes la Cámara de Diputados y en orden a las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara.

❖ **CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO:** son cinco. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual.

❖ **REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES:** en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal.

❖ **SECRETARIO EJECUTIVO:** es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario, tiene como visión consolidar al Instituto Federal Electoral como una Institución fuerte y garante de la democracia, promoviendo permanentemente una cultura organizacional basada en el respeto, la confianza y la credibilidad.

❖ **JUNTA GENERAL EJECUTIVA:** es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía encargado tanto de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto, como de dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General.

La Junta General Ejecutiva está integrada por:

- El Presidente del Consejo General, quien la preside;
- El Secretario Ejecutivo; y,
- Los Directores Ejecutivos de: Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Administración;

❖ **DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES:** es el área del Instituto Federal Electoral encargada de integrar, actualizar y depurar el Padrón Electoral, proporcionar la Lista Nominal de Electores, expedir a los ciudadanos la Credencial Para Votar con Fotografía, mantener actualizada la Cartografía Electoral para la ubicación geo electoral del ciudadano y, por último realizar el seguimiento a la operación de los órganos de vigilancia, en los que participan las representaciones de los partidos políticos, cuyo propósito es contribuir a la confiabilidad y credibilidad del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores.”⁹⁵

Adicionalmente proporciona los Padrones y las Listas Nominales para la realización de las elecciones locales.

Una de las acciones de especial relevancia para asegurar la mayor transparencia y confiabilidad de los instrumentos electorales, llevadas a cabo por el nuevo órgano electoral fueron:

- “**1991** La de elaboración un nuevo Padrón Electoral.
- **1992** Se aprobó el nuevo modelo y diseño de credencial de elector, cuya principal característica fue la incorporación de la fotografía de su titular. En ese mismo año, el Senado de la República aprobó que esta nueva credencial de elector con fotografía sirviera como instrumento de identificación personal en trámites administrativos, desde entonces la credencial de elector sigue siendo el instrumento de identificación más aceptado
- **1997** Se incorporó la fotografía de los ciudadanos en los listados nominales, con lo cual se incrementaron los mecanismos destinados a garantizar y asegurar la efectividad del sufragio.”⁹⁶

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Idem.

Gracias al trabajo desempeñado por el Instituto Federal Electoral, por medio de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para hacer el levantamiento de un nuevo padrón electoral y su permanente depuración y actualización, nuestro país ha obtenido el reconocimiento de organismos internacionales y también ha sido requerido por otros países como consultor y asesor en la materia.

❖ **“DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL:** tiene como misión:

- Proveer medios materiales y técnicos idóneos para garantizar la autenticidad y efectividad del sufragio, la emisión del voto libre y secreto por parte de la ciudadanía, la legalidad y certeza de los cómputos.
- Integrar y dar a conocer la Estadística de las Elecciones Federales por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal.
- Apoyar a las juntas ejecutivas y a los consejos locales y distritales del Instituto Federal Electoral para que realicen los fines del Instituto, y cumplan, en sus respectivos ámbitos de competencia y responsabilidad, con los programas institucionales, así como con los acuerdos del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva, de manera eficiente y eficaz.

❖ **DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL:** es integrante de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. Cabe mencionar que el Servicio se encuentra regulado por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Las principales funciones asignadas a esta Dirección son:

- Reclutar, seleccionar, incorporar, formar, desarrollar, evaluar y, en su caso, promover, ascender, incentivar o sancionar al personal de carrera conforme a lo establecido en el Estatuto.
- Promover la coordinación de actividades y, en su caso, la celebración de convenios de cooperación técnica con instituciones nacionales e internacionales, con la finalidad de apoyar los programas Institucionales en materia del Servicio Profesional Electoral.”⁹⁷

El 29 de junio de 1992, el presidente de la República firmó el decreto que creó el

⁹⁷ Idem.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral, dando el primer paso para la profesionalización de los servidores responsables de organizar las elecciones federales a partir de 1994. Con ello, México contó por primera vez en su historia electoral, con un cuerpo de servidores públicos de carrera especializados en las funciones electorales. Se estableció entonces que el Servicio Profesional “es un sistema de personal de carrera, integrado por funcionarios electorales especializados que tienen por objeto asegurar el desempeño profesional de sus actividades, proveer del personal necesario calificado para prestar el servicio electoral y apoyar el ejercicio de las atribuciones de sus órganos”.

- ❖ **“DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA:** desarrolla los programas que en materia de capacitación electoral, educación cívica y participación ciudadana se aplican a los diversos grupos poblacionales a través de la estructura delegacional y subdelegacional ubicada en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales uninominales.

En materia de educación cívica y participación ciudadana, la Dirección Ejecutiva desarrolla los programas y las acciones encaminadas a exhortar a la ciudadanía en el cumplimiento de sus obligaciones y orientarlos en el ejercicio de sus derechos políticos establecidos en la Constitución.

- ❖ **UNIDAD DE SERVICIOS DE INFORMÁTICA:** dentro de las actividades que realiza esta Unidad, destacan:
 - Automatizar procesos que permitan eficientar el desarrollo de las tareas que deben cumplir las diversas áreas del Instituto, a través del desarrollo, implementación y actualización de sistemas y servicios informáticos.
 - Administrar y operar la infraestructura de cómputo y comunicaciones que soporta los servicios y sistemas que se encuentran disponibles a través de la Red Nacional de Informática, la cual permite comunicar a todo el personal que labora en el Instituto a nivel nacional, así como difundir información a la ciudadanía.
 - Coordinar y ejecutar el desarrollo y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares PREP, el cual permite difundir de forma inmediata a la ciudadanía, los resultados preliminares de las elecciones federales.
 - Proporcionar capacitación, asesoría y soporte técnico a todo el personal del

Instituto, en el uso de sistemas, servicios y equipos de cómputo.”⁹⁸

A partir de 1991, uno de los cambios más radicales que inyectaron certeza y confiabilidad a las contiendas políticas, sin duda, fue la dinámica de la información electoral. Con el nuevo mandato de ley, se pretendía acabar de tajo con “los madruguetes”, con la información no oficial adelantada que en más de una ocasión había desatado graves acusaciones de fraude. Todo ello propiciado por la incertidumbre ocasionada precisamente por la falta de información oportuna, confiable, objetiva y verás de los resultados electorales.

En 1994 el Instituto Federal Electoral implementó el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), con el objetivo de captar, transmitir y difundir (todo ello por medios informáticos) el mayor número posible de resultados de la totalidad de las casillas, conforme al ritmo en que estos datos llegaran a las sedes de los distritos electorales, tomando como base la primera copia del acta de escrutinio elaborada por los funcionarios de casilla con la presencia de los representantes de los partidos políticos y de los observadores electorales.

Dado el éxito que experimentó su instrumentación, el PREP se aplica en los procesos electorales con mejoras y medidas adicionales de seguridad y, además, los resultados preliminares se difundan a través de Internet, con lo cual hace posible que los medios de comunicación, la propia ciudadanía y el mundo entero tengan acceso inmediato a la información generada. No es ocioso mencionar que en gran medida, la confiabilidad de los últimos tres procesos electorales ha sido lograda gracias a la operación de este Programa.

- ❖ **“CONSEJOS LOCALES:** son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

- ❖ **CONSEJOS DISTRITALES:** son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito de competencia son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los

⁹⁸ Idem.

órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere.

Al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

❖ **ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS:** son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto; 300 Juntas Distritales Ejecutivas, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y pueden contar, incluso, con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Todas las Juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauró dentro del Instituto Federal Electoral en 1992.

❖ **JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS:** son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa.

❖ **JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS:** son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 Distritos electorales uninominales.

❖ **MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS:** son los órganos electorales formados por ciudadanos y facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales.⁹⁹

⁹⁹ Idem.

En 1990 se estableció la celebración de un sorteo –conocido como insaculación– para seleccionar a los ciudadanos responsables de hacer respetar la libre emisión y secrecía del sufragio. Con ello, por primera vez la designación de los funcionarios de casilla dejaba de ser un acto de autoridad del gobierno y se asignaba el lugar al azar, a la informática y a la capacidad de los ciudadanos. Actualmente se lleva a cabo un doble sorteo que se toma en consideración el mes de nacimiento y la primera letra del apellido de los ciudadanos, ha tenido gran éxito esta fórmula.

De acuerdo con la ley cada distrito se debe dividir en secciones electorales, cada una de las cuales debe comprender un mínimo de 50 y un máximo de 1500 electores. Por cada 750 electores o fracción de una sección electoral se debe instalar una casilla.

Las mesas directivas de casilla son responsables de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Cada mesa directiva de casilla se íntegra por un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como por tres suplentes generales, es decir, siete ciudadanos por casilla, todos los cuales son seleccionados mediante un doble sorteo y reciben un curso de capacitación para el desempeño de tan crucial función.

Adicionalmente, cada partido político o coalición legalmente facultado para contender en las elecciones federales puede designar hasta dos representantes titulares y un suplente por cada casilla.

❖ **“ÓRGANO DE VIGILANCIA:** es un órgano colegiado que existe exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral y reciben el nombre de Comisión de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, cumple con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado.”¹⁰⁰

¹⁰⁰ Idem.

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del Instituto Federal Electoral, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales.

A) DELITOS ELECTORALES.

La materia electoral ha tenido un gran avance respecto a la fiscalización y control, ha seguido evolucionado, y en 1994 se estableció una fiscalía adscrita a la Procuraduría General de la República, para conocer de los delitos electorales que son considerados federales.

“La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), es el organismo especializado de la Procuraduría General de la República que tiene a su cargo atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los delitos electorales federales, contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal. Dicha fiscalía actúa con plena autonomía técnica, y tienen como fin procurar justicia en materia penal electoral federal de manera pronta y expedita, con apego al marco legal, en beneficio de la sociedad.

Las Características que distinguen a los delitos electorales son:

- Este tipo de delitos solamente se persiguen de oficio y únicamente pueden cometerse de manera dolosa.
- Ninguno de los delitos electorales está considerado como grave.
- Se encuentran agrupados, en base a la calidad del sujeto activo (servidor público, funcionario partidista, funcionario electoral etc.)
- El bien jurídico que se tutela, es el adecuado desarrollo de la función pública electoral.
- Los delitos electorales pueden ser sancionados con penas de prisión en el rango de 6 meses a 9 años de prisión, salvo lo previsto en los artículos 404 (suspensión de derechos políticos) y 408 (multa).”¹⁰¹

Las cinco últimas elecciones mostraron que el Instituto Federal Electoral es un árbitro imparcial y confiable, capaz de organizarlas con certidumbre legalidad, imparcialidad, transparencia y profesionalismo.

¹⁰¹ Idem.

Las reformas electorales de los años noventa tuvieron un sentido gradual y progresivo y crearon garantías para la organización de elecciones limpias y para asegurar el carácter libre, secreto y efectivo del sufragio.

Así, luego de 16 años de fortalecimiento de las instituciones y los procedimientos democráticos sin precedente por su magnitud y profundidad a escala internacional, el Instituto Federal Electoral mantiene el indeclinable propósito de consolidar la vida democrática del país.

Actualmente, el Instituto Federal Electoral es una de las instituciones más confiables entre la ciudadanía. La organización de los procesos electorales federales se lleva a cabo con toda normalidad y profesionalismo, los votos se cuentan con pulcritud y sus resultados se emiten oportunamente, los partidos contribuyen significativamente en las decisiones que toma la autoridad electoral y ejercen una vigilancia minuciosa en las acciones de la institución; y los ciudadanos, con su participación en la recepción y conteo de los votos o como observadores electorales, aseguran la imparcialidad y efectividad del sufragio.

B) FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El desarrollo histórico que han tenido en México los procesos de fiscalización y rendición de cuentas en materia electoral es una práctica reciente creación y razón para dirigir nuestra atención particularmente a la fiscalización y la transparencia de los partidos políticos, con el fin de mejorar la credibilidad y la confianza en el sistema político electoral, evitar que el financiamiento se convierta en un tráfico de influencias y corrupción. La historia de la fiscalización a los partidos políticos es muy reciente se remonta a la ley electoral de 1977 cuando se consideró a dichas fuerzas como entidades de Interés público, de ahí que el Estado asumiera la responsabilidad de dotarles recursos para sus actividades tendientes a la obtención del voto.

En las tres reformas legales ocurridas entre 1989 y 1994, las reglas del financiamiento público alcanzaron mayor densidad y profundidad, se impusieron prohibiciones al que proviniera de los poderes federales, estados y municipios, entidades públicas, extranjeros y ministros de culto; sin embargo no existía ninguna disposición sobre los recursos provenientes de fuentes privadas, entre otras omisiones.

La reforma electoral de 1996 introdujo los avances más profundos realizados hasta entonces en materia de financiamiento, para garantizar la equidad en las contiendas, mantener a los partidos al margen de presiones corporativas e ilegales, y transparentar el origen y destino de los recursos ejercidos por las fuerzas políticas.

Con la nueva legislación, se impusieron topes a los gastos de campaña para limitar su disparidad durante las contiendas y se establecieron fuertes restricciones a las aportaciones privadas.

Pero lo más importante es que por primera vez se dotó a la autoridad electoral de atribuciones para fiscalizar los recursos utilizados por los partidos, tanto para sus operaciones regulares, como para sus campañas políticas y gastos específicos.

Actualmente contamos con un sistema de fiscalización más estructurado y funcional que sus antecesores, en el que se obliga a los partidos políticos a que presenten un informe anual y otro de campaña. En el informe anual los partidos políticos reportan sus ingresos totales y gastos ordinarios, además de todos los ingresos y gastos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales. En el informe de campaña se reportan los gastos en propaganda, gastos operativos de la campaña y los gastos de prensa, radio y televisión.

“No obstante que existen tiempos predeterminados para que la autoridad electoral revise los informes, se le hagan observaciones al partido, éste las aclare o subsane y posteriormente se emita un dictamen y una resolución respecto de estos informes, la autoridad electoral podrá revisar con causa fundada, de nueva cuenta estos informes; así lo ha confirmado el Tribunal Federal Electoral al sostener que si existen hechos novedosos que no fueron del conocimiento de la autoridad, ésta se encuentra legitimada para volver a revisar e investigar sobre los informes presentados, ya que la facultad investigadora del órgano no se encuentra acotada por cada etapa de fiscalización, sino que es una facultad que se puede ejercer dentro de cualquier etapa del proceso de fiscalización, siempre y cuando esté fehacientemente probado que un partido político ha vulnerado alguna disposición legal en la materia.”¹⁰²

¹⁰² Auditoría Superior de la Federación. Cuarto Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Marzo de 2005. Pág. 52.

“El Instituto Federal Electoral realiza fiscalización a los Partidos Políticos una vez al año en gastos anuales, o en tiempos electorales, y solamente lo hace de forma extraordinaria en el caso de las quejas y procedimientos oficiosos. Adicionalmente, el Instituto está concebido como organismo público y no como organismo fiscalizador, por lo que tiene en este aspecto algunas limitaciones administrativas.

Además del sistema de presentación de informes, anuales y de campaña, tenemos la fiscalización derivada de la presentación de quejas y procedimientos oficiosos, reforzada con las investigaciones preliminares, que son aquellas indagatorias que realiza la autoridad electoral para cerciorarse por sus propios medios de la veracidad de los hechos denunciados, sin que sea un procedimiento administrativo formalmente en contra de algún partido o agrupación política, ya que si no existen los elementos suficientes para iniciar un procedimiento, la autoridad electoral violentaría las garantías de los partidos como gobernados al ejecutar un acto de autoridad sin fundamento alguno. El procedimiento de queja es iniciado a petición de parte, que puede ser un partido político o un particular, sin necesidad de que se acredite interés jurídico alguno; incluso la propia autoridad electoral puede iniciar un procedimiento; en este caso será un procedimiento administrativo oficioso, siempre y cuando tenga conocimiento de alguna presunta violación a las normas respecto del origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos. El requisito fundamental para la presentación de las quejas en materia de origen y destino de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas es que se aporten elementos mínimos de prueba que sustenten los hechos afirmados en el escrito de queja, aun aquellos de carácter indiciario que generen en la autoridad electoral los suficientes elementos de convicción para que inicie una investigación.

El proceso de quejas y procedimientos oficiosos es bastante *su; generis*, ya que se rige predominantemente por el principio procesal inquisitivo, porque una vez que se recibe la queja, corresponde a la autoridad electoral seguir con su propio impulso el procedimiento, además de que el Secretario Técnico de la Comisión de fiscalización cuenta con amplias facultades para investigar los hechos denunciados, que le obligan a realizar una investigación exhaustiva para aclarar los hechos planteados. Sin embargo, la formalidad dispositiva se exige en la instancia inicial cuando se presenta el escrito de queja que debe cumplir ciertas

formalidades y aportar elementos mínimos de prueba.¹⁰³

Tanto las quejas como los procedimientos oficiosos, son actos de autoridad, que precisan estar debidamente fundados y motivados, y que para tal fin la investigación que derive de los mismos debe realizarse con estricto apego al principio de legalidad. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral ha sostenido que la investigación derivada de la queja deberá dirigirse, a corroborar los indicios que se desprendan (por leves que sean), de los elementos de prueba aportados por el denunciante, lo cual implica que la autoridad instructora cumpla su obligación de allegarse las pruebas idóneas y necesarias para verificarlos o desvanecerlos y establecer que la versión planteada en la queja carece de suficiente sustento probatorio para hacer probables los hechos de que se trate.

Asimismo, podrá acudir a los medios concentradores de datos a que pueda acceder legalmente, con el propósito de realizar dicha verificación, así como para corroborar la existencia de personas y cosas relacionadas con la denuncia y tendientes a su localización, como puede ser los registros o archivos públicos que por disposición de la ley estén accesibles al público en general. En caso de que el resultado de tales investigaciones no arroje la verificación de hecho alguno, o bien elementos que desvanezcan, desvirtúen o destruyan lo que aportó el quejoso y no se generen nuevos indicios relacionados con la materia de la queja, se justificará plenamente que la autoridad electoral la declare infundada.”¹⁰⁴

Se ha observado que la fiscalización realizada por la autoridad electoral tiene ciertas limitaciones, tales como: en los sistemas de presentación de informes anuales y de campaña, los partidos políticos reportan lo que supuestamente ingresaron y gastaron, pero no existe certeza absoluta de que estos informes reflejen fielmente el desempeño financiero del partido, más bien este sistema se basa en la confianza de la autoridad electoral en los partidos y agrupaciones políticas.

Otro problema son las revisiones de la documentación que presentan los partidos, debido a las limitaciones presupuestales, de personal y administrativas, en algunos casos no se revisa toda la documentación de los partidos políticos, más bien se

¹⁰³ Ididem. Págs. 53 – 54.

¹⁰⁴ Ididem. Págs. 55 – 56.

hace una revisión aleatoria. Finalmente, la limitación más grande que tiene la autoridad electoral en el proceso de fiscalización es la imposibilidad de acceder a cierto tipo de información, en específico la bancaria, fiscal y fiduciaria.

La respuesta a estos problemas no está en ampliar el presupuesto otorgado al Instituto Federal Electoral, o en incluir a los partidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino en ampliar las facultades fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral, redefinir a los partidos políticos como entes con responsabilidad patrimonial administrativa y aprovechar los mecanismos con los que cuenta la administración pública para fiscalizarlos, podría ser incluirlos en la revisión de la Cuenta Pública, independientemente de que la autoridad electoral revise sus informes anuales, de campaña por actividades específicas o investigue por medio de quejas y procedimientos oficiosos probables irregularidades del financiamiento.

El Tribunal Federal Electoral decidió incluir, a los partidos políticos entre los sujetos obligados a transparentar sus operaciones, lo que tiene un referente claro en otras legislaciones, que han adoptado este tipo de figuras, bajo el argumento de que los partidos políticos manejan recursos públicos, y son entidades de interés público, por lo que debieran transparentar todas sus operaciones.

El primer paso para lograr este fin es convertir a los partidos políticos en sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (artículo 3), e incluirlos en la revisión de la Cuenta Pública, revisando sus informes anuales y de campaña, así como los gastos por actividades específicas, independientemente de que el Instituto Federal Electoral los fiscalice. Lo anterior tomando en consideración que los partidos son entidades de interés público, cuyos ingresos y egresos son conocidos, vigilados, auditados, sancionados, y publicados por el Instituto Federal Electoral, no pueden quedar excluidos de transparentar al público en general la información que se les requiera sobre el origen y destino de sus recursos.

Podemos definir a los partidos políticos como entidades de interés público, que tienen como finalidad promover y desarrollar sus idearios políticos, promover la cultura política del país y que su gestión es revisable en la Cuenta Pública, además de su obligación de presentar informes a la autoridad electoral respecto de sus ingresos y egresos; entonces y sólo entonces, podríamos afirmar que hemos

hecho todo lo posible por asegurar el cumplimiento del Estado de derecho en nuestra joven democracia.

Los partidos políticos como entidades de interés público son entidades intermedias entre los ciudadanos y las instituciones; no forman parte de la administración pública, pero tampoco tienen la calidad de simples asociaciones civiles con fines políticos, en este sentido tienen una responsabilidad legal bien definida de promover y desarrollar sus idearios políticos e incentivar el desarrollo político del país; finalmente, tienen una responsabilidad administrativa que proviene de los recursos públicos que reciben y se traduce en la obligación de rendir cuentas, transparentar su gestión y administrar sus recursos en forma racional.

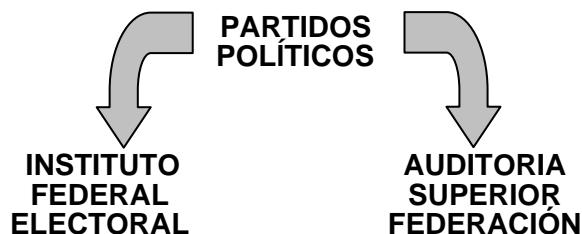
“Parece adecuado desarrollar un sistema que tenga estas características, ya que por una parte, la revisión a la gestión administrativa de los partidos políticos la podría realizar la Auditoría Superior de la Federación, y por otra parte, la revisión a los informes anuales y de campaña, la seguiría realizando el Instituto Federal Electoral, lo que aportaría un alto nivel de certeza sobre la fiscalización de los partidos políticos.

Este sistema podríamos denominarlo convencionalmente como "de pinza", y podría_eficientar considerablemente los procesos de fiscalización, ya que las actuales limitaciones que enfrenta el Instituto Federal Electoral en cuanto a la fiscalización contable de los partidos políticos se pueden resolver con la ayuda de la Auditoría Superior de la Federación, ya que ésta fiscaliza los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos de la Cuenta Pública. Por otra parte la revisión realizada por la Auditoría Superior de la Federación tendría fines distintos pero paralelos a la revisión efectuada por el Instituto Federal Electoral.

La Auditoría Superior de la Federación se enfocaría a determinar si los programas políticos de los partidos políticos y su ejecución se ajustan a los términos y montos programados, si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos se ajustan a los conceptos de las partidas destinadas para ello, verificar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores estimados por el partido político, el resultado de la gestión financiera realizada por los órganos de administración de un partido, las responsabilidades a que haya lugar de sus dirigentes y la propuesta al Instituto

Federal Electoral como autoridad electoral para dictar sanciones restitutorias por la violación de los rubros antes mencionados. Un esquema de fiscalización sugerido sería de la siguiente manera:¹⁰⁵

SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE PARTIDOS



El sistema de fiscalización de partidos políticos antes propuesto deja claro que la autoridad encargada de realizar la fiscalización en materia electoral sigue siendo el Instituto Federal Electoral, tal y como lo dispone la Constitución, pero se cierra la pinza, con la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, entidad que revisará otros aspectos financieros de los partidos, precisamente porque éstos en su carácter de entidades de interés público y por las funciones que desempeñan, tienen una doble obligación ante la ciudadanía, promover el desarrollo político del país, y rendir cuentas del financiamiento que obtienen (público y privado), comprobar su uso y la buena administración del mismo.

Respecto al origen del financiamiento de los partidos políticos, en México los partidos reciben recursos por parte del Estado y de particulares, por lo que resulta válido preguntarse si la autoridad fiscalizadora solamente podrá conocer del financiamiento público, y no así del privado, ya que éste lo obtuvo (el partido) de otras fuentes distintas a las del Estado.

Los fines de la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos se sustentan en asegurar condiciones de equidad en la contienda electoral entre todos los participantes, además de evitar en lo posible que la política dependa de los intereses de quienes aportan el dinero.

Podemos concluir que actualmente contamos con los mecanismos necesarios para mejorar el sistema de fiscalización de los partidos políticos, a partir de una redefinición del término entidades de interés público, tomando como base una

¹⁰⁵ Ididem. Págs. 55 – 56.

interpretación constitucional respetuosa de los derechos político-electorales y del estado de derecho. Como sociedad democrática debemos tomar conciencia de los intereses económicos que se involucran en la política, y que degeneran corrupción, y subordinación de los partidos políticos y del estado de derecho a intereses desconocidos, tenemos la responsabilidad de exigir reglas adecuadas para lograr tal fin, y evitar que la corrupción y el caos rijan sobre las normas y el compromiso ético, que tenemos todos como ciudadanos de este país.

Además, existe la necesidad de diseñar candados y ciertas restricciones al flujo de dinero en los partidos políticos ya que como se advirtió, esto determina en gran medida el reparto de poder.

Una asignatura pendiente del Instituto Federal Electoral sería el ¿Cómo fiscalizar el programa de proselitismo?, ¿Cómo se sanciona a los partidos políticos que no ganaron la elección?, y ¿Cómo se evalúa el desempeño de los candidatos?

III.3.2. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH)

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

Todos estamos obligados a respetar los Derechos Humanos de las demás personas. Sin embargo, según el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.

La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

“La defensa o protección de los Derechos Humanos tiene la función de:

- Contribuir al desarrollo integral de la persona.
- Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.
- Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o entidad gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.
- Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.”¹⁰⁶

“Los Derechos Humanos han sido clasificados de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere. La denominada tres generaciones es de carácter histórico y considera cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país.

Los derechos humanos tienen tres características principales:

- I) **Universales**, porque pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar o condición económica.
- II) **Incondicionales**, porque únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos, es decir, hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad.
- III) **Inalienables**, porque no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad; son inherentes a la idea de dignidad del hombre.

En nuestro país, desde el punto de vista de la defensa de los derechos de los ciudadanos, podríamos decir que los antecedentes más lejanos de la hoy Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847 que promovió don Ponciano Arriaga en el estado de San Luís Potosí. Pero es hasta la segunda mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito

¹⁰⁶ www.cndh.org.mx

nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.

Así, el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, doctor Pedro G. Zorrilla. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

Por su parte, el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, respectivamente. Más adelante, el 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Meses después, el 22 de diciembre, se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Además, en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.”¹⁰⁷

“Respecto de los antecedentes directos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

¹⁰⁷ Idem.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance en la función del Ombudsman en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.

Las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fueron establecidas inicialmente en el Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.”¹⁰⁸

Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propio, perteneciente al Estado mexicano.

“El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se debe fortalecer la relación y colaboración con los poderes de la unión, los entes públicos federales, los organismos públicos autónomos y, a través de ellos, con las organizaciones públicas y sociales, con el propósito de que el estado tenga un estricto respeto de los derechos humanos.”¹⁰⁹

Esta actividad de fundamental importancia para la vida institucional, requiere de

¹⁰⁸ Idem.
¹⁰⁹ Idem.

una unidad especializada de alto nivel, responsable de establecer, fomentar y fortalecer las relaciones interinstitucionales de la Comisión Nacional con los órganos de poder y los entes públicos mencionados, así como con los distintos niveles de gobierno.

Para cumplir con este objetivo, “la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- I.-** Recibir quejas de presuntas violaciones a los Derechos Humanos.
- II.-** Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano, en los siguientes casos:
 - a)** Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.
 - b)** Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- III.-** Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- IV.-** Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las Recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas.
- V.-** Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los Organismos Estatales de Derechos Humanos.
- VI.-** Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.
- VII.-** Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.
- VIII.-** Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia,

que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos.

- IX.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.
- X.- Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.
- XI.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.
- XII - Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos.
- XIII.- Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.”¹¹⁰

Cabe hacer mención que las quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos para cumplir con su objeto cuenta con mecanismos de control y fiscalización, llamados inconformidades, mismos que podrán presentarse a través de los recursos de queja y de impugnación.

➤ **“Recurso de Queja:** procede en los siguientes supuestos:

- I.- Por las omisiones en que hubiera incurrido un Organismo Local de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos humanos, siempre y cuando esa omisión hubiese causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja.

¹¹⁰ Idem.

II.- Por la manifiesta inactividad del Organismo Local de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es competente para tramitar una queja en los siguientes casos:

- a)** Cuando las autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, cometan actos u omisiones que violen los derechos humanos.
- b)** Cuando una persona cometa un ilícito con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad federal, o cuando estos últimos se nieguen, sin fundamento, a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos; particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- c)** Cuando se presenten inconformidades por las omisiones o por la inactividad en que incurran las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, así como por la insuficiencia en el cumplimiento de sus recomendaciones, por parte de las autoridades locales.

En los casos antes mencionados, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene competencia para conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a derechos humanos en cualquier lugar del territorio nacional.”¹¹¹

Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y presentar directamente una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o por medio de un representante.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, la queja la pueden presentar los parientes o vecinos de los afectados, sin importar que sean menores de edad.

Es importante señalar que la queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se inició la violación a los derechos humanos. Sin embargo, cuando se trate de violaciones graves a los derechos fundamentales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ampliar dicho plazo.

¹¹¹ Idem.

Desde el momento en que se admite una queja, se inicia un expediente que es asignado a un visitador adjunto, quien es el responsable de su trámite hasta su total conclusión.

Por otra parte, es necesario establecer que las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las resoluciones y las recomendaciones formuladas por este Organismo, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a lo dispuesto por las leyes. En este sentido, no se suspenden ni se interrumpen los plazos y términos establecidos en los distintos procedimientos legales para hacer valer un derecho.

El procedimiento para que la Comisión Nacional admita el recurso de queja es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- 1.- Que el recurso sea interpuesto ante las instalaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por escrito o enviarse por correo o fax. En casos urgentes, se admitirán las quejas no escritas que se formulen por otro medio de comunicación como el teléfono; en este caso, únicamente se deberán mencionar los datos mínimos de identificación. Cuando se trate de menores de edad o de personas que no puedan escribir, pueden presentar su queja oralmente.
- 2.- Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos pueden ser denunciados por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad. Asimismo, las Organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas tienen la facultad para acudir ante la Comisión Nacional y notificar violaciones de derechos humanos de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y/o culturales, no estén en posibilidad de presentar quejas de manera directa.
- 3.- Los menores de edad también pueden denunciar hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, para lo cual cuentan con la asesoría de personal especializado que recibe la queja en forma oral. En caso de extranjeros o indígenas que no hablen o entiendan español, se les proporciona gratuitamente un traductor.
- 4.- Que la queja se dirija a la Comisión Nacional de Derechos Humanos o a su

titular y solicitar expresamente la intervención de este Organismo Nacional.

- 5.- Que el recurso sea suscrito o presente la huella digital de la persona o personas que tengan el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por el Organismo Local cuya omisión o inactividad se recurre. La Comisión Nacional de Derechos Humanos no admite comunicaciones anónimas. Por ello, si en un primer momento, el quejoso no se identifica o firma su escrito de queja, deberá ratificarlo dentro de los tres días siguientes a su presentación.
- 6.- Contener los datos mínimos de identificación, como son: nombre, apellidos, domicilio y, de ser posible, un número telefónico en el que se pueda localizar a la persona a la cual le han sido o le están violando sus derechos fundamentales o, en su caso, se deberán proporcionar los datos de la persona que presenta la queja, a solicitud del interesado dichos datos pueden manejarse como confidenciales.
- 7.- Contar con una narración de los hechos que se consideran violatorios a los derechos humanos, estableciendo el nombre de la autoridad presuntamente responsable.
- 8.- Entregarse, de ser posible, acompañada de todas las pruebas con que la persona cuente para comprobar la violación a los derechos humanos y la formulación de los agravios generados.
- 9.- Que hayan transcurrido por lo menos seis meses desde la fecha de presentación de la queja ante el Organismo Local.
- 10.- Que el referido Organismo Local, respecto del procedimiento de queja que se recurre, no haya formulado recomendación alguna o dictado resolución definitiva sobre el mismo.

Es importante mencionar, que todos los servicios que la Comisión Nacional de Derechos Humanos proporciona son gratuitos; para solicitarlos no es necesaria la ayuda de un abogado, ya que este Organismo Nacional cuenta con el personal capacitado para auxiliar, orientar y asesorar jurídicamente a quien lo requiera.

Una vez recibida la queja en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se le

asigna un número de expediente y la Dirección General de Quejas y Orientación la turna de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación, que puede ser:

- “Presunta violación a Derechos Humanos.
- No competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja.
- No competencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica.
- Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios o que sea confusa.”¹¹²

➤ **“Recurso de impugnación:** procede en los siguientes supuestos:

- I.- Por las resoluciones definitivas tomadas por un Organismo Local de Derechos Humanos. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos.
- II.- Por el contenido de una recomendación dictada por un Organismo Local de Derechos Humanos, cuando a juicio del quejoso éste no intente reparar debidamente la violación denunciada.
- III.- Por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento de la autoridad hacia una recomendación emitida por el Organismo Local de Derechos Humanos.”¹¹³

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de impugnación es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) El recurso sea interpuesto directamente ante el Organismo Local de Derechos Humanos correspondiente.
- b) El recurso sea suscrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por el respectivo Organismo Local de Derechos Humanos.
- c) El recurso se presente ante el respectivo Organismo Local dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la recomendación.

¹¹² Idem.

¹¹³ Idem.

El recurso de impugnación deberá presentarse por escrito ante el Organismo Local respectivo y con una descripción concreta de los agravios generados al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuente.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formulará recomendaciones a las dependencias u organismos, para la resolución de los recursos de queja y de impugnación, interpuestos por la ciudadanía, en los casos que se acredite violaciones los derechos humanos.

➤ **“Recomendaciones:** son resoluciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando encuentra la existencia de una violación de los Derechos Humanos, en las cuales sugiere las medidas que deberá adoptar la autoridad para subsanar dicha violación y propone las medidas necesarias para investigar, y en su caso sancionar al servidor público que haya incurrido en la conducta violatoria.

Durante la fase de investigación de una queja, los visitadores responsables del caso, apoyados por especialistas en diversos campos científicos, realizan una minuciosa investigación para analizar los hechos, argumentos y pruebas y determinar si una autoridad o servidor público ha violado los Derechos Humanos de una persona, al incurrir en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas.

Concluido este procedimiento, y en caso de comprobarse violación de Derechos Humanos, y no es posible llegar a la amigable composición, se emite una recomendación, la cual contiene:

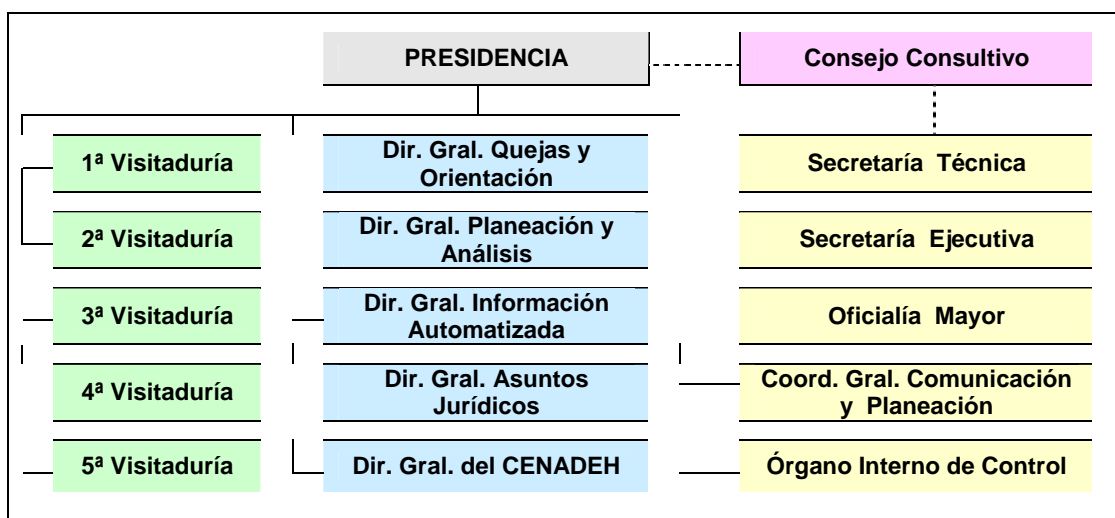
- 1.- Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos.
- 2.- Enumeración de las evidencias que demuestran violación a Derechos Humanos.
- 3.- Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.
- 4.- Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada.
- 5.- Recomendaciones específicas, que son las acciones solicitadas a la autoridad para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los

responsables.¹¹⁴

Cuando la recomendación ha sido suscrita por el Presidente de la Comisión Nacional, se notifica de inmediato a la autoridad o servidor público a la que va dirigida, a fin de que tome las medidas necesarias para su debido cumplimiento. Posteriormente se da a conocer a la opinión pública a través de la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una vez expedida la recomendación, la competencia de este Organismo consiste en dar seguimiento y verificar que se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene la siguiente estructura orgánica



Cada unidad administrativa y órgano tiene facultades y atribuciones propias, entre las más importantes destacan las siguientes;

- ❖ **“Presidente:** ejerce la representación legal del organismo y es el responsable de formular los lineamientos generales para las actividades administrativas y dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones del organismo.

¹¹⁴ Idem.

Como resultado de las investigaciones realizadas por los Visitadores Generales, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aprueba y emite recomendaciones públicas autónomas y formula las propuestas para lograr una mejor protección de los Derechos Humanos en el país.

❖ **Consejo Consultivo:** se integra por 10 consejeros que son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Sus cargos son honorarios. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo es también del Consejo Consultivo.

El Consejo funciona en sesiones ordinarias o extraordinarias, y toma sus decisiones por la mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verifican cuando menos una vez al mes.

❖ **Secretaría Técnica:** depende del Consejo Consultivo y es un órgano fundamental para el funcionamiento del cuerpo colegiado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que es responsable de brindar a sus miembros el apoyo necesario para el desarrollo de sus actividades.

❖ **Secretaría Ejecutiva:** es el área encargada de implementar la actividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el ámbito internacional, además de promover a nivel interno los temas internacionales, con el fin de proponer al Consejo Consultivo y al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las políticas generales que en esta materia habrá de seguir la Comisión ante las instancias regionales e internacionales, así como con los Organismos no Gubernamentales Internacionales. En este tenor, la Secretaría Ejecutiva es el área que se encarga de divulgar los temas de derechos humanos internacionales, al interior de nuestro país.

❖ **Primera Visitaduría General:** le corresponde conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos humanos, por violaciones cometidas por autoridades de carácter federal, realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; de no ser así, formular los proyectos de

recomendación correspondientes.”¹¹⁵

A cargo de esta Visitaduría se encuentran tres Programas Especiales: el de Presuntos Desaparecidos; el de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia; y el de Atención a Víctimas del Delito, mismos que están a cargo de un coordinador.

❖ **“Segunda Visitaduría General:** ésta conoce, analiza e investiga las quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos atribuibles a autoridades de la Administración Pública Federal, buscando siempre la conciliación entre las partes, salvo en los casos de violaciones graves o de lesa humanidad; en caso de que el asunto no pueda someterse al procedimiento conciliatorio, procede de inmediato a elaborar el proyecto de recomendación correspondiente, en su caso, emite acuerdos de no responsabilidad cuando la queja contra el servidor público o autoridad no ha sido debidamente comprobada.”¹¹⁶

De igual manera se encarga del estudio de quejas relacionadas con casos de pensiones, grupos de la tercera edad y personas que sufren algún tipo de discapacidad.

❖ **“Tercera Visitaduría General:** le corresponde conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades de carácter federal, de manera especial, aquellas relacionadas con hechos violatorios en reclusorios y centros de internamiento de menores federales; realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; salvo en los casos de violaciones graves o de lesa humanidad y de no ser así, formular los proyectos de Recomendación correspondientes.

❖ **Cuarta Visitaduría General:** es la encargada de atender las quejas y de promover el respeto a los Derechos Humanos de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del país, tanto en su dimensión individual como en la colectiva, con especial atención en la preservación de los elementos que componen sus culturas e identidades.

❖ **Quinta Visitaduría General:** participa en el Programa General de Quejas, además es responsable del Programa de Atención a Migrantes y del Programa

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Idem.

de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos.

❖ **Dirección General de Quejas y Orientación:** los servicios mas importantes que ofrece esta Dirección, mismos están contemplados dentro de sus responsabilidades es el atender a quienes acuden a las instalaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o se comunican vía telefónica, para brindarles información sobre:

- La competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
- La tramitación de los expedientes (únicamente el quejoso o el agraviado pueden solicitar esta información),
- El curso de los escritos de queja presentados ante la Comisión Nacional.¹¹⁷

El personal de esa Dirección se encarga de revisar los escritos de queja previamente elaborados y los documentos que se integrarán a los expedientes ya iniciados, además de auxiliar y asesorar en la elaboración de un escrito de queja.

Resulta pertinente mencionar que en aquellas ocasiones en las que se presenta un caso respecto del cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es competente para tramitarlo; o que no se trate de violaciones a los derechos humanos, la Dirección General de Quejas y Orientación se encarga de proporcionar al interesado, la información correspondiente para que éste acuda ante la autoridad o servidor público a quien le corresponde conocer el caso.

De igual forma, cuando el asunto sea competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, al interesado se le proporcionarán los datos de la Comisión ante la cual puede acudir.

Cabe señalar que en la Dirección General de Quejas y Orientación cuenta con personal de guardia, que se encarga de recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes, así como de proporcionar cualquier tipo de asesoría o información durante las 24 horas del día los 365 días del año.

Las actividades que desarrolla la Dirección General de Quejas y Orientación, se enmarcan en dos programas de trabajo: el de Quejas, Inconformidades, Orientaciones y Remisiones, así como el programa de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹¹⁷ Idem.

- ❖ **“Dirección General de Planeación y Análisis:** tiene como objetivo fundamental apoyar a la Presidencia en el ejercicio de las atribuciones que la ley le otorga. Una de sus facultades específicas es elaborar el proyecto de informe anual de actividades, así como el proyecto de programa anual de trabajo de la Comisión Nacional, con base en los programas, objetivos y acciones proyectadas por cada uno de los órganos y unidades administrativas. Además, es el área encargada de sistematizar la información que emiten los órganos y unidades administrativas respecto al cumplimiento en las metas y avances programados.

- ❖ **Dirección General de Información Automatizada:** tiene como tarea principal coadyuvar con la Presidencia de la Comisión Nacional a efecto de determinar las políticas que en materia de informática sustantiva, como de naturaleza jurídica, conlleven a la organización y realización de fuentes documentales como de sistemas de información y gestión automatizadas.”¹¹⁸

Además, tiene como función colaborar con la Dirección General de Quejas y Orientación en la operación y administración del banco de datos en el que se registren –desde la recepción de la queja hasta la conclusión del expediente de cada caso- todas las acciones llevadas a cabo por la Comisión Nacional.

- ❖ **“Dirección General de Asuntos Jurídicos:** fue creada para apoyar el despacho de los asuntos que corresponden directamente a la Presidencia de esta Comisión Nacional. Concebida como unidad de apoyo y de servicio, cumple con las atribuciones señaladas en el artículo 33 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- ❖ **Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos:** el Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), es la instancia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que tiene como objetivo realizar estudios e investigaciones académicas en materia de los derechos humanos; fomentar el intercambio académico institucional; formar investigadores, así como dirigir e impulsar el Centro de Documentación y Biblioteca de la propia Comisión Nacional.”¹¹⁹

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Idem.

III.3.3. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (IFAI)

La noción de transparencia se entiende como una actividad dentro del sistema general de rendición de cuentas. De esta manera, aquí se asume la transparencia como la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público.

En otras palabras, la transparencia significa que “las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, sean claros y que se comuniquen al público en general.”¹²⁰

De tal suerte que la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar si se detecta que existen anomalías. La transparencia debe ser entendida como un instrumento del sistema global de rendición de cuentas y no como la rendición de cuentas en sí misma.

Ahora bien, cuando se habla de transparencia, no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, sino que la misma apunta principalmente a la información precisa y clara para la toma de decisiones y posterior rendición de cuentas. El concepto de transparencia no se puede analizar sólo semánticamente. Este término está íntimamente ligado con los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición e información entre otros, más aún cuando el responsable directo es el funcionario público.

Para adentrarnos al tema de la transparencia, e indirecto de la rendición de cuentas, tendremos que definir el derecho de acceso a la información pública, como:

- **“El derecho de acceso a la información pública:** es la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en

¹²⁰ MONSIVÁIS C, Alejandro. Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas. Editorial: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. México. 2005. Pág. 90.

una sociedad democrática.

La definición anterior comprende dos puntos esenciales que debieran tenerse presentes cuando hablamos de la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental que en síntesis son:

- Es un derecho individual para acceder a todo tipo de información, y
- Los sujetos obligados no son únicamente las autoridades, sino también entidades, o incluso empresas privadas que ejercen presupuesto público. »¹²¹

La racionalidad de estas características definitorias se encuentra básicamente en que como ciudadano de un Estado, el gobernado tiene derecho a informarse de lo que hace quien lo gobierna, y por otra parte, como ciudadano está obligado a pagar sus contribuciones, por lo que tiene derecho a conocer el destino que se le da a los recursos públicos.

Sin embargo, el derecho de acceso a la información tiene sus límites en la afectación de la intimidad de las personas, derechos de terceros, la seguridad nacional, el orden público y la confidencialidad de cierta información protegida por el secreto bancario, industrial, fiduciario y comercial, entre otros.

La violación al derecho a la información puede dar lugar a una trasgresión grave a las garantías individuales, previstas por el segundo párrafo del artículo 97 constitucional.

Incluso “la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido un recorrido normativo bastante peculiar sobre el tema, ya que en un principio sostuvo el criterio de que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión y que consiste en que el Estado permita que, a través de diversos medios de comunicación se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos y de los ciudadanos. Posteriormente, la Suprema Corte amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad y exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave

¹²¹ Auditoría Superior de la Federación. Cuarto Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Marzo de 2005. Pág. 61.

a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional.”¹²²

Para avanzar en el compromiso de transparentar la actividad gubernamental y someterla al escrutinio de la sociedad, el Gobierno Federal sometió a consideración del Poder Legislativo, la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), misma que fue aprobada de manera unánime, entrando en vigor el 12 de junio del 2002, y teniendo apenas unos años de vigencia en nuestro país, ya empieza a producir cambios considerables en la forma en que la Administración Pública da a conocer la información gubernamental.

El derecho a la información pública se encuentra consagrada en el artículo 6 constitucional el cual establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado.”¹²³ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental surge como resultado de las demandas por parte de organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, de contar con una legislación en materia de acceso a la información pública gubernamental, así como de las expectativas de varios organismos internacionales, especialmente del Banco Mundial, para que México cuente con legislación en la materia, además de las demandas de grupos de empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros quienes buscan mayor información sobre diversos aspectos regulatorios del gobierno, entre otros.

“Los objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se encuentran establecidos en el artículo 4 y son:

- 1.- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.
- 2.- Transparentar la Gestión Pública mediante la difusión de la información que generan de los sujetos obligados.
- 3.- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- 4.- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.
- 5.- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.

¹²² Ibidem. Pág. 63.

¹²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6.- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho.”¹²⁴

La Ley y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), fungirán como garantes del derecho a la información en el ámbito del gobierno federal, y constituyen una reforma de enorme relevancia, no sólo por haber concurrido la convicción y la voluntad de la sociedad, de los partidos políticos y del gobierno de la República, sino por responder a la exigencia, postergada por más de dos décadas, de hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública.

“La misión del Instituto Federal de Acceso a la Información es garantizar el acceso a la información, proteger los datos personales y fomentar la cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

El objetivo del Instituto Federal de Acceso a la Información es promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades (artículo 2 del decreto de creación del IFAI).

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, y goza de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, además de ser una institución al servicio de la sociedad. ”¹²⁵

La autonomía que tiene el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública implica que las resoluciones que emite sólo competen a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en todo momento tiene acceso a la información reservada o confidencial y con ello se asegura, el equilibrio y la objetividad necesaria para garantizar el derecho de acceso a la información.

“La competencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es el vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, teniendo facultades para obliga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México) para que proporcionen la información solicitada por la ciudadanía, y resolver sobre negativas de acceso a la información

¹²⁴ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

¹²⁵ www.ifai.org.mx

únicamente respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia y la Procuraduría General de la República.

Conforme a la misma ley, tanto los Poderes Legislativo y Judicial, como los organismos constitucionales autónomos, deben expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones.

El Instituto Federal de Acceso a la Información otorga los siguientes servicios:

- a)** Brinda asesoría para presentar solicitudes de información o solicitudes de acceso o corrección a datos personales ante dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal.
- b)** Brinda asesoría para conocer cuáles organismos de gobierno han establecido sus propios procedimientos de acceso a información como los poderes Legislativo y Judicial y los organismos con autonomía como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México y la Universidad Nacional Autónoma de México.
- c)** Responde preguntas y aclara dudas, en el Centro de Atención a la Sociedad.
- d)** Ayuda a presentar un recurso de revisión ante la unidad correspondiente, cuando una dependencia o entidad ha negado acceso a información gubernamental o solicitudes de acceso o corrección de datos personales.
- e)** Defiende el derecho de acceso a la información, a través de la revisión y eventual modificación de las negativas de acceso de las dependencias y entidades.
- f)** Brinda información actualizada y especializada sobre el acceso a la información en México y la protección a los datos personales.¹²⁶

Las funciones principales del Instituto Federal de Acceso a la Información se encuentran establecidas en el artículo 37 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y son:

- Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso.
- Interpretar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.
- Establecer criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial, así como lineamientos para el manejo y

¹²⁶ Idem.

protección de datos personales.

- Elaborar políticas para ofrecer apoyo técnico y capacitación a dependencias y entidades.
- Elaborar políticas de difusión del derecho de acceso a la información, así como orientar a los particulares.
- Elaborar estudios sobre la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.
- Establecer canales de comunicación con otros sujetos obligados e instituciones internacionales.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, más de 250 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de atender las solicitudes de información.

Todas ellas abrirán una Unidad de Enlace para ese fin. Una vez solicitada, un Comité de Información en cada dependencia determinará si la información se otorga o no. En caso de que la decisión sea negativa, el solicitante puede interponer un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Para cumplir con sus funciones, “el Instituto Federal de Acceso a la Información ha diseñado una estructura orgánica flexible que consta de:

- **Pleno:** formado por cinco Comisionados;
- **Secretaría de Acuerdos:** consta de cuatro Direcciones Generales (coordina tareas sustantivas);
- **Secretaría Ejecutiva:** consta de cuatro Direcciones Generales; (coordina tareas operativas y de vinculación);
- **Unidades Administrativas:** formada por 31 Directores de Área y 30 Subdirectores;
- **Personal de Apoyo:** consta de 51 Jefes de Departamento y 35 Enlaces de Alto Nivel;
- **Contraloría Interna.**

El Pleno es el órgano máximo de dirección y está integrado por cinco Comisionados, quienes gozan de garantías de independencia y plena autonomía para la conducción del Instituto y el ejercicio de sus atribuciones, es la máxima

autoridad del Instituto, sus decisiones y resoluciones son emitidas por mayoría de votos (mínimo de tres votos en el mismo sentido), los comisionados están obligados a votar en todos los asuntos que se les presenten (salvo conflicto de interés) y todas las decisiones y funciones son de competencia originaria del Pleno. Los Comisionados son designados por un periodo de siete años.

Las atribuciones del Pleno son:

- Interpretación de la Ley y el Reglamento,
- Resolución de recursos de revisión que los ciudadanos interpongan en contra de negativas de acceso a la información,
- Aprobación de criterios de clasificación, desclasificación y custodia de información gubernamental y protección de datos personales,
- Aprobar nombramiento y remoción de sus funcionarios,
- Aprobar planes y programas de coordinación,
- Aprobar planes y programas de capacitación, y
- Aprobar políticas de gestión interna.”¹²⁷

El Instituto Federal de Acceso a la Información es presidido por un Comisionado, elegido por sus colegas por un período de dos años, con posibilidad de una reelección. El Comisionado Presidente, además de sus funciones propias como miembro del Pleno del Instituto, ejerce la representación legal del Instituto y constituye el enlace entre el órgano de dirección y la estructura ejecutiva del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con el fin de coordinar la ejecución y el desarrollo de las políticas y los programas institucionales.

Los mecanismos que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental son: la solicitud de acceso a información pública, recurso de revisión, y una confirmación de positiva ficta.

- “**Solicitud de Acceso a Información:** es la presentación ante las Unidades de Enlace de un requerimiento de información pública que se encuentre en documentos que generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y los otros sujetos obligados por la Ley.

¹²⁷ Idem.

La información solicitada puede ser sobre cualquier actividad que lleven a cabo las dependencias y entidades institucionalmente (minutas de reuniones, resultados de los proyectos y programas, entre otros) o sobre el desempeño de sus funcionarios públicos (gastos que realizan, versión pública de sus agendas laborales, versión pública de sus currícula, etcétera).

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que toda la información que posean las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal es pública, excepto aquella que clasifiquen como reservada o confidencial.

- **Información Reservada:** es aquella que compromete la seguridad nacional, menoscaba la conducción de las negociaciones o relaciones internacionales, daña la estabilidad financiera del país, pone en riesgo la vida de cualquier persona, causa perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes mientras las resoluciones no causen estado, entre otros.
- **Información Confidencial:** se refiere a los datos personales del cualquier individuo y es la relativa a su domicilio, teléfono, expediente médico, origen étnico o racial, características físicas, morales o emocionales y toda aquella que afecten su intimidad.”¹²⁸

La solicitud de información se puede presentar a través de tres instancias:

- 1.- Sistema de Solicitudes de Información (SISI).
- 2.- Por correo certificado o por mensajería. Debiendo enviarla a la Unidad de Enlace de la Administración Pública Federal o de los otros sujetos obligados que poseen la información que el solicitante requiere. Es importante que el interesado se quede con un comprobante que acredite el día en el que envió su solicitud de información.
- 3.- Presentar personalmente su solicitud de información ante la Unidad de Enlace correspondiente. De manera escrita mediante el formato establecido o formato libre.

La solicitud de información puede presentarse por cualquier persona o a través de su representante legal, sin justificar ni explicar del por qué se requiere determinada

¹²⁸ Idem.

información. Tampoco debe justificar la razón por la cual se requiere acceder o modificar datos personales.

Las entidades o dependencias requeridas deberán resolver sobre las solicitudes de información que le sean presentadas, ya que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental otorga a los ciudadanos el pleno derecho para que tramite la solicitud de información ante las Unidades de Enlace de la Administración Pública Federal.

“La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al particular en el menor tiempo posible y no podrá ser mayor a 20 días hábiles contados a partir de la presentación de la misma. En caso de que el solicitante haya requerido de entrega de información con costo, la Unidad de Enlace correspondiente deberá comunicarle la cantidad a pagar y en su caso, el costo por el envío.

Excepcionalmente el plazo se podrá ampliar por un único periodo de otros 20 días hábiles, siempre y cuando la Unidad de Enlace explique las razones al solicitante.

Aunque todo ciudadano puede solicitar cualquier tipo de información que sea clasificada como pública, las instituciones tienen la obligación de publicar y actualizar permanentemente la siguiente información:

- Estructura orgánica.
- Facultades de cada unidad administrativa.
- Directorio.
- Remuneraciones.
- Domicilio y dirección electrónica de la Unidad de Enlace.
- Metas y objetivos de las unidades administrativas.
- Servicios.
- Trámites, requisitos y formatos.
- Presupuesto e informes sobre su ejecución.
- Auditorias y sus resultados.
- Subsidios.
- Concesiones y permisos.
- Contrataciones.
- Obras públicas, bienes adquiridos o arrendados y servicios contratados.
- Nombre o razón social de proveedores y contratistas.

- Plazo de cumplimiento de contrato.
- Marco normativo aplicable a cada sujeto obligado.
- Informes generados.
- Mecanismos de participación ciudadana.
- Cualquier otra que se considere relevante.¹²⁹

El Instituto Federal de Acceso a la Información puede interceder por los ciudadanos siempre y cuando soliciten información pública que se encuentre en poder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En caso de que las entidades le nieguen información o se la den incompleta, el Instituto sólo podrá intervenir si el interesado interpone un recurso de revisión o una confirmación de positiva ficta.

- **“Recurso de Revisión:** es el instrumento con el que cuentan los particulares para impugnar si se les negó el acceso a determinada información, si se les notificó la inexistencia de los documentos requeridos, si consideran que la información que se les proporcionó es incompleta o no corresponde a la solicitud que formularon. En materia de datos personales, los particulares también pueden presentar un recurso de revisión si se les negó el acceso a los mismos, o bien si se les entregaron en un formato incomprensible o si les negó la posibilidad de modificarlos.

El recurso de revisión puede presentarse a través de tres instancias:

- 1.- Sistema de Solicitudes de Información (SISI).
- 2.- Por correo certificado o por mensajería. Puede enviarlo a la Unidad de Enlace que le negó la información o al Instituto Federal de Acceso a la Información, Es importante que el interesado se quede con un comprobante que acredite el día en el que envió su recurso de revisión, de manera escrita mediante formato establecido.
- 3.- Presentar su recurso de revisión ante la Unidad de Enlace que le negó la información o ante la Unidad de Enlace del Instituto Federal de Acceso a la Información, de manera escrita mediante formato establecido o formato libre.”¹³⁰

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ Idem.

Cualquier persona por sí misma o a través de su representante legal puede interponer un recurso de revisión.

El término para interponer recurso de revisión es de 15 días hábiles, una vez que se reciba la notificación negativa.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental es el encargado de resolver sobre los recursos de revisión, de tal forma que cuando las Unidades de Enlace de otras dependencias o entidades los reciben, cuenta con un día hábil para enviarlos al Instituto Federal de Acceso a la Información, el cual tiene 50 días hábiles para emitir una resolución. En casos excepcionales puede pedir, por una vez, 30 días hábiles adicionales para integrar el expediente y 20 días hábiles más para resolver en definitiva un proyecto de resolución.

Admitido el recurso, se otorga un plazo de 7 días para que ambas partes aporten mayores elementos.

Sólo el recurrente, su representante o persona autorizada, podrá consultar el expediente del recurso de revisión, obtener informes y acceso al expediente, acudiendo directamente a las oficinas del Instituto, debido a que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental considera dicha información como reservada.

En los casos de notificaciones sobre el Recurso de Revisión, éstas sólo se podrán realizar a través del medio que el recurrente eligió al presentarlo ante el Instituto Federal de Acceso a la Información (personalmente o través de un representante en el domicilio del Instituto, por correo certificado o mensajería, o por medios electrónicos).

➤ **“Confirmación de Positiva Ficta:** es un trámite que se puede realizar ante el Instituto Federal de Acceso a la Información cuando en los siguientes 20 días hábiles de haber presentado una solicitud de información, no recibe ninguna notificación por parte de la Unidad de Enlace correspondiente.

Al realizar la solicitud de información ante la Unidad de Enlace, conforme la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece, las autoridades están obligadas a responderle en un plazo no mayor de 20 días

hábiles contados a partir de la recepción de ésta. Si en ese periodo de tiempo, no otorgan o notifican una respuesta, el solicitante tiene derecho a presentar una solicitud de confirmación de positiva ficta ante el Instituto Federal de Acceso a la Información.”¹³¹

Cualquier persona, o su representante legal, que haya presentado una solicitud de información y que no haya obtenido respuesta en los 20 días hábiles siguientes a la presentación de la misma, puede presentar una confirmación de positiva ficta.

El Instituto Federal de Acceso a la Información es el encargado de resolver sobre las confirmaciones de positiva ficta. El Instituto solicita a la Unidad de Enlace de la dependencia que le informe si respondió la solicitud en tiempo y forma como lo establece la Ley.

Presentar una confirmación de positiva ficta faculta al Instituto Federal de Acceso a la Información para requerir a la dependencia o entidad la entrega de la información al solicitante, salvo en los casos en que la información sea clasificada como reservada o confidencial.

En estos casos, la Unidad de Enlace cubrirá los costos de reproducción de material y del envío.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental le otorga al ciudadano pleno derecho para realizar una solicitud de información ante las 243 Unidades de Enlace Administrativo de la Administración Pública Federal y así obtener los datos y documentos que solicita.

La Ley también obliga a otros sujetos dentro de los que se encuentran los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos, sin embargo, dichos sujetos no son competencia del Instituto Federal de Acceso a la Información de tal forma que ellos establecen sus propios reglamentos y mecanismos de control para garantizar el acceso de toda persona a la información que posee el gobierno.

Al realizar la solicitud de información ante determinada Unidad de Enlace, conforme la Ley de Transparencia lo establece, las autoridades están obligados a dar una respuesta en un plazo no mayor de 20 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud y en el caso de petición de datos personales, la

¹³¹ Idem.

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE
CUENTAS

dependencia tiene 10 días para entregarlos. Si en ese plazo, no se otorgan o notifican una respuesta, el solicitante tiene derecho a presentar en los siguientes 10 días hábiles, una solicitud de confirmación de positiva ficta ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Por otra parte, en caso de que la dependencia responda la solicitud con una negativa o de manera incompleta o con un contenido que no se le solicitó, el ciudadano tiene 15 días después de recibir la notificación, para interponer ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública un recurso de revisión que debe ser respondido en un plazo no mayor a los 50 días hábiles.

La Ley sólo obliga a las dependencias y entidades a entregar documentos que se encuentren en sus archivos, dicha obligación se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consultar los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas, disquetes o CD's que tienen un costo predeterminado que debe ser respetado por igual en todas las dependencias y entidades.

Es importante destacar la labor del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual ha ofrecido servicios de asesoría y orientación para que el ciudadano ejerza su derecho de acceso a la información, garantizándolo por la realización de diversos tramites que atendió, mismos que no hubiese sido posible su formulación sin la existencia del la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

RESUMEN AL 19 DE OCTUBRE DE 2006

SOLICITUDES RECIBIDAS, RESPUESTAS Y RECURSOS PRESENTADOS AL 19/10/2006					
TRÁMITE ATENDIDO A LA CUIDADANIA	2003	2004	2005	2006	TOTAL
SOLICITUDES ELECTRÓNICAS	22,488	35,055	47,874	46,984	152,401
SOLICITUDES MANUALES	1,609	2,677	2,253	2,070	8,609
TOTAL DE SOLICITUDES	24,097	37,732	50,127	49,054	161,010
RESPUESTAS ELECTRÓNICAS	19,831	31,744	42,673	41,496	135,744
RESPUESTAS MANUALES	1,445	2,369	1,925	1,584	7,323
TOTAL DE RESPUESTAS	21,276	34,113	44,598	43,080	143,067
SOLICITUDES CONCLUIDAS POR FALTA DE RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN ADICIONAL	1,156	2,374	3,688	3,937	11,155
SOLICITUDES CONCLUIDAS POR FALTA DE PAGO DE LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN	92	277	418	623	1,410

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

TOTAL DE SOLICITUDES CONCLUIDAS POR FALTA DE PAGO O DE RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN ADICIONAL	1,248	2,651	4,106	4,560	12,565
RECURSOS ANTE EL IFAI	636	1,431	2,639	2,857	7,563

De lo anteriormente analizado, se aprecia que las modernas democracias constitucionales no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino además deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

Hoy más de cuarenta países en el mundo cuentan con leyes e instituciones dedicadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública. Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y leyes locales de la materia en distintas entidades federativas de la República, nuestro país ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados, y desde luego una nueva forma de ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad.

Actualmente se cuenta con una ley federal, doce leyes estatales y una para el Distrito Federal, en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Sobre el tema existen puntos de vista encontrados y todavía algunos sectores de la población se muestran reticentes y desconfiados respecto de la cultura de la transparencia.

Capítulo VI

IMPORTANCIA DE LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN

IV.1. ACCIONES DERIVADAS DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA;
IV.2. RÉGIMEN JURÍDICO DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS;
IV.2.1. RESPONSABILIDAD POLÍTICA; IV.2.2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA;
IV.2.3. RESPONSABILIDAD PENAL; IV.2.4. RESPONSABILIDAD CIVIL;
IV.3. FISCALIZACIÓN (CONTROL Y SUPERVISIÓN); IV.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

IV.1. ACCIONES DERIVADAS DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

El Poder Legislativo tiene una estrecha relación con el Poder Ejecutivo, a efecto de supervisar y ejercer mayor control del gasto e ingreso público. Esta relación se concretiza en la información que el Ejecutivo proporciona al Legislativo sobre el manejo del erario público, a través de la Cuenta Pública. Dicho documento reúne los expedientes de las diferentes dependencias del gobierno; la cuenta completa es presentada al Presidente y éste la remite a la Cámara de Diputados. La presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados por parte del Ejecutivo constituye el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la administración pública federal. Con ésta concluye la serie de operaciones que se inicia con la autorización, por el Poder Legislativo, de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación (obtención de recursos y aplicación del gasto de los mismos) del año de que se trate. Una vez ejercido el Presupuesto de Egresos, el Presidente de la República envía la Cuenta Pública al Poder Legislativo por conducto de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

La revisión de la Cuenta Pública que realiza la Cámara de Diputados no debe limitarse a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

Esta atribución de revisión, constituye una función de carácter administrativo consistente, principalmente, en la realización de actos materiales, como son los de revisión y glosa, pero que puedan ser motivo para descubrir irregularidades de parte de los servidores públicos que manejan los recursos.

Dada la estructura de la Cámara de Diputados, ésta no podría realizar dichas funciones, de manera que la Constitución establece un órgano técnico, la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de dicha Cámara.

Cada año, en la Cámara de Diputados se discute el contenido de la Cuenta Pública, tema de gran interés entre los representantes populares, ya que es precisamente el acto formal de rendición de cuentas en que el Ejecutivo informa cuánto, en qué, cómo y para qué se realizó el gasto del Gobierno Federal.

La presentación de la Cuenta Pública está prevista en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su revisión interviene la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico de fiscalización.

El proceso anual de fiscalización legislativa de la Administración Pública Federal constituye dos momentos, el primero está determinado por la presentación del Informe de Avance de la Gestión Financiera, y el segundo por la entrega de la Cuenta Pública, ambos ante la Cámara de Diputados.

I.- La Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que Informe de Avance de la Gestión Financiera, es “el informe que como parte integrante de la Cuenta Pública, 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.”¹

El Informe de Avance de la Gestión Financiera se rendirá ante la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el cual comprende las actividades realizadas por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, por el periodo comprendido del 1ro 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 Auditoría Superior de la Federación únicamente podrá auditar los conceptos reportados en el Informe de Avance de la Gestión Financiera como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y consecuentemente, podrá realizar observaciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales, los cuales disponen de 45 días para formular los comentarios que consideren procedentes.

La Auditoría Superior de la Federación deberá notificar a los Poderes de la Unión y a los

¹ Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

entes públicos federales a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, las observaciones antes referidas con el propósito de que sus comentarios se integren al Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública, además dicho órgano 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 la 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, dichas diligencias se realizarán en ejercicio de sus facultades de fiscalización.

II.- La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece 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 de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante el ejercicio fiscal comprendido del 1ro de enero al 31 de diciembre de cada año, se hayan ejercido en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.”²

La Cuenta Pública del año anterior debe ser presentada por el Ejecutivo Federal a través del Presidente de la República, dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente al que corresponde dicha Cuenta, ante la Cámara de Diputados y en sus recesos a la Mesa Directiva. 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 Mesa Directiva, 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 45 días naturales. La Cuenta Pública que se rinda deberá consolidar lo reportado en el Informe de Avance de la Gestión Financiera, así como la correspondiente al segundo semestre del año que corresponda.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74, como obligatorio la presentación de este documento (Cuenta Pública), que es diferente del Informe Presidencial. Cabe destacar que tanto el Informe Presidencial como la Cuenta Pública, son documentos informativos básicos para el

² Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

desarrollo de la democracia. El primero contiene la información sobre el estado general que guarda la administración pública del país en sus relaciones interiores y exteriores; la Cuenta Pública, como se ha explicado, es un informe financiero consolidado de los ingresos y egresos del Gobierno Federal y se refiere a los recursos económicos que ingresaron al gobierno, lo que éste gastó y cómo lo gastó. Ambos informes son indispensables y complementarios para analizar y evaluar la marcha del país y el desempeño del gobierno.

En términos del artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se establece como obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el formular e integrar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal. Esta acción se realiza por conducto de la Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Asimismo, el artículo 31, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala como obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consolidar la contabilidad de la federación para elaborar la Cuenta Pública y mantener relaciones con la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, ya que es el órgano técnico encargado del examen y revisión de la Cuenta Pública.

Cabe destacar que, con base en el mencionado artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 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, remitirán oportunamente los estados financieros e información a que se refiere el párrafo anterior al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación a la Cuenta Pública.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en su artículo 7, establece que “la Cuenta Pública está constituida por:

- a) Los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos.
- b) La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- c) Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y además de los estados detallados de la Deuda

Pública Federal.

- 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.”³

De esta manera a la Cuenta Pública se le concibe como:

- “El informe por medio del cual el Ejecutivo Federal comunica a la sociedad cómo, cuándo y en qué fueron erogados los recursos financieros bajo su administración y cómo fueron financiados, es decir, cómo se ejecutó el ingreso y cómo se ejerció el gasto.
- La principal herramienta para que la Cámara de Diputados cumpla su función de controlar y evaluar el gasto gubernamental, y el desempeño del Gobierno Federal, ya que de su examen y revisión se puede derivar el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos por irregularidades detectadas en la administración del presupuesto.”⁴
- El acceso a la Auditoría Superior de la Federación de datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como a la demás información que resulte necesaria, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información, e incluso, llevar a cabo visitas, inspecciones y practicar auditorias a las entidades que considere necesarias.

“Es en este sentido, el acto de rendición de cuentas del Gobierno Federal sobre el origen, uso y destino de los recursos públicos, permite que la representación popular (Cámara de Diputados), cumpla su responsabilidad fiscalizadora. Cabe destacar que la revisión de la Cuenta Pública, por parte del Poder Legislativo, no sustituye el control o fiscalización permanente sobre el ingreso y gasto del Sector Público, ya que éste es practicado en forma interna por”⁵ la Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por las contralorías internas en cada secretaría de Estado u organismo descentralizado.

Es importante precisar que el examen de la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico de la Cámara de Diputados, sobre la Cuenta Pública del año anterior, es distinto de las funciones de la Secretaria de la Función Pública, dependencia del Ejecutivo Federal. La

³ Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁴ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003. Idem. Pág. 357.

⁵ Idem. Pág. 352.

primera efectúa, un examen del ejercicio presupuestal de la federación del año anterior, para obtener los objetivos que se han descrito anteriormente. La segunda se ocupa del sistema de control y evaluación gubernamental, el cual no tiene que limitarse al año anterior. Entre la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública debe existir coordinación para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

“Para los sectores privado y social, así como para los ciudadanos en general, este documento viene a ser un útil mecanismo para conocer cuál ha sido el proceder financiero de la administración pública y, por tanto, hasta dónde han sido obtenidos los beneficios colectivos de la adecuada aplicación del gasto público.”⁶

La fiscalización del Informe de Avance de la 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 la Gestión Financiera, no deberán duplicarse a partir de la revisión de la Cuenta Pública.

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

Una vez en la Cámara de Diputados, la Cuenta Pública se turna a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión, se establece entonces comunicación con las diferentes dependencias para la solicitud de información o para realizar visitas a fin de corroborar la veracidad de la Cuenta Pública. Los órganos de control interno de los Poderes de la Unión

⁶ Idem.

y de los entes públicos federales, deban colaborar con la Auditoría Superior de la Federación en lo que concierne a la revisión de la Cuenta Pública, deberá establecerse una coordinación entre ambos a fin de garantizar el debido intercambio de información que al efecto se requiera, y otorgar las facilidades que permitan a los auditores llevar a cabo el ejercicio de sus funciones.

“La hoy Auditoría Superior de la Federación, ha contado desde 1824 con diversas facultades para fiscalizar al Ejecutivo y llamarlo a cuentas. Se trata de la institución pública de más larga historia del México independiente, porque ha existido ininterrumpidamente desde principios del siglo XIX. Sin embargo, ese control fue ineficaz y limitado durante buena parte del siglo XX. Si ese fenómeno ocurrió en el ámbito federal, es previsible que las contadurías estatales funcionen con mayores deficiencias y limitaciones políticas y técnicas.”⁷

Al término de la revisión de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia, 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.

“Dicho informe ordinariamente contiene:

- Comentarios sobre si la Cuenta Pública se presentó de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.
- Resultados de la gestión financiera.
- Opinión relativa a si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes y ordenamientos aplicables en la materia, así como a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Comentarios sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía.
- Análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación de inversión, las

⁷ UGALDE, Luís Carlos. La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Agosto de 2002. Pág. 16.

erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares.

- Análisis de las desviaciones presupuestales⁸ y los comentarios y observaciones de los auditados.

Como resultado de la revisión de la Cuenta Pública y la del Gobierno del Distrito Federal (esta última sólo en materia de deuda pública), la Auditoría Superior de la Federación detecta y confirma anomalías y deficiencias en la gestión de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, lo cual con autonomía derivada de la Constitución, da lugar a diversas acciones adoptándose medidas preventivas y correctivas.

En el Informe del Resultado sobre la revisión de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación informa sobre los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en la Ley Fiscalización Superior de la Federación.

“La Auditoría Superior de la Federación en cumplimiento al párrafo tercero de la fracción I del artículo 79 constitucional, podrá practicar la revisión de situaciones excepcionales por presentación de denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias que puedan suponer el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, procediendo a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas. El requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Por situaciones excepcionales se entenderá aquéllas en las cuales la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes:

- 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;

⁸ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003. Idem. Pág. 361.

- 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.

Las entidades fiscalizadas, deberán rendir a la Auditoría Superior de la Federación, en un plazo que no excederá 75 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.”⁹ El fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones no eximirán al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas.

“Si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública practicada por la Auditoría Superior de la Federación, se detectan irregularidades o la existencia de hechos y conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, se procederá a:

- Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
- Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y
- Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.”¹⁰

Según el tipo de irregularidad que se determine en la revisión de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación podrá realizar o ejecutar los instrumentos y mecanismos con los que cuenta, y son los siguientes:

⁹ Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹⁰ Idem.

- ❖ **Observaciones:** se formulan a los procesos establecidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales reportados en el Informe de Avance de la Gestión Financiera; a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como de la revisión de situaciones excepcionales.

Los Poderes de la Unión y entes públicos federales dentro de un término de 45 días deberán solventar las observaciones planteadas.

- ❖ **Recomendaciones:** se formulan cuando se detectan deficiencias que deben corregirse o aspectos que pueden mejorarse, con una serie de proposiciones o sugerencias. Por su objeto, pueden ser programáticas, de sistemas, financieras, legales, de planeación, de normatividad de obras públicas o de ejecución de obras públicas.

- ❖ **Pliego de Observaciones:** se finca cuando por la naturaleza de las irregularidades detectadas, se presume que debe producirse un resarcimiento a la hacienda pública federal, o al patrimonio de las entidades paraestatales, por haberse determinado un daño patrimonial.

Los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo del pliego, deberán solventarlo ante la Auditoría Superior de la Federación mediante comprobaciones o justificación. En caso de no ser solventados dentro del plazo señalado, se iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, en su caso, se aplicarán las sanciones pecuniarias correspondientes.

- ❖ **Promoción de Imposición de Sanciones:** a través de esta acción, la Auditoría Superior de la Federación solicita la aplicación de la sanción que legalmente corresponda al servidor público, quien a través de un acto u omisión infringió una disposición legal o reglamento de carácter administrativo, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, proporcionando a la Secretaría de la Función Pública o al Órgano Interno de Control de la dependencia o institución auditada (entidad fiscalizada) todos los elementos de juicio pertinentes y, de ser posible, pruebas para que se finque la responsabilidad administrativa sancionatoria correspondiente.

❖ **Pliego Definitivo de Responsabilidades:** se finca cuando se detecta infracciones que causan daño o perjuicio estimable en dinero a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, previo trámite y resolución del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, de conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Dichos pliegos constituyen créditos fiscales cuyo cobro se realiza por medio del procedimiento administrativo de ejecución establecido en el Código Fiscal de la Federación, determinándose en cantidad líquida la responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato. El procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias es llevado a cabo por la propia Auditoría Superior de la Federación, ya que cuenta con todos los elementos de juicio pertinentes y pruebas, y el cobro del pliego definitivo de responsabilidades lo ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Las responsabilidades resarcitorias que se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.

➤ **“Tipos de Responsabilidad:**

- **Directa:** Son las que se constituyen en primer término a los servidores públicos o particulares, personas físicas o morales, que hayan ejecutado directamente los actos irregulares o incurran en las omisiones que los hayan originado.
- **Subsidiaria:** Es la aplicable al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia de su parte.
- **Solidaria:** Corresponde a los particulares, personas físicas o morales, en los casos que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.”¹¹

❖ **Promoción de Ejercicio de Facultad de Comprobación Fiscal:** Tiene lugar en aquellos casos en que se detecta indicios evidentes y claros de una posible evasión fiscal por parte de un contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones, situación que se hace del conocimiento de la autoridad fiscal, a efecto de que se le practique una

¹¹ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. México. 2003. Idem. Pág. 224.

auditoría directa, para determinar el monto de las contribuciones omitidas. La promoción puede incluso tomar la forma de denuncia de hechos por el delito de defraudación fiscal.

- ❖ **Oficio de Señalamiento:** se emiten cuando la Auditoría Superior de la Federación detecta que el contribuyente incurrió en errores u omisiones en la determinación de impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, ocasionando que el erario federal deje de percibir el monto total de los ingresos que le correspondan, lo cual se hace del conocimiento de la autoridad fiscal correspondiente, proporcionando los elementos necesarios para que, en uso de sus atribuciones legales, proceda a la revisión, determinación y liquidación de las diferencias que pudieran existir.
- ❖ **Denuncia Penal:** la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los artículos 79, fracción IV, y 45, fracción IV, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, está facultada para presentar denuncias y querellas penales.

Mediante esta acción la Auditoría Superior de la Federación hace del conocimiento del Ministerio Público la comisión de hechos cometidos por servidores públicos, sobre el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, así como de su desvío; cuando estos hechos pueden constituir un delito.

- ❖ **Juicio Político:** la Auditoría Superior de la Federación también tiene la facultad de promover juicio político ante la Cámara de Diputados en contra de los altos servidores públicos señalados en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el artículo 45, fracción III, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de conformidad con la fracción IVX, del artículo 79 de la Constitución, faculta a la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de Constitución.

La Auditoría Superior de la Federación conservará en su poder la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y los informes del resultado de su revisión, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión. También se conservarán las copias autógrafas de las resoluciones en las que se finquen responsabilidades y los documentos que contengan las denuncias o querellas penales, que se hubieren formulado como consecuencia de los hechos presuntamente delictivos que se hubieren evidenciado durante

la referida revisión.

Las mismas razones de interés público que fundan la prescripción del derecho común, han llevado a la ley a establecer dicha prescripción para las responsabilidades de carácter meramente civil que resulten a los empleados y agentes de la Administración Pública por actos u omisiones no cubiertas por un finiquito. Al término de cinco años, prescribe la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer sanciones a los entes auditados, la regla anterior es aplicable tanto a las responsabilidades de los servidores públicos y agentes de la Administración Pública como de los particulares; el citado término se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo. Dicha prescripción se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento de responsabilidades resarcitorias, o al realizarse cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, en su caso, comenzará a computarse a partir de dicha gestión.

Las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables.

Pero como las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación pueden llegar a trascender hasta a los particulares, ya que es posible que ellas se refieran a responsabilidades por no haber hecho efectivo el cobro de un adeudo por impuestos o derechos, también el transcurso de cinco años libera por prescripción a los particulares de toda responsabilidad para con el fisco federal, siempre que consistan en adeudos tributarios o que procedan de errores en las cuentas.

IV.2. RÉGIMEN JURÍDICO DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS

Para abordar el presente tema es imprescindible analizar y desglosar los conceptos de Responsabilidad y de servidor público, los cuales tienen una gran trascendencia.

- **Responsabilidad:** es la consecuencia del incumplimiento de una obligación; responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

“Suelen estudiarse antecedentes del sistema de responsabilidades de la burocracia tanto en el derecho romano como en los sistemas jurídicos que le siguieron en el continente europeo; también se citan disposiciones relativas a esta materia en el derecho náhuatl. Durante la época colonial, hay una permanente preocupación por la misma cuestión, evidenciada principalmente mediante las normas relativas al juicio de residencia, el cual experimentó una continua evolución, y consistía en arraigar a un funcionario público que hubiere terminado su cargo, hasta resolver por un juez, las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados o el poder público.

En el México independiente, las constituciones políticas del siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de manera no muy sistemática, pero es claro que el tema preocupaba constantemente a la sociedad mexicana. Medidas para combatir la corrupción de los funcionarios están incluidas en muy importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primer presidente, el General Guadalupe Victoria.

El constituyente de 1917 dedica el título cuarto de la Carta Magna a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En 1940, se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada por una ley, publicada en diciembre de 1979, la que, a su vez, es suplida por la de 1982, y actualmente tiene vigencia”¹² la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Generalmente se utiliza la palabra responsabilidad como sinónimo de obligación; sin embargo este no es exacto, toda vez que se confunde la consecuencia con la causa, ya que la responsabilidad surge como consecuencia del incumplimiento de un deber de hacer o no hacer (obligación), es decir que la responsabilidad es el imperativo de soportar una sanción, como consecuencia del incumplimiento de una obligación (causa).

Existen dos formas de aplicar la responsabilidad, una la llamada responsabilidad por culpa y otra conocida como responsabilidad objetiva o absoluta.

En el caso de la responsabilidad por culpa, la imposición de sanciones al individuo considerado responsable supone una “culpa” por parte del autor del hecho ilícito, esto es,

¹² MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 3er. y 4to cursos. (Colección de textos jurídicos universitarios). Editorial: Oxford University Press-Harfa México, S.A. Edición; Segunda. México. septiembre de 1999.

las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor cometió el hecho ilícito o tuvo la intención de cometerlo; para la responsabilidad objetiva, por el contrario, no es relevante la culpa del autor, basta que el hecho ilícito se realice con o sin culpa del autor para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable.

Tratándose de servidores públicos, la falta de cumplimiento de los deberes en la función pública origina una responsabilidad de diversa naturaleza, respecto de terceros y de la propia administración pública. La responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos es: política, penal, administrativa y civil.

“La responsabilidad jurídica de quienes laboran al servicio del Estado, es decir, de los servidores públicos, está sujeta a una normativa jurídica específica, contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la legislación secundaria y en otros ordenamientos, que permiten distinguir un marco constitucional, un marco legal, un marco estatutario y un marco complementario de la responsabilidad de los servidores públicos.

Básicamente, el marco constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos está contenido en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, compuesto por siete artículos: del 108 al 114.

El marco legal de la responsabilidad de los servidores públicos, esta regulada principalmente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Código Penal Federal; Código Civil Federal; y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Conforman el marco jurídico estatutario de la responsabilidad de los servidores públicos los estatutos jurídicos que bajo diversas denominaciones rigen la actuación del personal perteneciente al servicio profesional de carrera en diversas áreas del sector público.

Fundamentalmente integran el marco complementario de la responsabilidad de los servidores públicos las condiciones generales de trabajo de cada área del mismo sector.”¹³

¹³ SERRANO Migallón, Fernando y Carlos Arriola Woog. Temas Selectos de Derecho Constitucional. Editorial: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. Marzo de 2003. Págs. 149. – 150.

Es importante que todo servidor público considere que en lo individual es el único responsable de sus acciones u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que contravenir una disposición que está obligado a cumplir le traería como consecuencia el inicio de un procedimiento administrativo, el de una averiguación previa o ambas en su caso, repercutiendo en su función de servidor público al ser sancionado hasta con tres tantos del daño causado o del beneficio obtenido, con la destitución del cargo o la inhabilitación para acceder al servicio público y, en el peor de los casos, ser privado de su libertad, por lo que es importante que conozca la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal.

- **“Servidor Público:** es toda persona física, contratada, o designada mediante elección o nombramiento, Para desempeñar actividades atribuidas al Estado, a sus órganos gubernamentales o a los de la administración pública, mediante una remuneración.

Doctrinalmente, servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario.”¹⁴

Respecto de los servidores públicos, nuestra Ley fundamental establece el universo de los servidores públicos en los siguientes términos:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputará como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal. los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”¹⁵

Llama la atención que en el referido universo de los servidores públicos establecido en el artículo 108 constitucional no se incluya a todo el personal del Poder Legislativo -sólo a los diputados y senadores-, ni al personal del Banco de México, ni al de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo cual es indebido.

¹⁴ Ibidem. Pág. 150.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo 2, agrega que son sujetos de dicha ley todos aquéllos arriba mencionados, así como las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

El Código Penal Federal, en su artículo 212, señala que “servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.”¹⁶

El Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal en su artículo 2, fracción XX, establece que servidor público es las personas al servicio de la Administración Pública Federal que ocupan un puesto correspondiente a los grupos jerárquicos que se detallan en el tabulador de percepciones ordinarias.

A la luz de estos ordenamientos queda claro que quienes presten sus servicios a dependencias y/o entidades de la Administración Pública son considerados servidores públicos, sin importar el tipo de contratación o nombramiento.

Los servidores públicos pueden ser clasificados de acuerdo a diferentes criterios, entre otros, en atención a su denominación y en razón de su status laboral los cuales se comentan a continuación.

En atención a su denominación, en el universo de servidores públicos, el derecho positivo y la doctrina aluden al funcionario público con una connotación diferente a la de empleado público; así, la doctrina distingue expresamente al funcionario - y dentro de esta categoría al alto funcionario - del empleado.

a) Funcionario Público: es “la persona física elegida, nombrada o contratada para ocupar un cargo público cuyo desempeño implica el ejercicio, en nombre del Estado, de sus órganos gubernamentales o de la administración pública, de funciones, actividades, facultades o poderes, de representación, de iniciativa, de decisión y de mando.”

¹⁶ Código Penal Federal.

b) Empleado Público: es la persona física que, mediante nombramiento, contrato o mecanismo equivalente, desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública, sin contar con facultad o poder de decisión o de mando, ni representa al órgano, dependencia o institución en que labora. Según el doctor Andrés Serra Rojas: "el empleado público se caracteriza, por no tener atribución especial designada en la ley".¹⁷

De conformidad con su status laboral los servidores públicos se clasifican en de base y de confianza, estos últimos de acuerdo con una subclasificación reciente, pueden ser de carrera o de libre designación.

I) "Servidor Público de Base: doctrinariamente, los servidores públicos de base se pueden identificar con los empleados públicos, por carecer de facultades o poderes de decisión o de mando, así como por no representar al órgano, dependencia o institución en que laboran.

De conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en los términos del apartado B del artículo 123 constitucional debe regir entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores son servidores públicos de base - y en consecuencia inamovibles después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente - los no incluidos en el catálogo del artículo 59 de dicho ordenamiento legal.

II) Servidor Público de Confianza: no existe un criterio definido para determinar la calidad de servidor público de confianza, porque con base en el hecho de que, si bien es cierto que los servidores públicos en general se encuentran protegidos por una legislación que sustenta avanzados principios sociales, en materia de puestos de confianza constituye una excepción que debe ser rigurosamente atendida por los efectos limitativos como la calificación de las funciones que en la propia ley se consignan en las cuales queda incluida una extensa gama de situaciones que al quedar aclaradas en el nombramiento que se expide a cada persona, han de ser atendidas en su carácter y contenido.

El artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del

¹⁷ SERRANO Migallón, Fernando y Carlos Arriola Woog. Temas Selectos de Derecho Constitucional. Editorial: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. Marzo de 2003. Págs. 151. – 152.

apartado B del artículo 123 constitucional, en términos generales considera como servidores públicos de confianza:

- Los adscritos a la Presidencia de la República,
- Los que desempeñen funciones de dirección, investigación o fiscalización,
- Los que tienen a su cargo el manejo de fondos y valores,
- Los que desempeñen de manera exclusiva y permanente funciones de auditoría,
- Los que tengan facultad para decidir sobre compras y adquisiciones, o que apoyen con elementos técnicos tales decisiones,
- Los responsables de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores en almacenes, o de darlos de alta o baja en los inventarios,
- Los asesores y consultores de servidores públicos de alto rango,
- Los secretarios particulares,
- Los adscritos a las secretarías particulares y ayudantías,
- Los agentes del Ministerio Público Federal,
- Los agentes de la policía judicial, y
- Los miembros de la policía preventiva.

1.- Servidores Públicos de Carrera: en esta clasificación están considerados los trabajadores de confianza adscritos al servicio profesional de carrera de algún órgano, dependencia o área del sector público, en virtud de su profesionalización y del cumplimiento de los demás requisitos específicos correspondientes.

2.- Servidor Público de Libre Designación: se entiende por plazas de confianza de libre designación aquellas susceptibles de ser ocupadas por servidores públicos de confianza que puedan ser designados -y removidos- libremente por el titular del órgano, dependencia o área del sector público respectivo.”¹⁸

Con independencia de la denominación que reciban los servidores públicos, están obligados a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, y en caso contrario, les serán impuestas las sanciones señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

¹⁸ Ibidem. Págs. 152. – 154.

En lo concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos es dable distinguir, a la luz del derecho, diversos tipos de responsabilidad que como antes se dijo, pueden ser: política, penal, administrativa y civil.

Importa enfatizar que cada una de los diferentes tipos de responsabilidad no excluye a los demás; el artículo 109 constitucional dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Acercas del régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

“RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

- A)** Responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- B)** Responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito.
- C)** Responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y
- D)** Responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por la misma, susceptible de ser sancionado en diferentes vías con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94 Federico Vega Época y otro, 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once Votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo II, abril de 1996, pág. 128.”

A continuación entraremos al estudio de los diferentes tipos de responsabilidad que pueden ser asignadas a los servidores públicos las cuales se dividen en cuatro rubros y son: política, penal, administrativa y civil.

IV.2.1. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Específicamente en la fracción I del artículo 109 constitucional se alude a la responsabilidad política para hacer referencia a la categoría específica de responsabilidad imputable a ciertos servidores públicos de alto rango, siempre que en el ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que vulneren los intereses públicos fundamentales o deterioren su buen despacho. Sobre este particular, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos -reglamentaria del Título Cuarto Constitucional-, establece todo un catálogo de tales actos y omisiones.

Se considera que los actos u omisiones de los servidores públicos redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho (artículo 7), en las siguientes hipótesis:

- “El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución a las leyes federales cuando cause perjuicio grave a la Federación, a uno a varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior, y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la

Administración Pública Federal del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.”¹⁹

El Congreso valorará la existencia y gravedad y cuando se trate de actos delictivos se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

“El procedimiento de responsabilidad política de funcionarios, actualmente vigente en México, para fincar responsabilidad oficial a servidores públicos de alto rango encuentra sus antecedentes históricos: el juicio de residencia español y en el impeachment o Juicio político anglosajón, en los cuales fue inspirado.”²⁰

La responsabilidad política de los servidores públicos de alto nivel en el derecho mexicano, esta establecida en dos vertientes que son: el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, los cuales constituyen la máxima tribuna a la que puede someterse un funcionario público con fuero cuando incurre en un acto delictivo.

A) Juicio Político

“En el orden jurídico mexicano se entiende por juicio político el procedimiento de naturaleza jurisdiccional seguido en sede legislativa en contra de servidores públicos de alto rango para dilucidar su responsabilidad política ante acusaciones de incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”²¹

El juicio político es el proceso que se sigue para desaforar a un funcionario público por irregularidades o delitos y sólo se sigue contra funcionarios públicos investidos con la figura del fuero, dicho juicio puede ser resuelto en el sentido de absolver al inculpado. El proceso, de finalizar con el dictamen en contra del funcionario, consiste en la destitución de su cargo, inhabilitarlo de 1 a 20 años para el desempeño de todo empleo, cargo o comisión en el servicio público, asignación de sanciones económicas y, finalmente, dependiendo de la gravedad del acto, el funcionario puede ser remitido al Poder Judicial para efectos de sanciones penales. No procede por la mera expresión de ideas.

¹⁹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

²⁰ Ibidem. Pág. 144.

²¹ Ibidem. Pág. 154.

En el sistema político mexicano, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 110 Constitucional, pueden ser sujetos de juicio político:

- “Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión,
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Los Consejeros de la Judicatura Federal,
- Los Secretarios de despacho,
- Los Jefes de Departamento Administrativo,
- Los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- El Procurador General de la República,
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal,
- Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito,
- Los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal,
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal,
- El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral,
- Los Magistrados del Tribunal Federal Electoral,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos,
- Gobernadores de los Estados, *
- Diputados Locales, *
- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, *
- Miembros de los Consejos de las Judicaturas. ^{**22}

Estos últimos (*) por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, con efectos declarativos, en cuyo caso se comunicará a las legislaturas locales para que procedan como corresponda.

“Los titulares del Banco de México y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no figuran en la relación de servidores públicos políticamente enjuiciables, contenida en el

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

artículo 110 constitucional, tal omisión se subsana en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, que previene: Las personas encargadas de la conducción del Banco Central podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto en el artículo 110 de esta Constitución. En tanto que la parte final del antepenúltimo párrafo del apartado “B” del artículo 102 constitucional se establece que el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la propia Constitución.

El segundo párrafo del artículo 108 constitucional, implícitamente exenta al presidente de la República de responsabilidad política y además le otorga inmunidad durante el tiempo que dure en el cargo respecto de casi todas las conductas delictuosas contempladas en la legislación penal, en consecuencia, sólo puede incurrir en responsabilidad penal por traición a la patria y delitos graves del orden común, lo cual se cuestiona cada vez con más insistencia, a efecto de que pueda ser enjuiciado políticamente por conductas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y se amplíe el catálogo de conductas delictuosas por las que se le pueda fincar responsabilidad penal.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a los Congresos estatales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y leyes federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales, en cuyo caso la resolución del juicio respectivo será sólo declarativa y se dará a conocer al Poder Legislativo local correspondiente a fin de que proceda como corresponda, en ejercicio de sus atribuciones.”²³

El juicio político podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

“En su último párrafo, el artículo 109 constitucional concede acción popular - lo reitera el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos-, en cuya virtud cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas de los servidores públicos políticamente

²³ SERRANO Migallón, Fernando y Carlos Arriola Woog. Temas Selectos de Derecho Constitucional. Editorial: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. Marzo de 2003. Pág. 157.

enjuiciables que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o acerca de la conducta de cualquier servidor público que implique responsabilidad penal o administrativa.

Llama la atención que sólo los ciudadanos, los cuales difícilmente llegan a tener elementos de prueba puedan presentar denuncias respecto de las actuaciones de los servidores públicos que impliquen responsabilidad política, mas no tengan ese derecho las personas jurídicas como los sindicatos, las organizaciones obreras y campesinas, las cámaras de comercio y demás corporaciones empresariales, las organizaciones no gubernamentales y los partidos políticos, por citar algunos, quienes están en mayor posibilidad de contar con pruebas que acrediten tal responsabilidad, por lo que debiera facultarse a presentar denuncia contra los servidores públicos políticamente enjuiciables, a toda persona física o moral que tuviese pruebas de su presunta responsabilidad.

El procedimiento previsto para el desarrollo del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, y se divide en dos etapas, la primera a cargo de la Cámara de Diputados y la segunda encomendada al Senado.”²⁴

1.- Etapa a cargo de la Cámara de Diputados, se basa en que “toda denuncia contra servidores públicos que implique presunta responsabilidad política de los mismos deberá presentarse por escrito ante dicha Cámara, la cual, durante la primera etapa del juicio político, como lo previenen los artículos 74, fracción V y 110 de la Constitución, y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se erige en órgano instructor y de acusación, en cuyo desempeño se encarga de sustanciar el procedimiento, por conducto de las Comisiones unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia, misias que al instalarse deben designar de entre sus miembros a quienes integren la Subcomisión de Examen Previo, de Denuncias de Juicios Políticos, asimismo, debe integrarse la Sección Instructora en la Cámara de Diputados, prevista en el artículo 11 del citado ordenamiento legal.”²⁵

“Dentro de un plazo de sesenta días naturales, contados desde el día siguiente al que le fue turnada la denuncia, la Sección Instructora debe practicar todas las diligencias y entregar

²⁴ Ibidem. Págs. 157. – 158.

²⁵ Idem.

sus conclusiones a la Mesa Directiva de la Cámara, a fin de que ésta se erija en órgano de acusación, hecho lo cual, en la sesión respectiva, la Secretaria dará lectura a las constancias procedimentales o un resumen de las mismas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora, tras lo cual se debe conceder el uso de la palabra al denunciante y al denunciado para que aleguen lo que a su derecho convenga, tras lo cual, se pondrán a discusión y votación las conclusiones de la Sección instructora.

Si la Cámara considera improcedente acusar al denunciado, éste continuará en el ejercicio de su cargo, de lo contrario deberá ser separado del mismo y puesto a disposición del Senado, a cuyo efecto se le debe enviar a dicha Cámara la acusación respectiva, misma que habrá de sostener ante el Senado una comisión integrada por tres diputados.

2.- Etapa encomendada al Senado, se inicia con la recepción de la acusación, turnándola a la Sección de Enjuiciamiento la que emplazará tanto a la Comisión de Diputados a cuyo cargo esté la acusación, como al acusado y a su defensor para que, dentro del término de cinco días naturales siguientes al emplazamiento, presenten por escrito sus alegatos; transcurrido tal plazo, con o sin alegatos, la Sección de Enjuiciamiento del Senado habrá de entregar a la Secretaria del Senado sus conclusiones debidamente fundadas, las que deberán contener la propuesta de sanción que corresponda imponer al denunciado, misma que no podrá ser distinta a destitución e inhabilitación.”²⁶

Es de precisarse que tratándose de funcionarios federales, la resolución se ejecuta en sus términos, pero en caso de que se tratare de un funcionario local, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, lo que significa que la resolución en comento no tiene carácter de sentencia sino de recomendación.

Respecto a la definitividad de la resolución del juicio político, se comenta que en el artículo 110 constitucional que, como se ha visto, diseña el esquema del juicio político mexicano, en su último párrafo erige como inatacables a las declaraciones y resoluciones de ambas cámaras legislativas, por lo que no son impugnables en la vía de amparo, las resoluciones emitidas en el juicio político, sin embargo, estas Cámaras deben observar la garantía de audiencia a favor del funcionario acusado.

²⁶ Ibidem. Págs. 159 - 160.

Además, los servidores públicos sancionados mediante el juicio político no pueden ser beneficiarios de indulto, habida cuenta que en los términos del capítulo IV del Código Penal Federal, el indulto no podrá otorgarse respecto de la ocupación de cargo o empleo público.

De la misma manera, los altos funcionarios sancionados a través de juicio político tampoco pueden beneficiarse a través de la figura de la amnistía, dado que de acuerdo con la fracción XXII de la Constitución, el Congreso tiene facultad para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, supuesto que no se surte en el caso del juicio político, por no ser éste de la competencia de los referidos tribunales.

Por último, conviene tener presente que el titular del Poder Ejecutivo no puede vetar las resoluciones emitidas por las cámaras del Congreso en un juicio político, en virtud de la disposición expresa del inciso j) del artículo 72 constitucional.

B) Declaración de Procedencia

“La Declaración de Procedencia es la figura legal disponible para buscar el castigo de funcionarios que pueden disfrutar del fuero constitucional, “esta destinada a garantizar la inmunidad (o fuero constitucional) de determinados servidores públicos de alto rango, de la que se les inviste no tanto con el afán de proteger su persona sino con el de asegurar el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas; se trata de un acta administrativa emitida en sede legislativa, en cuya virtud se retira el obstáculo jurídico establecido para la realización de ciertos actos jurídicos cuales son, el ejercicio de la acción penal en contra de un servidor público investido de inmunidad, su sujeción a un proceso penal”²⁷ ante el Poder Judicial para los efectos legales que supone una sanción penal y pecuniaria.

“Presentada la denuncia penal en contra de algún servidor público, cumplidos los requisitos procedimentales y practicadas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, la Sección Instructora dictaminará si ha lugar o no a proceder penalmente en su contra y dará cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en jurado de procedencia en

²⁷ Ibidem. Pág. 161.

procedimiento similar al ya señalado para el juicio político.”²⁸

“De no emitirse la declaración de responsabilidad solicitada, una vez que termine el acusado el ejercicio de su cargo, la imputación por la comisión del delito por el que se le acusa, seguirá su curso, dado que la resolución de la Cámara, - cualquiera que sea su sentido -, no prejuzga los fundamentos de la imputación. Los plazos de prescripción, según previene el artículo 114 constitucional, se interrumpen en tanto el servidor público desempeña el cargo que le confiere inmunidad”²⁹, los cuales nunca serán inferiores a tres años.

Se considera que los titulares del Banco de México y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son políticamente enjuiciables pese a no figurar en la relación contenida en el artículo 110 constitucional, en virtud de sendas disposiciones contenidas en los artículos 28 y 102, apartado B de la Constitución, y no se requiere de declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados para, en su caso, ser procesados penalmente.

Como se aprecia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es extensa en lo que se refiere a reglas en materia de responsabilidad política, pero en la práctica su aplicación no ha prosperado mayormente, quedándose en la etapa inicial del procedimiento.

IV.2.2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En el momento en que a un individuo se le otorga un cargo en el Estado y aquel acepta, queda incorporado al sector público, sujeto a un régimen jurídico estricto de derecho público. La particular situación que presentan los trabajadores al servicio del Estado los sujeta a una regulación especial de carácter administrativo, en atención a su participación en el ejercicio de la función pública.

“El poder disciplinario es la facultad que tiene el estado de aplicar a su personal, una cierta represión por las faltas que ha cometido en el ejercicio sus funciones o que puedan producir

²⁸ PALACIOS Alcocer, Mariano. Federalismo y relaciones intergubernamentales. Editorial: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México. Diciembre de 2003. Pág. 173.

²⁹ SERRANO Migallón, Fernando y Carlos Arriola Woog. Temas Selectos de Derecho Constitucional. Editorial: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. Marzo de 2003. Pág. 157.

efecto sobre el ejercicio de las misas.”³⁰

“Se entiende por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas, es decir, infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar a la administración pública, que no están tipificadas como delitos; se trata, de conductas ilícitas relativamente leves, que pueden dar lugar a sanciones también menores, impuestas por las autoridades administrativas sin que intervenga necesariamente el aparato judicial.

Tales ilícitos pueden ser cometidos tanto por particulares como por servidores de la misma administración pública, lo anterior refleja que la administración pública puede ser lesionada”³¹ por la conducta dañina de sus propios representantes, es decir desde su interior, o también puede ser perjudicada desde fuera, y en su relación con terceros o particulares.

Todo servidor público debe responder y rendir cuentas ante la autoridad y ante la ciudadanía por cualquier decisión o acción que afecte al interés público y sea contraria a lo que establece la ley.

El riesgo de cometer una falta como servidor público es mayor, ya sea por desconocimiento de sus obligaciones, por falta de información, porque están sujetos a "presiones", o por cualquier otra situación. Sin embargo, no hay ninguna justificación que los dispense de hacer algo indebido, incurrir en alguna responsabilidad administrativa y ser sancionados.

La aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos, esta prevista en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rijan en el servicio público y deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

La Constitución Política Federal señala que las sanciones, además de las indicadas en las leyes, serán suspensión, destitución, inhabilitación y multa; las multas habrán de establecerse conforme al beneficio económico logrado por el responsable y con los daños y perjuicios causados por su conducta u omisión; en todo caso, no podrán ir más allá de tres

³⁰ SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial: Porrúa, S.A. México. 7 de julio de 1959. Pág. 345.

³¹ SERRANO Migallón, Fernando y Carlos Arriola Woog. Temas Selectos de Derecho Constitucional, Editorial: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. Marzo de 2003. Págs. 148 - 149.

veces del beneficio logrado o de los daños y perjuicios originados.

A partir de los principios, condensados en legalidad y eficiencia, que rigen la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuya aplicación corresponde básicamente a la Secretaría de la Función Pública, y a los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; en esa ley se determinan las obligaciones de los trabajadores del Estado, para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley como infracciones.

Al respecto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 7, que: "Será responsabilidad de los sujetos de la Ley (servidores públicos) ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público."³²; y en el artículo 8 las obligaciones que se precisan para los servidores públicos, entre otras:

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

³² Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Así, cuando los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incurran en actos u omisiones que generen un incumplimiento a sus obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, incurren en una responsabilidad, la cual por su naturaleza es de carácter administrativo, y trae como consecuencia la imposición de una sanción administrativa.

El artículo 13 de la citada Ley, establece las sanciones por falta administrativa a las que los servidores públicos pueden ser acreedores por no cumplir debidamente sus obligaciones, las cuales pueden ser:

- I) “Amonestación privada o pública (apercibimiento);
- II) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III) Destitución del puesto;
- IV) Sanción económica, e
- V) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.”³³

³³ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La imposición de sanciones se calculará tomando en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales.

Además establece que, cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación, o también pueden ser la inhabilitación hasta por veinte años en caso de que el beneficio o lucro, o los daños o perjuicios causados excedan las doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal o cuando se trate de conductas graves de los servidores públicos.

Si todos los servidores públicos conocieran dicha información, seguramente evitarían radicalmente toda conducta irregular o ilegal. Además de que los motivaría para que su desempeño como servidores públicos sea muy satisfactorio y se oriente a la excelencia.

“No debe confundirse el poder disciplinario con el derecho penal aunque los dos tengan como carácter el de ser procedimientos de represión para fines sociales. El derecho penal se aplica a todos, el poder disciplinario sólo a los servidores públicos. Las sanciones del primero son más graves que las del segundo. Las sanciones penales deben estar precedidas de los formalismos constitucionales. Artículos 19 y 20 de la Constitución, en cambio, el poder disciplinario implica procedimientos más atenuados.”³⁴

La responsabilidad administrativa está relacionada con las faltas cometidas por el servidor público en el ejercicio de sus funciones.

Es de señalada importancia, la existencia del registro patrimonial de los servidores públicos; así se capta la información acerca de los bienes de los trabajadores del Estado, que sirve de base para realizar la detección de posibles ilícitos. La información debe proporcionarse al inicio y la terminación de la relación laboral y cada año en que ésta dure; esa obligación corresponde a todo servidor público a partir de jefe de departamento o su equivalente.

La omisión por presentar la declaración de situación patrimonial en los tiempos antes citados, conlleva a la sujeción del procedimiento administrativo disciplinario, además en caso de que se detecte alguna irregularidad en las tareas de un servidor público, la Secretaría de la Función Pública procederá a sancionar el acto o la omisión, o hacer la

³⁴ SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial: Porrúa, S.A. México. 7 de julio de 1959. Pág. 345.

denuncia correspondiente, ya que si existe el ilícito no es de su competencia. Las decisiones de esa dependencia pueden ser impugnadas mediante recurso administrativo de revisión, o mediante juicio de nulidad interpuesto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

IV.2.3. RESPONSABILIDAD PENAL

“Siempre que se vulneran o ponen en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reacciona mediante castigos impuestos a quienes realizaron tales atentados, salvo que esas conductas indebidas no sean deliberadas, es decir, los autores no sean penalmente responsables; por tanto, la responsabilidad penal reclama investigar la culpabilidad del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, la ponen en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.”³⁵

La responsabilidad penal por parte de servidores públicos, existe por actos u omisiones derivadas del empleo, cargo o comisión tipificados como delitos. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, se actuará conforme disponga el código penal o la ley especial que tipifique el acto u omisión, aunque en algunos casos, se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no (Declaración de Procedencia).

El Código Penal Federal establece en su artículo 212, que servidor público “es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos

³⁵ SERRANO Migallón, Fernando y Carlos Arriola Woog. Temas Selectos de Derecho Constitucional. Editorial: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. Marzo de 2003. Págs. 144 - 145.

federales.”³⁶

En los artículos 214 al 224, del Código Penal Federal se tipifican once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, y cometidas en el desempeño de su encargo oficial, los cuales pueden ser sancionados con pena de prisión, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión, dichos delitos son:

- Ejercicio indebido del servicio público,
- Abuso de autoridad,
- Coalición de servidores públicos,
- Uso indebido de atribuciones y facultades,
- Concusión,
- Intimidación,
- Ejercicio abusivo de funciones,
- Tráfico de influencia,
- Cohecho,
- Peculado, y
- Enriquecimiento ilícito.

Asimismo, el título decimoprimer del Código Penal Federal, en su artículo 225, determina veintiocho delitos contra la administración de justicia que también solo pueden ser cometidos por servidores públicos, -todos sancionados con penas de prisión, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos-.

Aparte de esos delitos, que el código agrupa como "cometidos por servidores públicos" y "cometidos contra la administración de justicia", se consideran los siguientes, dada su naturaleza, pueden incidir los agentes del poder público: traición a la patria, espionaje, sabotaje, violación de inmunidad y neutralidad, evasión de presos, violación de correspondencia, ultraje a las insignias nacionales, revelación de secretos, falsificación de documentos, variación del nombre o del domicilio, uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados, jerarquías, divisas, insignias y siglas; contra el consumo y la riqueza nacionales, violación de garantías constitucionales y fraude.

³⁶ Código Penal Federal.

Desde luego, el servidor público puede llegar a cometer cualquier delito federal o del fuero común, siendo responsable conforme a las leyes relativas. Las listas anteriores pretenden enumerar los que serían cometidos eventualmente, como una desviación del ejercicio de la función pública.

En la materia penal existe la protección constitucional a servidores públicos de alta jerarquía. Esta protección se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, a la que se refiere el artículo 111 constitucional, y consiste en que no se puede proceder penalmente contra dichos funcionarios sin autorización previa de la Cámara de Diputados a la cual se le denomina declaración de procedencia, y trae como consecuencia si procede, que el funcionario acusado quede separado de su cargo o comisión y sujeto a los tribunales competentes en materia penal, para que actúen conforme a la ley.

Pero, si la Cámara resuelve en sentido negativo, deberá suspenderse el procedimiento, lo que no impide que cuando el acusado termine el ejercicio de su encargo oficial, pueda ser encausado penalmente.

“Según la Constitución General de la República, el presidente, durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común; aunque no aclaré que delitos se estima graves. La acusación se hará ante la Cámara de Senadores, la que resolverá al respecto. El código penal federal establece como delitos graves: homicidio con agravantes, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías generales de comunicación, uso ilícito de aeropuertos, delitos contra la salud, corrupción de menores, lenocinio, falsificación de moneda, salteador de caminos, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, tráfico de indocumentados, posesión o uso de armas prohibidas y defraudación fiscal.”³⁷

“Por otro lado, la Ley Suprema establece en su artículo 111, que para proceder penalmente contra los Diputados Federales y Senadores, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del consejo de la judicatura federal, los secretarios de estado, los jefes de departamento administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal,

³⁷ MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 3er. y 4to cursos, (Colección de textos jurídicos universitarios), Editorial: Oxford University Press-Harla México, S.A. Edición; Segunda. México. septiembre de 1999. Pág. 332 – 333.

el procurador general de la república y el procurador de justicia del Distrito Federal, así como los consejeros del Instituto Federal Electoral y los magistrados de la sala superior del Tribunal Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere que la Cámara de Diputados por mayoría de sus miembros presentes en sesión, apruebe actuar contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento, pero ello no será obstáculo para que la averiguación previa por la comisión del delito reanude su curso cuando el inculpado haya concluido su cargo o empleo, porque la misma no juzga los fundamentos de la acusación.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia y consejeros de las judicaturas de las entidades federativas, se seguirá el procedimiento establecido para los funcionarios federales, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a la legislatura local, en el ejercicio de su competencia, actúe como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores en materia de responsabilidades de altos funcionarios, no admiten recurso alguno.”³⁸

De conformidad con el artículo 213 del Código Penal Federal, las sanciones impuestas a los servidores públicos se individualizarán, para tal efecto el Juez tomará en cuenta, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

“La responsabilidad por delitos cometidos durante su encargo por cualquier servidor público, será exigible según los plazos de prescripción establecidos en la legislación penal, pero nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el funcionario desempeñe algún cargo con fuero constitucional en los términos del artículo

³⁸ Ibidem. Pág. 333.

111 de la constitución.”³⁹

IV.2.4. RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil deriva del daño o perjuicio inflingido a un individuo o a varios en lo particular, por actos u omisiones del servidor público realizadas con motivo de su empleo, cargo o comisión, ya que “desde el surgimiento del Estado y del derecho, el peudicado no puede, por sí, aplicar un castigo al autor de dicho mal, deberá limitarse a solicitar, ante los tribunales competentes, la reparación del daño o perjuicio causado.

La responsabilidad civil se da por causar a una persona daños o perjuicios, valuables monetariamente, dicha responsabilidad civil tiene su fundamento en los artículos. 1910 y 1927 del Código Civil Federal, que establecen lo siguiente:

- a) “El que obrando contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, y
- b) El estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas; tal responsabilidad es solidaria en ilícitos dolosos y subsidiaria en otros casos, y solamente se hará efectiva contra el estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con qué responder del daño y perjuicio causados.”⁴⁰

Tratándose de responsabilidad de carácter civil, esta se presenta cuando el servidor público mediante un acto u omisión, y en ejercicio de la función pública, causa un daño a un particular. Esta responsabilidad puede generarse a cargo de cualquier servidor público y podrá el particular acudir directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que ésta resuelva lo conducente, es decir si paga o no al particular la indemnización por los daños y perjuicios causados; sin menoscabo de que el reclamante pueda acudir a las vías jurisdiccionales correspondientes.

El Estado sólo es responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus funciones que les estén encomendadas,

³⁹ Ibidem. Pág. 334.

⁴⁰ Código Civil Federal.

y podrá repetir en contra de estos servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, como lo señala el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la responsabilidad civil, tiene escasa relevancia que el acto perjudicial hacia un particular ponga o no en riesgo los intereses de la sociedad, ni si el autor del daño tiene o no imputabilidad, ya que lo único que se necesita es determinar si existe un nexo jurídico de obligación entre dos sujetos, que los pueda convertir a uno en acreedor (particular y/o Estado) y a otro en deudor (servidor público).

IV.3. FISCALIZACIÓN (CONTROL Y SUPERVISIÓN)

La transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda fue un primer paso hacia la consolidación de un sistema externo de control y evaluación de políticas creíbles, que surgió a partir de 1999 con la consolidación de la máxima instancia fiscalizadora autónoma, denominada Auditoría Superior de la Federación.

“Durante los años 70’s y 80’s del siglo anterior, no había restricción financiera (sobre todo cuando la idea de que "gobernar era gastar" se mantenía vigente), ya que el presupuesto se dejaba a la suerte de la negociación política. El resultado final era un nivel de conflicto, por que repercutía negativamente en el área de la fiscalización y en general, de inspección externa y evaluación de las políticas.”⁴¹

Hoy en día, la fiscalización ampliada de los organismos autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y aún las universidades públicas no escapan a esta función de control externo y evaluación que garantice la conducción organizacional transparente y eficiente. Con la nueva ley de fiscalización, todo organismo que opera, en su totalidad o en parte, con dinero de la ciudadanía es fiscalizable.

Es por ello que el desarrollo de las sociedades depende en gran medida del papel que desempeñan los gobiernos en la captación y aplicación de los recursos públicos y en la eficacia, eficiencia y economía con las que se ejecutan los programas gubernamentales.

⁴¹ Auditoría Superior de la Federación. Segundo Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2003. Pág. 84.

Es indispensable que los gobiernos cuenten con órganos de fiscalización superior que se encarguen de la fiscalización de los bienes y recursos a cargo de toda instancia oficial que haga uso de ellos en el cumplimiento de las funciones que la ley le ha determinado.

Las facultades y atribuciones de los órganos de fiscalización superior deben generar las condiciones necesarias que permitan la institucionalización de la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

La rendición integral de cuentas es un elemento fundamental de la democracia plena; el vínculo que mantiene la legitimidad de los estados democráticos, y el mecanismo que hace posible el equilibrio entre los poderes, es primordial arraigar la cultura de la rendición integral de cuentas en el servicio público, sobre todo, en los responsables del manejo de los recursos del pueblo. El objetivo de esta área es lograr la rendición integral de cuentas clara y transparente en todos los niveles, esferas y funciones de la administración pública.

“La incorporación de revisiones por situaciones excepcionales y finalmente, de manera crucial, la posibilidad de determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales, derivados de la acción pública ilegal, irresponsable, pero también, ineficiente, en estos casos la Auditoría Superior de la Federación puede fincar las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes e, incluso, promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes. Esta facultad constituye un paso hacia adelante en la edificación de la llamada cultura de rendición de cuentas. El reto es, desde luego, saber ejercerla.”⁴²

Hoy, la visibilidad de la acción fiscalizadora es más nítida, como resultado de la expansión del universo fiscalizable, de la ganancia de facultades sancionatorias y del carácter público de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública.

Dentro del Poder Ejecutivo, y por lo tanto de carácter interno, existen órganos encargados del control de los recursos públicos a cargo de las diferentes dependencias y entidades que lo integran. Dentro de las facultades del Poder Legislativo y con carácter exclusivo dentro de la Cámara de Diputados en tanto órgano constituido por representantes populares, está la facultad de ejercer esta atribución, con carácter externo, en el entorno de la fiscalización

⁴² Ibidem. Pág. 82.

superior. “Aunque los términos control y fiscalización pueden utilizarse indistintamente para describir ambas funciones, podemos decir que en el primer caso, esas facultades pueden describirse mediante términos como: supervisión, vigilancia, control, revisión; en el segundo, y a partir de la rendición de cuentas, podemos hablar de revisión, glosa, y propiamente fiscalización superior.

Es importante tener en cuenta que las diferencias en las atribuciones de unos y otros órganos, pueden establecerse considerando el objeto y los sujetos del control y la fiscalización, el tiempo de realización de las actividades de vigilancia y revisión, el objetivo y destino de los informes, y la forma de fincamiento de responsabilidades. Las atribuciones del Poder Legislativo implican, no sólo la realización de las actividades de auditoría y sus resultantes en casos específicos, sino también la evaluación de los resultados de la gestión gubernamental.”⁴³

Recordemos que “las operaciones realizadas por las entidades gubernamentales deben ser registradas atendiendo a una normatividad. Estos registros, integrados en la Cuenta Pública, así como los elementos complementarios y los comprobantes correspondientes, se constituyen en los principales elementos sobre los que se efectúa la fiscalización. El registro debe realizarse atendiendo a los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, que son los fundamentos esenciales que sustentan el registro correcto de las operaciones, la elaboración y presentación oportuna de estados financieros y presupuestarios, basados en su razonabilidad, eficiencia demostrada, respaldo en legislaciones especializadas y aplicación general de las técnicas de contabilidad gubernamental.

La fiscalización, por su parte, es un término que tiene una connotación muy amplia; significa, principalmente, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas. Implica la existencia de mecanismos de revisión que se denominan de inspección, de vigilancia, de seguimiento, de auditoría, de supervisión, de control y de evaluación”⁴⁴ del desempeño.

“Los principios que deben regir la actuación de los órganos de fiscalización superior son los

⁴³ AMPUDIA Orozco, Víctor Javier. “Ponencia: La Fiscalización por el Poder Legislativo ante la reforma hacendaría”. Convención Nacional Hacendaría. México. 6 de mayo de 2004.

⁴⁴ Idem.

siguientes:

- Los órganos de fiscalización superior sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son constitucionalmente autónomos y se encuentran legalmente protegidos contra influencias exteriores.
- Aunque una autonomía absoluta respecto de los demás órganos estatales es difícil de alcanzar, los órganos de fiscalización superior deben buscar el mayor grado de independencia funcional y organizativa para el cumplimiento de sus funciones.
- Se debe poner a disposición de los órganos de fiscalización superior los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les competen.
- Los órganos de fiscalización superior deben poseer la facultad, de solicitar directamente de la autoridad presupuestal del Estado los documentos de registro y control financieros que estimen necesarios.
- Los órganos de fiscalización superior deben ser autónomos en la administración de su propio presupuesto.
- La autonomía constitucional que se otorgue a los órganos de fiscalización superior, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos de la Cámara de Diputados Federal o de los Congresos locales y ejerzan sus acciones fiscalizadoras por encargo de éstos. La Constitución debe regular las relaciones entre los órganos de fiscalización superior y el Congreso.
- Los órganos de fiscalización superior deben rendir cuentas a la sociedad de los recursos públicos que manejan, y ser sujetos a la fiscalización de la aplicación correcta de los mismos.

Los objetivos de los órganos de fiscalización superior deberán ser:

- Fiscalizar que los recursos que ejerzan los diferentes órdenes de gobierno se apliquen con eficiencia, eficacia y economía, y conforme a las disposiciones reglamentarias correspondientes.
- Fomentar una cultura de rendición de cuentas en todos los niveles de la administración pública.
- Verificar que las necesidades de la población en materia de educación, salud, empleo, vivienda, seguridad y procuración o impartición de justicia no se vean afectadas por el mal uso de recursos públicos.

- Contribuir a que el gobierno actúe de manera eficiente, eficaz y económica en el manejo de los recursos públicos.
- Combatir las prácticas de corrupción.”⁴⁵

En el cumplimiento de sus atribuciones y el desempeño de sus funciones, los órganos de fiscalización superior deben regirse por principios solidamente sustentados en criterios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

El ejercicio de la fiscalización superior no estaría completo, si los responsables de llevarla a cabo, no comprendieran que el fin último de las acciones del Estado es el desarrollo y bienestar del hombre concebido como un ser social. La visión humanista de quien trabaja en una entidad de fiscalización superior, ayuda a cimentar el compromiso que se contrae con la sociedad.

Los organismos y áreas responsables del control y supervisión institucionalizados son entidades públicas federales y por lo tanto sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, por tanto, esta requiere contar con un equipo multidisciplinario que evalúe anualmente el desempeño y el cumplimiento de sus funciones sustantivas, para poder alertar a la Cámara de Diputados sobre posibles contingencias e irregularidades que, eventualmente, pudieran conducir a situaciones de inestabilidad en los mercados financieros y cargas presupuestales adicionales. La Auditoría Superior de la Federación para el cumplimiento de esta área requiere:

- a) Programar revisiones en las instancias responsables de supervisar a instituciones financieras, bursátiles, aseguradoras, afianzadoras y de protección a ahorradores y usuarios de la banca.
- b) Buscar el fortalecimiento de los órganos de control.
- c) Conocer y ponderar los resultados de las auditorías practicadas por los órganos internos de control y los auditores independientes, con el propósito de incrementar y complementar los alcances de la fiscalización y vigilar la adopción de medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías.
- d) Estructurar esquemas de supervisión que aseguren que los registros contables y

⁴⁵ Auditoría Superior de la Federación. “El papel de los Órganos de Fiscalización Superior en la promoción de un buen gobierno”. Convención Nacional Hacendaría. México. 1ro de marzo de 2004.

presupuestales de las entidades públicas consignen todas sus operaciones y estén actualizados, ya que esta práctica, independientemente de que permite disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones, constituye uno de los mecanismos de control más perfeccionados y efectivos.

La Auditoría Superior de la Federación está obligada a revisar a través de la fiscalización de alto impacto, los cuantiosos recursos públicos que la Administración Pública Federal destina para ciertos programas de gobierno, con la finalidad implementar acciones correctivas, verificar que la aplicación de los recursos se ejercieron en los términos de las disposiciones presupuestarias y evitar así, la recurrencia en su desvío hacia fines distintos a los autorizados.

“En algunas ocasiones se ha apreciado que los órganos técnicos de fiscalización superior de los Estados, y aun el federal, resultan ineficaces a la hora de revisar la Cuenta Pública, y frecuentemente chocan con intereses partidistas y de servidores públicos de alto nivel. Todo esto hace urgente una modificación de las leyes correspondientes que permita mejorar, por ejemplo, la recomendación de sanciones, así como la aplicación de éstas.”⁴⁶

Parte de la problemática radica en que “dieciocho entidades federativas carecen de un ordenamiento legal que regule el acceso de la ciudadanía a la información y a los resultados de la gestión pública a cargo de los gobiernos estatales y municipales. Entre los municipios prácticamente no existen reglamentos específicos al respecto, siendo necesario impulsar a las entidades federativas y los municipios para que implementen normas en la materia.”⁴⁷

Una alternativa es la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas en los tres niveles de gobierno, este sistema estaría sustentado en tres sistemas nacionales: de Información Pública Gubernamental, de Información Legislativa y de Información Hacendaría, y complementándolo un Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales, un Padrón Único de Beneficiarios de Servicios Sociales, un Registro Nacional de Sancionados e Inhabilitados y un Padrón de proveedores sancionados por incumplimiento de contratos. Dicha propuesta fue presentada en la Convención

⁴⁶ VILLEGAS, Claudia. “Fiscalización inoperante”. Proceso. Semanario de información y análisis No. 1488. México. 8 de mayo de 2005. Pág. 34.

⁴⁷ CASTILLEJA, Rafael. “Urge un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas”. Debate legislativo en pleno. Año 2, No. 42. México. 6 de julio de 2004. Pág. 4.

Nacional Hacendaría del 2004.

El Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas se sustenta en cinco rubros generales: Información, Difusión, Fiscalización, Participación Ciudadana y Marco institucional para el combate a la corrupción y dignificación de la función pública.

“En las entidades federativas, no hay esquemas contables de costos ni tampoco hay formas adecuadas para el control de activos físicos e inventarios. La mayoría de los gobiernos locales no tienen una adecuada contabilidad patrimonial, e inclusive en el gobierno federal ésta debe ser fortalecida.

Además, se requiere de una apropiada conceptualización de temas fundamentales como patrimonio, activo, deuda pública y erario, entre otros. Por ello, es necesario un esquema contable debidamente armonizado, con marcos jurídicos similares y la instauración de modelos de información de cuentas compatibles que propicien esquemas de control, evaluación y fiscalización concurrentes. Para hacer posible la armonización contable a nivel nacional, la conceptualización de los temas fundamentales deberá tener carácter obligatorio en los tres niveles de gobierno, mediante reformas constitucionales.

Asimismo, es necesaria una modificación constitucional que obligue a los estados a desarrollar los mecanismos jurídicos para promover el acceso a la información gubernamental estatal y de los ayuntamientos. Además, se deberá apoyar a los órganos de acceso a la información en las entidades federativas con recursos presupuestales y técnicos para aplicar, en sus ámbitos de competencia, sistemas electrónicos de acceso a la información.

Una vez que todas las entidades federativas cuenten con estos elementos tecnológicos se deberá exhortar a los institutos estatales y al Instituto Federal de Acceso a la Información a establecer un convenio que permita crear una serie de vínculos entre sí para construir el Sistema Nacional de Información Pública Gubernamental.”⁴⁸

Otra propuesta vigente es la creación de un Sistema Nacional de Información Hacendaría que permita a cualquiera de los Estados, Municipios y a la ciudadanía en general conocer la información, sobre el origen, distribución, y destino de los recursos públicos, en todo el

⁴⁸ Idem.

país.

La constitución del Padrón Único de Beneficiarios con información sistematizada de los programas sociales federales, estatales y municipales, así como de sus beneficiarios, permitirá instrumentar políticas públicas integrales y complementarias en los tres órdenes de gobierno, para direccionar dichos programas hacia las áreas geográficas menos favorecidas y hacia los hogares más necesitados.

❖ **Fiscalización:** Las funciones asociadas al control y fiscalización de los recursos públicos propias del Poder Legislativo; en esa materia se tendrá que ampliar el ámbito y las facultades de los órganos de fiscalización, para fortalecer su independencia y autonomía para garantizar la imparcialidad del órgano de fiscalización externa, acercándolo a la sociedad. Así como, vigorizar la Auditoría Superior de la Federación, los Órganos de Fiscalización Superior de los estados, las contralorías estatales y las instancias de control municipal.

Es fundamental esclarecer el asunto competencial en materia de fiscalización de los recursos federales en los distintos niveles de gobierno, el cual requiere ser revisado a fondo, así como examinar las facultades de fiscalización en el Distrito Federal.

Es necesario que el Congreso de la Unión vigorice el papel del observador ciudadano en los procesos de licitaciones públicas para adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra, y que dichas licitaciones sean abiertas en cada entidad de la República. Además, se instrumente la figura de la Contraloría Social en el Ejecutivo Federal y a los restantes niveles de gobierno en el país, para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos públicos.

En cuanto a la profesionalización del servicio público, el ingreso de los mejores elementos humanos a la administración pública, estableciendo programas de capacitación a nivel nacional para las Entidades de Fiscalización Superior, como un Servicio Profesional de Carrera en todas las Entidades de Fiscalización Superior. Esto requeriría que el sistema de profesionalización se sustente en los principios de méritos e igualdad, con dos limitantes: competencia y desempeño.

Para fortalecer el marco jurídico en materia de responsabilidades, se deben realizar lo siguiente:

- a)** Exhortar a las entidades federativas y municipios a firmar los acuerdos con el gobierno federal para crear un Registro Nacional de Sancionados e Inhabilitados;
- b)** Crear del Padrón de Proveedores Sancionados por incumplimiento de contratos;
- c)** Armonizar las leyes federales y estatales en materia de responsabilidades;
- d)** Fomentar la cultura de la denuncia y protección al denunciante;
- e)** Regular sobre la responsabilidad patrimonial del estado; y
- f)** Reforzar la procuración e impartición de justicia en delitos cometidos por servidores públicos.

Las auditorías de legalidad, de regularidad y de cumplimiento financiero, son instrumentos sustantivos que los órganos de fiscalización superior deben llevar a cabo, a fin de verificar la correcta aplicación de los recursos públicos, de conformidad con la legislación y normatividad aplicable.

Adicionalmente, los órganos de fiscalización superior deben promover un mejor gobierno, mediante la realización de auditorías al desempeño, destacando la importancia de verificar que se cumplan los objetivos y las metas de las políticas y programas públicos y el uso eficaz y eficiente de los recursos gubernamentales.

Los órganos de fiscalización superior deben ser más proactivos que reactivos, para definir senderos y caminos que impulsen el buen gobierno, e identificar las grandes causas que propician la corrupción, señalando al Poder Ejecutivo de todos los niveles de gobierno, las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, para que éste actúe en su ámbito de competencia.

Es importante mencionar que para llevar a cabo auditorías de desempeño, primeramente es necesario contar con un sistema de evaluación del desempeño. Así, los órganos de fiscalización superior, deben promover que los organismos fiscalizados, definan y establezcan indicadores de evaluación del desempeño para aspirar a realizar una correcta medición respecto al grado y forma del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales de los diversos programas de gobierno, así como para medir el desempeño en la actuación de los servidores públicos.

Este sistema de indicadores debe reunir características de objetividad, calidad y posibilidad práctica de medición en un período determinado y a lo largo del tiempo, pero sobre todo, debe ser definido por la propia entidad auditada. Mediante el desarrollo de este sistema de evaluación del desempeño, los órganos de fiscalización superior podrán avanzar en la realización de mejores auditorías que promuevan el uso más eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Es evidente, por tanto, que los órganos de fiscalización superior constituyen el pilar institucional para asegurar a la sociedad, que las prácticas del buen gobierno se ejecuten de manera adecuada y sistemática.

Diversos indicadores permiten determinar la existencia de un buen gobierno en distintas materias, como son, entre otras: salud, empleo, vivienda, educación, recaudación tributaria, costo anual de trámites, regulación del mercado laboral, número de procedimientos, costo y duración de procesos legales, percepción de la corrupción, etc. De su evaluación, se pueden identificar las áreas de oportunidad para su mejoramiento y optimización.

Por ello, es obligación de las entidades de fiscalización superior convertirse en instituciones promotoras de la transparencia y mejora continua de los servicios públicos, garantes para la sociedad en general, de que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia, para el mejoramiento de su actuación que propicie la eliminación gradual de las grandes áreas generadoras de corrupción.

“Cuando los agentes fiscalizadores llegan a tener poder propio y cuando es difícil de monitorear lo que ellos están haciendo, se presenta el problema de la rendición de cuentas conocido como Vigilar al Vigilante, este es el cómo se puede mantener bajo supervisión y control a las instituciones fiscalizadoras. Este dilema tiene dos formas de resolverse:

- 1)** La más sencilla es la rendición de cuentas recíproca, esto es, dos organismos como “A” y “B”, se verifican uno al otro, ésta presenta con el transcurso del tiempo un posible resultado, la generación de vicios y complicidad para no hacer públicas las conductas corruptivas.
- 2)** La rendición de cuentas circular, esto es, “A” está obligado a rendirle cuentas a “B” y “B” está obligado a rendirle cuentas a “C”, y éste a su vez, está obligado a rendirle cuentas a

“A”. En una concepción lineal en donde una persona se ubica detrás de otra para vigilarla, el planteamiento no es conveniente, ya que siempre habrá necesidad de ubicar a otra persona atrás para vigilar al último en la fila. Lo que nos lleva a una situación absurda, porque caemos en una serie infinita, imposible de cubrir. Pero en un modelo circular es posible cubrir la necesidad de que cada miembro siempre sea vigilado por alguien más. A través de una formación circular, la serie deja de ser infinita, (vgr. a un grupo formado por diez personas en círculo, de modo que cada uno de ellos vigile al que está adelante).

De acuerdo con el modelo circular, el "sistema de vigilancia mutua" es aquel en el que nadie queda sin ser supervisado y, por tanto, sin exoneración de rendir cuentas."⁴⁹

Todos los Órganos de Fiscalización deberán adoptarlo para contribuir a la mejora de la gestión gubernamental, una Visión Estratégica que atiende a nueve áreas prioritarias, las cuales se mencionan a continuación:

- “1.- Eficiencia y Eficacia de la Acción Pública.** Eliminación del exceso de burocracia, tramitología y discrecionalidad en la toma de decisiones, que propician ineficiencia y corrupción, por lo que es necesario establecer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.
- 2.- Mejores Prácticas Gubernamentales.** Las entidades de fiscalización superior deben ser instituciones más impulsoras de la calidad de la gestión pública, que correctora y sancionadora de irregularidades. El sentido proactivo de la actuación fiscalizadora tiene que ver, con el establecimiento de sistemas de control eficaces, que cierren los espacios a la corrupción, pero que abran las puertas al mejoramiento de las prácticas gubernamentales.
- 3.- Estabilidad Laboral de los Servidores Públicos.** Establecimiento de modelos de servicio profesional de carrera, a fin de que los servidores públicos cuenten con la seguridad laboral necesaria para desempeñar adecuadamente su función, evitando la visión patrimonialista de los cargos públicos.

La adopción de modelos de servicio profesional de carrera forma parte de la estrategia para

⁴⁹ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003.

alentar el comportamiento ético de los servidores públicos y la excelencia en el desempeño institucional.

4.- Sistemas de Evaluación del Desempeño. Resulta imperativo promover la creación y operación de adecuados sistemas de evaluación del desempeño sustentados en indicadores estratégicos, de gestión y de servicios, que permitan revisar y calificar, el grado y forma de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones y el desempeño de los servidores públicos.

La implantación de sistemas de indicadores y parámetros de actuación, permiten evaluar sistemática y objetivamente el impacto de las políticas públicas y los beneficios sociales y económicos de las mismas.

Las auditorías del desempeño, deben también considerar, el impacto de acciones y programas en la conservación del medio ambiente. Impulsar el más amplio respeto a las normas ecológicas, es una tarea, que de manera prioritaria, llevan a cabo los principales órganos de fiscalización superior en el mundo, como demanda social generalizada y reclamo legítimo de las nuevas generaciones.

5.- Mecanismos de Supervisión y Control en la Gestión Pública. Estructurar esquemas de control y supervisión que aseguren que los registros contables y presupuestales de las entidades públicas consignen todas sus operaciones y estén actualizados, para fortalecer el proceso de rendición de cuentas, y al mismo tiempo, disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones. La adopción de medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías, debe ser una acción permanente de las Entidades de Fiscalización Superior.

6.- Oportunidades de Mejora. La identificación de oportunidades de mejora para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos públicos, debe ser una constante en la actuación de las entidades fiscalizadoras.

El aprovechamiento de capacidades y recursos, reconociendo las fortalezas institucionales e identificando los aspectos vulnerables, tienen como propósito el corregir las debilidades detectadas.

7.- Fiscalización de Alto Impacto. Optimizar la planeación y programación de las,

auditorías, que permita maximizar el alcance de las revisiones, buscando un crecimiento de la muestra fiscalizable en relación al total del presupuesto público, y consecuentemente, el fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas.

8.- Cultura de la Rendición de Cuentas. Impulsar la cultura de la rendición de cuentas clara y transparente en todas las esferas, niveles y funciones de la administración pública, como pilar fundamental de la democracia. Los servidores públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que le pertenecen a esta. La rendición de cuentas debe ser pública, porque públicos son los recursos que se manejan.

La rendición de cuentas es el vínculo que mantiene la legitimidad de los estados democráticos y uno de los mecanismos, sin el cual, sería imposible el equilibrio entre los poderes.

9.- Estudio de los Valores Éticos en los Programas Públicos de Educación. Es imprescindible elevar el nivel de la cultura cívica de la ciudadanía, y para esto se requiere un esfuerzo adicional de los actores políticos, de todos los niveles de la gestión gubernamental, y sobre todo, del ámbito educativo, que ayude a elevar y fortalecer los valores éticos de la población.

Para inducir el cambio cualitativo de la administración pública, es necesaria la revisión y, el reforzamiento en los programas educativos de todos los niveles de enseñanza, de los valores morales que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.”⁵⁰

Recordemos a la corrupción como el peor de los canceres, corroe los valores fundamentales del hombre, siendo una de las causas del deterioro en la calidad de vida de la sociedad, además que su origen encuentra justificación por falta de la justicia social.

IV.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

⁵⁰ GONZÁLEZ de Aragón, Arturo. “Mensaje en el L aniversario de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores”. Auditoría Superior de la Federación. Hungría. 15 de octubre de 2003.

En el Poder Ejecutivo recae la responsabilidad del control interno, mismo que es llevado a cabo por la Secretaría de la Función Pública, en contraposición, el control externo lo ejerce la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. El apoyo presupuestal que recibe la Secretaría de la Función Pública es muy superior al de la Auditoría Superior de la Federación, lo que implica que al control externo no se le otorga la misma importancia que al interno. Lo anterior va en detrimento de la división de poderes, de una efectiva fiscalización de los recursos federales y de la implantación de medidas promotoras de un buen gobierno.

“Cabe destacar que la labor desarrollada por la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM y su antecedente inicial fue la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1995) no ha sido efectiva para abatir la corrupción ni el manejo deshonesto e ineficiente de los recursos públicos. Se le ha cuestionado al considerársele "juez y parte" por estar dentro del gabinete del Ejecutivo. El titular de esta secretaría es nombrado directamente por el Presidente de la República y puede ser removido por él. No tiene autonomía de gestión ni presupuestaria y, además de sus compromisos directos con el Ejecutivo, puede tener aspiraciones políticas propias e intereses partidistas ajenos a su función de control. Se considera que estos elementos son factores importantes que obstaculizan la función fiscalizadora que este organismo ejecuta.”⁵¹

Por lo anterior, se propone la permanencia de un único órgano de fiscalización superior, que debe ser autónomo y coordinado por el poder Legislativo. La función de control interno debe seguir realizándose pero bajo un esquema que garantice su imparcialidad y efectividad en el combate a la corrupción.

En este sentido y en lo que respecta al manejo de los fondos públicos, es mejor prevenir la desviación o mala utilización de los recursos públicos que castigar el hecho ya consumado, se considera que el control interno y el externo en la administración pública federal deben realizarse por organismos imparciales, y con poder y facultades equitativas. Adicionalmente, se debe de considerar el hecho de que el fortalecimiento de la función fiscalizadora del Poder Legislativo significa el fortalecimiento de la división de poderes, de

⁵¹ MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003.

la rendición de cuentas y de un Estado más justo y equitativo.

La consolidación de la democracia y el abatimiento de la corrupción son necesarios para alcanzar el crecimiento sostenible; otras son la equidad social, el cuidado del medio ambiente y la libertad. Para esto es necesario el fortalecimiento del buen gobierno, es decir, de aquel gobierno que sea capaz de establecer políticas públicas de beneficio social y utilizar eficientemente los recursos públicos para lograrlas.

Cabe destacar que México cuenta con los elementos básicos para realizar una adecuada fiscalización de los recursos públicos, combatir la corrupción y el desprestigio en el sector público: existe división de poderes que, permite la vigilancia mutua; se cuenta con una Entidad de Fiscalización Superior de la Federación con su respectiva ley; existe una activa participación ciudadana y de los medios de comunicación; se cuenta con un sistema electoral que ha logrado grandes avances y se ha venido consolidando; y existe un orden constitucional que respeta las garantías individuales y los derechos humanos. Entonces, es pertinente preguntarse, si en teoría se cuenta básicamente con todos los elementos para realizar una adecuada fiscalización de los recursos públicos, ¿por qué la rendición de cuentas y su fiscalización no son una práctica política eficiente y generalizada? La respuesta es compleja e involucra aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. Lo que es indudablemente cierto es que en México existe una demanda generalizada por erradicar la ineficiencia, ineficacia y deshonestidad del servicio público y que los controles internos y externos no han sido suficientes para lograrlo.

De acuerdo con lo que dicta la teoría democrática, los políticos y los electores sostienen el siguiente intercambio: “los políticos buscan apoyo electoral y los electores demandan bienes colectivos, ya en forma de servicios públicos, ya en la reducción de algunos costos asociados a cierta legislación o programa público. El apoyo en votos que los electores ofrecerán en la siguiente elección a determinado candidato o partido no sólo dependerá de la opinión que tengan los electores de la capacidad de los políticos para lograr la aprobación de cierta legislación, sino también del juicio que tengan acerca de cómo esta legislación ha sido puesta en práctica por los administradores públicos.”⁵²

“La función sustantiva del Congreso es legislar, pero dada su nueva composición en los

⁵² Auditoría Superior de la Federación. Primer Certamen Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2002. Pág. 16.

últimos años, varias comisiones legislativas han empezado a desempeñar funciones de vigilancia y coordinación para con los agentes administrativos.

En México, los legisladores no pueden reelegirse para el siguiente periodo, lo que tiene consecuencias indeseables: inhibe el desarrollo de vínculos permanentes entre los legisladores y sus electores. Al mismo tiempo, la no reelección consecutiva debilita a los legisladores frente al presidente y la alta burocracia, ya estos dos actores permanecen en sus puestos por periodos mucho más prolongados y, con ello, a diferencia de los diputados, pueden garantizar la continuidad de sus programas a los electores.”⁵³

En los años recientes la vigilancia del Congreso a la administración pública ha registrado varios cambios. Para empezar, las acciones de supervisión se han multiplicado. Un factor que ha contribuido decisivamente a este cambio ha sido el aumento de la proporción de las curules ocupadas por legisladores de la oposición. En tanto la presencia de la oposición en las cámaras ha crecido, su influencia en las actividades de vigilancia también ha aumentado. Adicionalmente, éste ha empezado a desempeñar un papel relevante en la denuncia pública de la corrupción y ha contribuido a que se castiguen los delitos de algunos administradores públicos de alto nivel, además de que ha contribuido a la creación de la Auditoría Superior de la Federación la cual, en contraste con la Secretaría de la Función Pública, no sólo fiscaliza al Poder Ejecutivo, sino a los tres poderes de la nación, los organismos públicos federales e incluso, en ciertas circunstancias, a las autoridades locales. En este último caso, serán sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales.

“En un contexto de competencia política, el principio administrativo de rendición de cuentas hacia arriba (de cada administrador público a su superior) es complementado por el principio de rendición de cuentas de la administración pública a los políticos y a los ciudadanos en general. Un elemento esencial para que los gobiernos rindan cuentas es que los ciudadanos tengan acceso a información abundante y confiable sobre los resultados de la gestión pública, para que entonces puedan enjuiciarla y, posteriormente, tomen la decisión de aprobarla o reprobarla mediante el voto. De la misma manera, una administración rinde cuentas cuando los políticos cuentan con información sobre los

⁵³ Ibidem. Pág. 18.

resultados de su actuación y toman las medidas pertinentes.”⁵⁴

“Para que la administración pública rinda cuentas, el Poder Legislativo también puede practicar la revisión de normatividad secundaria expedida por los administradores, la cual esta integrada por los reglamentos, estatutos, manuales de organización, o contratar auditores internacionales (como sucedió en el caso del FOBAPROA) o requerir la comparecencia de Secretarios de Estado, o crear comisiones especiales, con el propósito de llevar un estrecho seguimiento del curso de los asuntos públicos. Tratar que la burocracia rinda cuentas al Legislativo de manera sostenida y amplia es prácticamente imposible.”⁵⁵

“En el plano práctico, la publicidad es un medio para controlar y hacer más eficiente la administración pública. Para funcionar adecuadamente, este mecanismo depende considerablemente de la capacidad de las organizaciones públicas para corregir errores que hayan salido a la luz pública. Para evitar situaciones embarazosas frente a los electores, colegas de otras unidades administrativas o autoridades políticas, las organizaciones intentarán generalmente remediar el problema de inmediato. En caso de que no suceda así, las autoridades políticas tendrán que emplear instrumentos legales para aplicar las sanciones e impulsar los cambios necesarios.

El gobierno sueco, por ejemplo, utiliza mucho la publicidad. Se dice coloquialmente que los funcionarios de aquel país trabajan dentro de una “pecera”, ya que casi todas sus acciones están enteramente abiertas a la inspección pública. El grado de publicidad con que se maneja el Gobierno Mexicano todavía está muy por abajo de la del Gobierno Sueco. En México el hábito de gobernar en secreto y a puertas cerradas continúa predominando.”⁵⁶

Pero en lo que toca a la publicidad de las acciones de gobierno y el combate a la corrupción, unas de las experiencias más exitosas han sido los gobiernos divididos a nivel estatal, es decir, cuando el partido de quien ocupa el Ejecutivo estatal no obtiene la mayoría absoluta en el congreso local.

La ciudadanía puede ser un freno para el ejercicio arbitrario del poder si cuenta con información acerca de la gestión gubernamental. Los ciudadanos deben tener los medios

⁵⁴ Ibidem. Pág. 20.

⁵⁵ Ibidem. Pág. 21.

⁵⁶ Ibidem. Págs. 23 - 24.

convenientes para encauzar sus quejas y deben ser protegidos contra posibles represalias. Hay dos rutas básicas para la presión pública: quejas colectivas de grupos ciudadanos acerca de las fallas del gobierno y objeciones expresadas por individuos particulares contra el trato que les han dado las autoridades públicas.

Por ello, “es indispensable que el gobierno publique sus presupuestos consolidados, el monto desagregado de sus ingresos, sus estatutos y reglas y los diarios de debates de los cuerpos legislativos. En todos los países democráticos la legislatura puede desempeñar un importante papel en la revisión de los gastos del Ejecutivo, auxiliado por sus comités. La participación de políticos de oposición en la supervisión del Ejecutivo puede dar lugar a evaluaciones sesgadas. En este caso, si algún ilícito es denunciado debe contarse con un sistema judicial imparcial que realice las averiguaciones pertinentes y anuncie un veredicto ajustándose estrictamente a derecho.”⁵⁷

“La descentralización tendrá alta probabilidad de ser exitosa si hay un alto grado de competencia electoral y si las autoridades locales tienen la capacidad institucional para manejar nuevas responsabilidades. La descentralización puede ayudar a resolver problemas de agencia, ya que frecuentemente introduce elementos de competencia que incrementan los incentivos para elevar los niveles de eficiencia. La descentralización también aumenta la capacidad y los incentivos de los electores para detectar desvíos por parte de las autoridades locales y, mediante su voto, castigar a aquellas autoridades que están actuando conforme a su interés personal y no a favor de los intereses de la comunidad.”⁵⁸

Para eliminar la corrupción en nuestra sociedad se requiere de una reforma en las instituciones, para poder detectar y posteriormente erradicarla; es fundamental abrir canales de expresión a la ciudadanía: vías para hacer reclamaciones sobre el aparato estatal y sus deficiencias o problemas. Así, los medios de comunicación y la sociedad pueden ser altavoces que reclamen e impulsen una mayor responsabilidad pública. Es inevitable, para ello, contar con reglamentaciones que permitan el acceso del ciudadano a la información estatal, que incentiven la apertura. Éste es uno de los mejores controles de la corrupción que puede existir: no puede haber fiscalización efectiva si los funcionarios y

⁵⁷ Ibidem. Pág. 26.

⁵⁸ Ibidem. Pág. 28.

sus actos se encuentran aislados del control popular.

Es normal que bajo un entorno de corrupción, ésta genere mayor impunidad y generalice el soborno. Por el contrario, bajo condiciones diferentes, la claridad y la honradez se refuerzan, y se crea así un círculo virtuoso. Ésa es la tarea de los encargados de la fiscalización.

Un sistema democrático vigoroso y una administración pública abierta y volcada a la luz de la ciudadanía ayudan, sin duda, a limitar la corrupción. Hacerlo realidad es uno de los desafíos más importantes en un futuro cercano. Ahí radica uno de los mayores acertijos por descifrar.

Para erradicar la corrupción, los órganos de fiscalización deben mantenerse, ajenos a cuestiones políticas.

En la administración pública, deberá fijarse como meta implantar una nueva ética a los servidores públicos, que no sólo permitirá disminuir corruptelas sino ganarse además la confianza de la población, necesitamos como mexicanos cobrar conciencia de que todos tenemos que participar en esta lucha, que a todos corresponde.

La lucha contra la corrupción se logrará actuando con honestidad, cumplir con lo que marca la ley y ser congruente con los valores y principios.

La corrupción interna en la administración pública es un fenómeno que viene desde mucho tiempo atrás, la cual es fomentada por los bajos salarios del personal, dicho mal se erradicara, buscando el desarrollo pleno del personal de calidad, mediante sistemas de control que permitan medir los resultados, evaluando constantemente su desempeño, estimulando al buen funcionario mediante el servicio profesional de carrera, pero también perseguir a los malos elementos que existen no importando su nivel jerárquico, imponiendo las sanciones correspondientes, pretendiendo con ello una efectiva rendición de cuentas de su actuar.

La prensa puede desempeñar un papel clave. Entre mayor sea la libertad de prensa, menor tiende a ser la corrupción. Sin embargo, para que esta libertad pueda estimular de forma óptima la lucha contra la corrupción deben existir mejores niveles de transparencia en el

gobierno.

La transparencia favorecer el apego a la ley y reduce la discrecionalidad; hacer más eficiente al gobierno; incentivar la honestidad, y facilitar la coordinación entre agencias gubernamentales.

Los países con mayor transparencia tienen menores grados de evasión; con mayor transparencia, es más difícil otorgar privilegios y el contribuyente, al percibir mayor equidad, se encuentra más dispuesto a pagar.

Es conveniente publicar con regularidad datos sobre la capacidad recaudatoria del gobierno federal. No sabemos bien qué tan eficiente es, cuántos no pagan, ni cuánto le cuestan las auditorías y los juicios que emprende contra los contribuyentes.

Ya tenemos autonomía en los órganos de vigilancia, pero falta construir una institución evaluadora de las políticas públicas y presentar información relevante de acceso fácil.

“En toda democracia los ciudadanos tienen el derecho de vigilar y exigir en todo momento la rendición de cuentas sobre la actividad y manejo de los recursos públicos, a esta acción se le conoce como Contraloría Social. Por su parte, los gobernantes y servidores públicos tienen la obligación de informar, responder, explicar, justificar y dar cuentas de sus actos y decisiones en el desempeño de su función pública a los ciudadanos.

Las acciones de contraloría social que hacen los beneficiarios, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general ayudan a prevenir y a denunciar el desvío de recursos, el condicionamiento de los programas y apoyos sociales con fines político-electorales, así como la falta de legalidad y transparencia en el manejo de los programas, obras públicas, apoyos y acciones del gobierno.”⁵⁹

En el régimen democrático de equilibrios y contrapesos del poder, y en el que se busca un sistema eficiente de rendición pública de cuentas, la prensa y los medios de comunicación juegan un papel de primer orden. Son también instrumentos para supervisar estrechamente la acción de gobernantes y políticos. En caso de detectar anomalías o irregularidades en su desempeño público lo difunden alertando a la ciudadanía, y a otros actores políticos, lo cual

⁵⁹ Procuraduría General de la República y Secretaría de la Función Pública. El ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones, “Responsabilidades administrativas y Delitos Electorales Federales”. México. Abril de 2006. Págs. 37 – 38.

favorece que se eche a andar la maquinaria democrática que contribuye a la rendición de cuentas. "La prensa puede constituirse así como un vigilante permanente, pagado por la sociedad, para vigilar los pasos de políticos, legisladores, líderes políticos y gobernantes. Es en este sentido de contrapeso que a la prensa se le ha denominado "Cuarto Poder".

Es natural que los políticos se sientan acosados por los periodistas, que restrinjan sus movimientos y su margen de acción, sobre todo cuando pretenden traspasar en alguna medida los límites de lo permisible legal o éticamente.

Precisamente por ello los poderosos de todos los tiempos han intentado ejercer el control de los medios informativos. Al tener a la prensa bajo control, los gobernantes no sólo evitan los ataques, la vigilancia y la divulgación de sus abusos, sino por el contrario, pueden difundir sus bases de legitimidad, su imagen, la publicidad de sus proyectos y supuestos logros. En otras palabras se trata de subordinar al "Cuarto Poder" y ponerlo a su servicio.

La tentación de controlar y subordinar a la prensa y los medios de comunicación por parte de los gobernantes, parece ser universal. El problema para ellos es que en ciertas condiciones de equilibrio del poder, donde ya no se disfruta de un monopolio político, dicha faena parece imposible de lograr. Si no se cuenta con todos los hilos del poder para ejercer un control férreo, entonces el intento puede ser incluso contraproducente. Por lo cual no quedará a los gobernantes más remedio que aceptar la crítica y la vigilancia de la prensa y, en esa medida, cuidarse de no incurrir en abusos y corruptelas; justamente lo que se busca en una democracia.

La censura se convierte en un arma de doble filo, porque basta con que haya cierto grado de libertad política en general, para que cualquier intento por detener el libre flujo de las ideas se vuelva contraproducente para el gobierno en turno.

Cuando la prensa logra liberarse del control gubernamental, puede entonces ejercer realmente su papel como vigilante del poder, estableciendo la comunicación entre los ciudadanos al informarles de lo que hacen o dejan de hacer sus representantes políticos. Además de eso, cuando detecta anomalías o irregularidades, da el aviso a la ciudadanía así como a otros actores políticos que podrán utilizar su propio poder para investigar más a fondo lo que la prensa ha detectado y, de ser el caso, llamar a cuentas políticas, administrativas o legales a los infractores. "Un buen periódico es una nación hablándose a

sí misma". De hecho, la crítica y la expresión de las diversas opiniones constituyen también un factor fundamental no sólo de la rendición de cuentas, sino también de la estabilidad de un régimen democrático (o no habría libertad de prensa).

Por otro lado, aceptando el poder político de los medios, viene el inevitable problema de su posible abuso. Como toda instancia que goza de poder, la prensa también puede abusar de él. Puede afectar injustamente la imagen de hombres públicos, acusándolos de ilícitos que no hayan cometido, atacándolos de manera inmisericorde en su prestigio. Es siempre una posibilidad.

Los medios informativos, los periodistas y los comunicadores pueden caer fácilmente en los excesos al cumplir su tarea informativa y fiscalizadora del poder.

La necesidad de captar lectores y elevar el "rating" convive con la función política de la prensa, y en más de una ocasión llega a desvirtuar esta última.

También existe la enorme tentación de utilizar a la prensa como medio de lucha política entre corrientes, grupos y partidos, aprovechando la libertad de opinión para lanzar calumnias y distorsiones deliberadas de la realidad. Lo que hace que la prensa y sus productores caigan en exceso.

Pero generalmente todos estos excesos se han considerado como un mal implícito en la libertad de prensa, como un mal menor frente a la alternativa de la censura. Si se pudieran elegir entre un gobierno sin gobierno, o a unos periódicos sin gobierno, no se dudaría ni un momento en optar por esta última fórmula.

Todo esto no significa que deba tolerarse el abuso de los medios. En una democracia estos, como cualquier otro actor político, deben rendirse y rendir cuentas sobre su desempeño. Deben ponerse límites externos e institucionales al posible abuso de los medios. Uno de ellos es la propia ley, a través de la sanción de la calumnia y la difamación. Si se acusa a una figura pública de haber cometido algún delito o trasgresión, deben haber elementos suficientes para que se inicie una investigación profunda sin tales elementos el acusador podría ser penalizado por difamación. Por otro lado, la propia opinión pública puede imponer frenos al abuso de los medios, si bien la eficacia de ello no es absoluta. Se trata de cuidar un prestigio. El abuso de acusaciones y adjetivos, el amarillismo en el

manejo de la información, un sesgo ideológico exagerado, pueden ser penalizados por los propios consumidores de los medios, empujándolos a buscar a los competidores.

De nuevo aparece la idea de que para controlar un poder hay que distribuirlo en cierta medida. La prensa puede cumplir su objetivo de vigilar al poder político sin abusar ella misma de su gran influencia a través de su relativa fragmentación, de modo que el poder de cada medio en concreto no sea excesivo, y se vea en cambio obligado a competir con sus adversarios. Lo cual lo obligará a mantenerse dentro de ciertos límites y reducir sus excesos o de lo contrario enfrentará algunas consecuencias negativas. Esa es la forma en que la prensa, un poder fuera del Estado, se incorpora dentro de la maquinaria para vigilar al poder público, pero no logra abstenerse del todo a ser, ella misma, sujeto de vigilancia y de rendición de cuentas.”⁶⁰

Recordemos que las corruptelas de algunos servidores públicos se han destapado gracias al seguimiento que le han dado los medios de comunicación, un ejemplo claro lo fue el FOBAPROA⁶¹ y EL FIDEICOMISO “TRANSFORMA MÉXICO”⁶², de los cuales se generó gran escándalo.

“No exige la participación intensa y constante de los ciudadanos, sino la de unos pocos que están ubicados en ciertas organizaciones periodísticas. Desde luego, estas elites no actúan en el vacío, sino que se encuentran relacionadas con diferentes organismos e instituciones políticas que conforman los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con partidos políticos, con organizaciones cívicas, con colegios profesionales, cámaras y sindicatos con intereses propios, y todos ellos nutren las secciones políticas de los diferentes medios de comunicación.”⁶³

⁶⁰ CRESPO, José Antonio. Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Septiembre de 2001. Págs. 41 – 48.

⁶¹ FOBAPROA.- El Fondo Bancario de Protección al Ahorro, fue creado a iniciativa del gobierno federal con el fin de asumir la deuda de las instituciones bancarias por concepto de cartera vencida y evitar con ello la quiebra de la banca, dicho fondo ascendió a la cantidad total de 184 mil millones de pesos, la deuda fue novada en pagares que el gobierno federal liquidaría a cargo de los contribuyentes del país, dicho asunto fue hecho del conocimiento de los medios de comunicación como el rescate bancario; posteriormente, fue creado el IPAB (Instituto para la Protección al Ahorro Bancario) con el fin de practicar auditorías a los bancos, que las instituciones bancarias pagaran el seguro de depósito, disminuir su costo fiscal, señalar a los responsables de irregularidades y las relativas al vencimiento de los pagares.

⁶² FIDEICOMISO “TRANSFORMA MEXICO”.- Diversos Senadores del PRI denunciaron ante la Secretaría de la Función Pública, que la Lotería Nacional desvió recursos públicos a la fundación Vamos México a través del fideicomiso privado creado el 12 de octubre de 2001, con un patrimonio de 110 millones de pesos, y la conformación de dicho fideicomiso no se apejó a la Ley Orgánica de la Lotería, en virtud de que su fin no es la asistencia social, lo escandaloso del asunto es que la fundación es presidida por Martha Según Jiménez de Fox, quien tuvo el carácter de primera dama y cónyuge del entonces Presidente, las denuncias presentadas y la presión social generaron la renuncia de Laura Valdés Ruiz, Directora de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

⁶³ Ibidem. Pág. 57.

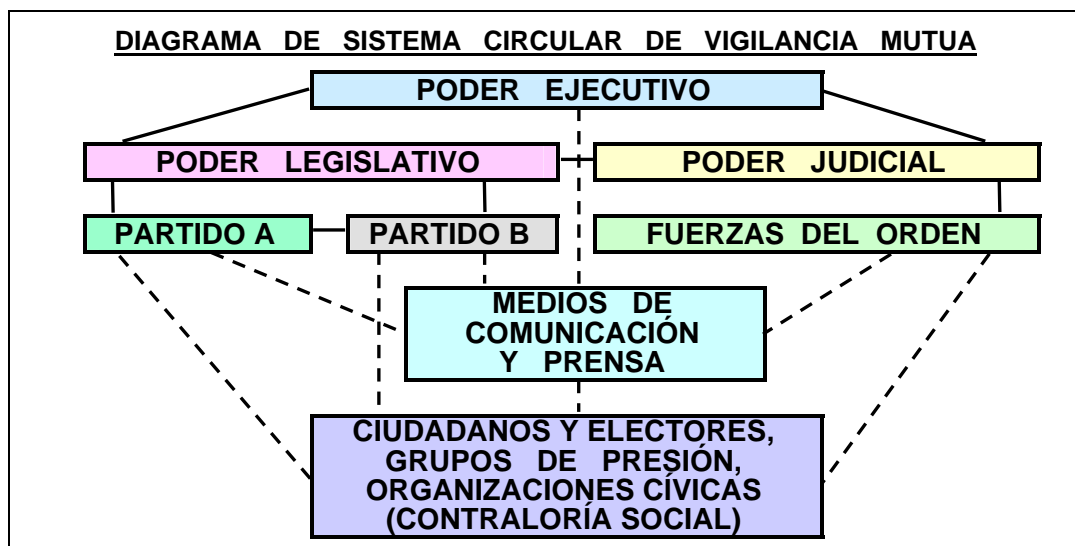
Las Cámaras del Congreso se contrapesan entre si, ya que lo que los Diputados aprueben no necesariamente tendrá el visto bueno de los Senadores, y viceversa. Los partidos políticos, dentro del Congreso, contraponen sus respectivos programas, si bien tienen también que colaborar para sacar adelante las legislaciones que requiere el país para su mejor marcha. Pero en este proceso hay una constante vigilancia entre los partidos.

El poder Judicial, por su parte, conoce las controversias que surgen entre los otros dos poderes ejerce un arbitraje de última instancia. Al hacerlo vigila que los procesos políticos y legislativos se mantengan dentro del marco legal y constitucional. Ejercerá una supervisión de suma importancia para que los actores políticos no transgredan las reglas básicas del ejercicio del poder.

“Por ello es imprescindible definir el papel del ciudadano. Es acaso ser un simple testigo. El ciudadano común dedica, si acaso, una pequeña porción de su tiempo a la política. Por lo cual mira de reojo lo que acontece en la vida pública.”⁶⁴

En la democracia opera una especie de mecanismo de patrullaje, las élites política que se vigilan mutuamente, cuando detectan alguna posible anomalía, enteran a la ciudadanía (a través de los medios de comunicación), para que ésta ejerzan una presión pasiva que, sin embargo, puede ser eficaz para tomar las medidas procedentes. La ciudadanía podrá ejercer una presión más activa a través de marchas y plantones, que podría contribuir decisivamente a que los presuntos responsables de la anomalía rindan cuentas legales o políticas, según sea el caso. Este tipo de patrullaje permite que los ciudadanos puedan dedicarse enteramente a sus actividades profesionales, privadas y familiares, dejando a otros actores e instituciones la vigilancia sobre el poder. En una democracia, las propias élites políticas, los líderes, los partidos políticos y muchos funcionarios gubernamentales ejercen el papel de veladores, al igual que los medios de comunicación, así como algunos grupos de interés y otras organizaciones cívicas no gubernamentales.

⁶⁴ Ibidem. Pág. 59.



Como ya se señaló, una pregunta frecuente al hablar de la rendición de cuentas es la de quién vigila al vigilante. En una concepción lineal en donde una persona se ubica detrás de otra para vigilarla, la interrogante es pertinente, porque siempre habrá necesidad de ubicar a otra persona atrás para vigilar al último en la fila. Lo que nos lleva a una situación absurda, porque caemos en una serie infinita, imposible de cubrir. Pero en un modelo circular es posible cubrir la necesidad de que cada miembro siempre sea vigilado por alguien más.

A partir del sistema de vigilancia mutua, todos los actores políticos se supervisan recíprocamente al ejercer la defensa y promoción de sus respectivos intereses. La desconcentración del poder y la competencia en la que se pone a todas estas instituciones y organismos se traduce en su mutuo freno. Este diseño institucional propio de la democracia es el que hace posible que la suma e interacción de intereses particulares y generalmente contrapuestos permita la promoción (y el freno) de esos intereses, de modo que cada actor se sienta protegido de los demás, y que los intereses de las mayorías no queden totalmente en el olvido de los beneficios de las élites políticas.

Para concluir este trabajo, recordemos lo citado por el CPC. Arturo González de Aragón, titular de la Auditoría Superior de la Federación, quien señala que:

“No hay peor pecado que hacer mal uso de los recursos que pertenecen al pueblo. Las conductas que se valen de trampas para aprovecharse de las ventajas que proporcionan los cargos públicos merecen la peor condena de la sociedad, y por ende, el más severo de los castigos.”

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La corrupción es generada por la falta de justicia social, teniendo implícita costos en los ámbitos: económico, político y social, deteriorando y minando a la sociedad, la corrupción es conocida como “terrorismo social”.

La ciudadanía esta obligada a identificar y denunciar las prácticas corruptas de todos los servidores públicos (soborno, extorsión, fraude, tráfico de influencias, nepotismo, cohecho, favoritismo, lavado de dinero, etc.).

La autoridad está obligada a promover la simplificación administrativa y eliminar el exceso de burocracia, fomentando a su vez la transparencia y la evaluación de su desempeño.

SEGUNDA.- El sistema jurídico mexicano deberá evolucionar respecto al tema de la responsabilidad a favor del interés público, a efecto de que la culpabilidad atribuida a los servidores públicos, se realice también en forma grupal bajo los siguientes esquemas: Responsabilidad Corporativa, Responsabilidad Jerárquica y Responsabilidad Colectiva, ya que en la actualidad únicamente se concreta a determinarla en forma individual.

TERCERA.- La división de poderes fomenta la delimitación de las funciones de cada Órgano de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), estableciendo controles de unos poderes sobre otros para evitar abusos en su ejercicio, propiciando con ello la gobernabilidad, la fiscalización y la rendición de cuentas.

CUARTA.- Para vigilar que se cumplan los principios que rigen el servicio público (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control ejercen dos tipos de control (interno y externo) en la Administración Pública, que permiten al ejecutivo garantizar la correcta administración y dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad.

En ese sentido, los procedimientos administrativos son medios de control para determinar la legalidad de los actos de las autoridades.

QUINTA.- Los funcionarios y servidores públicos de mando adscritos a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, están obligados a presentar su Declaración de Situación Patrimonial al inicio y termino de su encargo, y anualmente durante el tiempo que dure en el cargo, dicha acción constituye un verdadero sistema de rendición de cuentas que permite fiscalizar la evolución patrimonial de los servidores públicos.

SEXTA.- Se plantea que la designación del titular de la Secretaría de la Función Pública sea propuesto por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, tal y como ocurre con el Procurador General de la República y otros servidores públicos, con el fin de evitar la intervención de intereses personales o partidistas, que tenga plena autonomía de gestión y presupuestal en el ejercicio de las labores de control de la Administración Pública Federal

Actualmente dicho funcionario es designado y removido libremente por el Presidente de la República, teniendo compromisos directos con el ejecutivo, y puede tener aspiraciones políticas propias e intereses partidistas ajenos a las funciones de control de dicho órgano.

SÉPTIMA.- En relación al Servicio Profesional de Carrera instaurado en la Administración Pública Federal para el ingreso y permanencia de servidores públicos (basado en la legalidad, eficacia, lealtad, igualdad, imparcialidad, equidad y merito por competencia en el servicio), el cual no se ha podido consolidar por completo en su operación ya que se siguen atendiendo compromisos políticos y favoritismos de ciertas personas para su designación como personal de mando; por esta razón se propone que los servidores públicos de mando adscritos a la Administración Pública Federal, aseguren su permanencia en el puesto, cada tres años mediante su revalidación a través del "Procedimiento de Ratificación del Cargo".

Dicho procedimiento sería desahogado por la Secretaría de la Función Pública, el cual iniciaría colocando avisos por un periodo de diez días hábiles del citado procedimiento en lugar visible de su adscripción y en aquellos donde se hubiese desempeñado como personal de mando, a efecto de hacer saber al público en general el nombre del servidor público a ratificar, cualquier persona podría formular por escrito de manera respetuosa las observaciones u objeciones que estimen

pertinentes en relación con dicho procedimiento.

Asimismo, se le notificará al servidor público el inicio del procedimiento para que ofrezca copia certificada de las constancias de cursos que haya tomado, de actividades extracurriculares y demás datos que estime pertinentes.

También se requerirá a los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal que remitan informe, en su caso, de las quejas, denuncias y procedimientos administrativos seguidos en su contra; además la Secretaria de la Función Pública deberá emitir un informe de la evolución de situación patrimonial y recabar información estadística sobre las actividades del servidor público, tal y como ocurre en la "Carrera Judicial" establecida en el Poder judicial de la Federación.

OCTAVA.- El Poder Judicial de la Federación se ha erigido como un verdadero órgano de control judicial, velando por la vigencia de nuestro régimen jurídico y la protección de las garantías individuales establecidas en nuestra carta magna, resolviendo controversias mediante la aplicación e interpretación de leyes, para tal efecto se desarrollaron los medios de control de la constitucionalidad establecidos en la Constitución como son: el Juicio de Amparo, Controversias Constitucionales, Acciones de Inconstitucionalidad, Procesos Jurisdiccionales en Materia Electoral y Facultades de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la Carrera Judicial cuyo propósito es la profesionalización del servicio (vigilando el desempeño de los Jueces y Magistrados); asimismo, tiene a su cargo el sistema de ingreso y promoción basado en los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad.

NOVENA.- El Poder Legislativo Federal es un órgano de fiscalización y control que es ejercido por las facultades conferidas al Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores); entre las cuales resalta la facultad financiera de la Cámara de Diputados, respecto a la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y el control presupuestal (Cuenta Pública).

DÉCIMA.- La Auditoría Superior de la Federación es la entidad de fiscalización y control de mayor relevancia en nuestro país, porque cuenta con autonomía de gestión, se encarga de apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones, vinculadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaron a las disposiciones normativas y constatar la consecución de los objetivos de sus programas de gobierno, asimismo se encarga de impulsar el manejo eficaz, productivo, honesto de los recursos públicos y promover la transparencia y rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión.

Vista la importancia de dicha institución, se propone que se reduzca su dependencia con el Poder Legislativo ya que no tiene autonomía presupuestal, esta supeditada a lo que le asigna la Cámara de Diputados, por tal motivo deberá asignársele presupuesto independiente de dicho Órgano Legislativo, que el mismo sea suficiente para cubrir sus necesidades; asimismo, para evitar ingerencia política o partidista en la remoción de su titular, en su caso, esta deberá realizarse bajo consenso de las dos terceras partes de ambas cámaras.

Deberá integrarse un sistema de indicadores de la gestión gubernamental, a efecto de evaluar la toma de decisiones para la erogación del presupuesto; impulsar la evaluación de resultados mediante la auditoría del desempeño, e implementar el Sistema Fiscalizador de Carrera del personal adscrito a dicho órgano de fiscalización.

La revisión de la Cuenta Pública no debe limitarse a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, por el contrario, se propone que el examen deberá extenderse a la exactitud y justificación de los gastos hechos, y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

DÉCIMA PRIMERA.- Para impulsar la transparencia del sistema político electoral y evitar que el financiamiento se convierta en un tráfico de influencias y corrupción, se propone que deberá ampliarse las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral, definiendo a los partidos políticos como “entes con responsabilidad patrimonial y administrativa”.

Asimismo, el Instituto Federal Electoral deberá tener acceso a cierto tipo de

información (bancaria, fiscal y fiduciaria) de los partidos políticos, para que durante el proceso de fiscalización de los recursos que les fueron asignados sea completa (no aleatoria) y expedita.

Se deberá incluir a los partidos políticos en proceso de fiscalización de la Cuenta Pública, ya que el dinero que ejercen es prosupuesto federal, por tal motivo en el proceso de fiscalización realizado a los partidos políticos podrá intervenir la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación se enfocara a determinar si los programas de los partidos políticos y su ejecución se ajustaron a los términos y montos programados, si las cantidades correspondientes a los ingresos y egresos se ajustaron a los conceptos de las partidas destinadas, asegurando con ello las condiciones de equidad en la contienda electoral.

DÉCIMA SEGUNDA.- Se propone una modificación al artículo 6 Constitucional, que obligue a las entidades federativas a desarrollar los mecanismos jurídicos para promover el acceso a la información Gubernamental, Estatal y de los Ayuntamientos.

Además, se propone que se deberá incluirse a los partidos políticos como “sujetos obligados por la ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, para proporcionar información que les sea requerida por la ciudadanía o autoridades.”

DÉCIMA TERCERA.- Se propone la creación del “Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas” que operará en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) el cual estaría sustentado en tres sistemas: Información Pública Gubernamental, Información Legislativa e Información Hacendaria; dichos sistemas estarían sustentados en cinco rubros generales: Información, Difusión, Fiscalización, Participación Ciudadana, Marco Institucional para el Combate a la Corrupción y Dignificación de la Función Pública.

Además, se deberá exhortar a las Entidades Federativas y Municipios para firmar un acuerdo con el Gobierno Federal para la creación de instrumentos de difusión y transparencia, tales como el “Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales”, “Padrón Único de Beneficiarios de Servicios Sociales”, “Registro Nacional de

Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados”; “Padrón de Proveedores y Empresas Sancionadas por Incumplimiento de Contratos.”

Se propone la instrumentar la difusión y promoción de la figura de “Contraloría Social” en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), para favorecer la participación ciudadana y la vigilancia del uso de recursos públicos fomentando a su vez las quejas y denuncias.

DÉCIMA CUARTA.- Los Órganos de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas deberán de llevar a cabo auditorías de legalidad, regularidad, cumplimiento financiero y desempeño, a fin de verificar la correcta aplicación de los recursos públicos de conformidad con la legislación y normatividad aplicable, y convertirse en garantes de la sociedad, promoviendo la transparencia y la mejora continua del servicio público.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ **MANJARES Rivera, Jorge.** La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. México. 2003.
- ❖ **ISSSTE.** Rindiendo cuentas transparentes (Cuadernos de comunicación interna 5). México. Enero-febrero del 2005.
- ❖ **SERRANO Migallón, Fernando y Carlos Arriola Woog.** Temas Selectos de Derecho Constitucional. Editorial: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. Marzo de 2003.
- ❖ **MARQUEZ Gómez, Daniel.** Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública, (Serie estudios jurídicos, Num. 28). Editorial: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 14 de noviembre de.2003.
- ❖ **SOLARES Mendiola, Manuel.** La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica, (Serie estudios jurídicos, Num. 172). Editorial: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 8 de marzo de 2004.
- ❖ **Poder Legislativo.** Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Editorial: Contaduría Mayor de Hacienda. México. Junio de 2000.
- ❖ **UGALDE, Luís Carlos.** Vigilando al Ejecutivo, "El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999". Editorial: Miguel Angel Porrúa, librero-editor. México. Mayo de 2000.
- ❖ **Auditoría Superior de la Federación.** Segundo Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2003.
- ❖ **Auditoría Superior de la Federación.** Primer Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Abril de 2002.
- ❖ **Auditoría Superior de la Federación.** Cuarto Certamen de Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). México. Marzo de 2005.
- ❖ **Procuraduría General de la República y Secretaría de la Función Pública.** El ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones, "Responsabilidades administrativas y Delitos Electorales Federales". México. Abril de 2006.
- ❖ **CRESPO, José Antonio.** Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Septiembre de 2001.
- ❖ **UGALDE, Luís Carlos.** La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Agosto de 2002.

- ❖ **DEL CASTILLO, Arturo.** Medición de la corrupción: un indicador de la Rendición de Cuentas, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Abril de 2003.
- ❖ **Poder Judicial de la Federación.** El Poder Judicial para jóvenes, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Suprema Corte Justicia de la Nación. México. 2004.
- ❖ **LÓPEZ Presa, José Octavio.** La Rendición de Cuentas en la Política Social, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Marzo de 2002.
- ❖ **MAYER-SERRA, Carlos Elizondo.** Impuestos, Democracia y Transparencia, (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Octubre de 2001.
- ❖ **Auditoría Superior de la Federación.** Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación. México.
- ❖ **PALACIOS Alcocer, Mariano.** Federalismo y relaciones intergubernamentales. Editorial: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México. Diciembre de 2003.
- ❖ **GIL Valdivia, Gerardo.** Aspectos jurídicos del financiamiento público. Editorial: Porrúa, S.A.. México. 09 de febrero de 1989.
- ❖ **ARTEAGA Nava, Elisur.** Derecho Constitucional, (Colección juristas latinoamericanos). Editorial: Oxford University Press-Harla México, S.A. Edición; Décima. México. 1998.
- ❖ **FRAGA, Gabino.** Derecho Administrativo. Editorial: Porrúa, S.A. Edición; Décima. México. 10 de octubre de 1963.
- ❖ **DE LA GARZA, Sergio Francisco.** Derecho Financiero Mexicano. Editorial: Porrúa, S.A. Edición; Séptima. México. 1976.
- ❖ **MARTÍNEZ Morales, Rafael I.** Derecho Administrativo 3er. y 4to cursos, (Colección de textos jurídicos universitarios). Editorial: Oxford University Press-Harla México, S.A. Edición; Segunda. México. septiembre de 1999.
- ❖ **SERRA Rojas, Andrés.** Derecho Administrativo. Editorial: Porrúa, S.A. México. 7 de julio de 1959.
- ❖ **TEMA Ramírez, Felipe.** Derecho Constitucional Mexicano. Editorial: Porrúa, S.A. Edición; Trigésima Primera. México. 1997.
- ❖ **MARGADANT S, Guillermo Floris.** Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial: Esfingue, S.A. de C.V. Edición; Décima Cuarta. México. 1997.
- ❖ **FAYA Viesca, Jacinto.** Finanzas Públicas. Editorial: Porrúa, S.A. México. 1981.
- ❖ **MONSIVÁIS C, Alejandro.** Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas. Editorial: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. México. 2005.
- ❖ **MARTÍNEZ Pichardo, José.** Lineamientos para la investigación jurídica. Editorial:

- Porrúa. Edición: Quinta. México. 17 de septiembre de 1999.
- ❖ **WITKER, Jorge.** Técnicas de Investigación Jurídica (Serie J Enseñanza del derecho y material didáctico, num. 16). Editorial: MC Graw Hill e Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM. México. Mayo de 1999.
 - ❖ **WITKER, Jorge.** La Investigación Jurídica. Editorial: MC Graw Hill. México. Mayo de 1995.
 - ❖ **VARGAS Menchaca, José Manuel.** Manual para la elaboración de tesis profesionales. "Reglas y consejos prácticos para preparar trabajos de investigación documental". México. 26 de octubre de 1993.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Código Penal Federal.
- Código Civil Federal.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal.
- Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Diario de los debates 1875-1997.

HEMEROGRAFÍA

- **HERNÁNDEZ, Ángel.** "Garantizar una justicia transparente, reto de la PGR". Vértigo. Año V, No. 228. México. 31 de julio de 2005. pp. 12 a la 16.

- CERVANTES, Jesusa y Claudia Villegas Cárdenas. “González de Aragón bajo fuego”. Proceso. Semanario de información y análisis No. 1395. México. 27 de julio de 2003. pp. 12 a la 14.
- DELGADO, Álvaro. “El alto casto de la información”. Proceso. Semanario de información y análisis No. 1395. México. 27 de julio de 2003. pp. 22 a la 23.
- CASTILLEJA, Rafael. “Urge un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas”. Debate legislativo en pleno. Año 2, No. 42. México. 6 de julio de 2004. pp. 4 a la 6.
- SARMIENTO, Sergio. “Multa brutal al PRI”. Vértigo. Año II, No. 104. México. 16 de marzo de 2003. p. 10.
- AGUILAR, César. “Multa al PRI daña credibilidad del IFE”. Vértigo. Año II, No. 104. México. 16 de marzo de 2003. pp. 13 a la 15.
- MONCADA, Jorge Francisco. “Se lastima la credibilidad de las instituciones”. Vértigo. Año II, No. 104. México. 16 de marzo de 2003. p. 16.
- Reportaje. “El Consejo de la Judicatura Federal 10 años después”. El Mundo del Abogado. Año 7, No. 64. México. agosto de 2004. pp. 10 a la 13.
- MARIANI Ochoa, René. “Rendición de cuentas y fiscalización en estados y municipios: fortalezas, debilidades y posibilidades de mejora”. El Mundo del Abogado. Año 7, No. 64. México. agosto de 2004. pp. 50 a la 51.
- VILLEGAS, Claudia. “Fiscalización inoperante”. Proceso. Semanario de información y análisis No. 1488. México. 8 de mayo de 2005. pp. 34 a la 38.
- CERVANTES, Jesusa. “Juez y parte”. Proceso. Semanario de información y análisis No. 1488. México. 8 de mayo de 2005. pp. 36 a la 38.

PÁGINAS WEB

- www.senado.gob.mx
- www.cddhcu.gob.mx
- www.asf.gob.mx
- www.presidencia.gob.mx
- www.funciónpública.gob.mx
- www.dof.gob.mx
- www.scjn.gob.mx
- www.ifai.org.mx
- www.ife.org.mx

- www.cndh.org.mx

OTRAS FUENTES

- ✓ CALDERÓN Montelongo, Juan Felipe. “Antecedentes de la Auditoría Superior de la Federación”. Diplomado en rendición de cuentas, el control y la evaluación de la gestión gubernamental, Instituto Nacional de la Administración Pública y Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Modulo I. México. Mayo de 2000.
- ✓ CALDERÓN Montelongo, Juan Felipe. “Principales tendencias de fiscalización superior en el ámbito internacional”. Diplomado en rendición de cuentas, el control y la evaluación de la gestión gubernamental, Instituto Nacional de la Administración Pública y Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Modulo I. México. Mayo de 2000.
- ✓ CALDERÓN Montelongo, Juan Felipe. “El papel de las Entidades de Fiscalización de los Congresos Locales”. Diplomado en rendición de cuentas, el control y la evaluación de la gestión gubernamental, Instituto Nacional de la Administración Pública y Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Modulo I. México. Mayo de 2000.
- ✓ ÁLVAREZ Caborno, Efraín y Sergio Sánchez Castañeda. “Ensayo: Diferencias entre el pliego de observaciones y los pliegos preventivos de responsabilidades”. Diplomado en rendición de cuentas, el control y la evaluación de la gestión gubernamental, Instituto Nacional de la Administración Pública y Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Modulo VII. México. 24 de octubre de 2000.
- ✓ ESQUIVEL Martínez, Marco Antonio. “Fincamiento de responsabilidades”. Especialización en rendición de cuentas, el control gubernamental y la Auditoría Superior de la Federación, Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior. Modulo VI. México. 2001.
- ✓ CONTRERAS García, Felipe de Jesús y Luís Armando Pérez Jordán. “Promoción y fincamiento de responsabilidades administrativas. Expediente técnico y dictamen de auditoría”. Marco jurídico de la rendición integral de cuentas y sus implicaciones en el fincamiento de responsabilidades, Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior. Parte III. México. Mayo de 2003.
- ✓ GONZÁLEZ de Aragón, Arturo. “Mensaje en el L aniversario de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores”. Auditoría Superior de la Federación. Hungría. 15 de octubre de 2003.
- ✓ Auditoría Superior de la Federación. “El papel de los Órganos de Fiscalización Superior en la promoción de un buen gobierno”. Convención Nacional Hacendaría. México. 1ro de marzo de 2004.
- ✓ AMPUDIA Orozco, Víctor Javier. “Ponencia: La Fiscalización por el Poder Legislativo ante la reforma hacendaría”. Convención Nacional Hacendaría. México. 6 de mayo de 2004.
- ✓ DÍAZ Escárraga, Heliodoro y otros. “Foro internacional sobre la fiscalización superior en México y el mundo”. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados. México. 28 y 29 de septiembre de 2005.