

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO.

FACULTAD DE DERECHO.

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN DERECHO  
PRESENTA LA LICENCIADA IRENE DÍAZ REYES.

“LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANO  
DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA  
DEL EJECUTIVO FEDERAL.”

ASESOR: DR. EDUARDO TORRES ESPINOSA.

MÉXICO, D.F., MARZO DEL 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.

## *Agradecimientos*

*A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, mi Alma Mater, quien me permitió adquirir mi formación profesional y académica.*

*Con especial agradecimiento a la FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN, por permitirme concluir con este esfuerzo profesional.*

*A mis padres Coronel y Licenciado Don JORGE DIAZ ARELLANO y ELOÍSA BERTHA REYES DE DIAZ quienes con su ejemplo y dedicación participaron en el trayecto de mi vida personal y profesional, esperando que donde quiera que estén sientan como suyo el logro de este objetivo.*

*Con especial dedicación a mi esposo el DR. GABINO EDUARDO CASTREJON GARCIA, quien gracias a su apoyo y consejos permitió el logro de este objetivo.*

*A mi hija ANA BEATRIZ CASTREJON DIAZ, quien con su vigor, dinamismo y optimismo me proporcionó el ánimo suficiente para concluir este trabajo. Gracias Biby.*

*A mi asesor DR. EDUARDO TORRES ESPINOSA por su apoyo y quien siempre confió en mí.*

*Al DR. LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ, por todos los consejos que me proporcionó durante la elaboración del trabajo.*

*Con agradecimiento a los miembros de mi sínodo.*

*DR. MANUEL L. HALLIVIS PELAYO.*

*DR. ARMANDO SOTO FLORES.*

*DRA. YOLANDA C. RAMÍREZ SOLTERO.*

*DRA. GUADALUPE ANGÉLICA CARRERA DORANTES.*

*Agradezco de antemano todo el apoyo que me fue brindado por todos y cada uno de mis compañeros de trabajo en la División de Ciencias Jurídicas de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, y en especial a mi Jefa de División Lic. AÍDA MIRELES RANGEL, así como a mi Jefe de Programa Lic. LEONCIO CAMACHO MORALES, quienes en forma por demás académica me apoyaron en este proyecto.*

*A mis hermanos LUIS FRANCISCO y LILIA MARINA quienes siempre estuvieron presentes en el esfuerzo que se realizó con este trabajo.*

*A mis hermanos políticos y sobrinos, con los que comparto la felicidad de este trabajo.*

*Finalmente no quiero dejar pasar mi agradecimiento a todos los colaboradores del Despacho CASTREJON Y ASOCIADOS, quienes siempre colaboraron y coadyuvaron para este esfuerzo. GRACIAS.*

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### **CAPITULO I.-**

#### **LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.**

		1
1.1	Concepto de Actividad Financiera del Estado.	1
1.2	Órganos que intervienen en la Actividad Financiera del Estado.	1
1.3	Antecedentes de la Fiscalización en el Estado Mexicano.	2
1.3.1	Contaduría Mayor de Hacienda.	9
1.3.2	Organización y Funciones de la desaparecida Contaduría Mayor de Hacienda.	13
1.3.3	Reformas a los artículos 74 y 79 Constitucionales, de fecha 31 de julio de 1999, relativas a la revisión de la Cuenta Pública.	16
1.4	La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.	26
1.4.1	Integración y Organización.	29
1.4.2	Atribuciones y limitaciones de la Auditoría Superior de la Federación.	33

### **CAPITULO II.-**

#### **DEL PODER EJECUTIVO.**

		37
2.1	La División de Poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	37
2.2	Los Poderes en el Sistema Jurídico Político Mexicano.	40
2.3	El Ejecutivo Federal.	42
2.3.1	Funciones del Ejecutivo Federal.	43
2.3.2	La intervención del Ejecutivo en la Actividad Financiera del Estado.	46
2.4	Facultades del Poder Ejecutivo en Materia Legislativa.	48
2.4.1	El Ejecutivo como órgano facultado para iniciar Leyes.	49
2.4.2	El Ejecutivo como órgano encargado de ejecutar leyes en Materia Tributaria.	52
2.5	El Ejecutivo como órgano competente para aplicar recursos al Gasto Público.	54
2.5.1	La Potestad Tributaria del Estado y el Ejecutivo.	57
2.5.2	Cuenta Pública que presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.	61

### **CAPÍTULO III.**

#### **CONTROLES CONSTITUCIONALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. 64**

3.1	Naturaleza del control de la constitucionalidad.	64
3.2	Autodefensa Constitucional.	67
3.3	Control Preventivo.	67
3.4	Control Inductivo.	68
3.5	Control Procesal.	69
3.6	Control Sancionador.	75
3.7	El control Jurisdiccional Administrativo.	80
3.8	El Control Legislativo.	82
3.9	El Control Jurisdiccional Federal en Materia de Amparo.	84
3.10	Controles ejercidos por los organismos descentralizados y Órganos.	87
3.11	Los Poderes Informales.	91
3.12	Controles ejercidos por los Poderes Informales.	92

### **CAPÍTULO IV.-**

#### **LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANO DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL EJECUTIVO FEDERAL. 97**

4.1	La Fiscalización.	97
4.1.1	La Fiscalización en el Estado Mexicano.	99
4.1.2	La eficacia de la fiscalización.	102
4.2	La eficacia de la fiscalización.	106
4.2.1	Fiscalización y globalización.	109
4.2.2	Facultades de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.	125
4.3	La Cuenta Pública	125
4.3.1	De la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.	130
4.3.2	Presentación de la Cuenta Pública para su fiscalización por el Ejecutivo Federal.	135
4.3.3	Objeto de la revisión y fiscalización de la cuenta pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación.	138
4.3.4	Informe del resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.	141
4.3.5	Irregularidades en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública.	144
4.3.6	Daños y Perjuicios.	148
4.3.7	Fincamiento de Responsabilidades por parte de la Auditoría Superior de la Federación.	153
4.3.8	El Recurso de Reconsideración.	158

4.4	El control de la actividad Financiera del Ejecutivo Federal por parte de la Auditoría Superior de la Federación.	161
4.5	La transparencia como factor de justificación del control constitucional que ejerce la Auditoría Superior de la Federación.	162
4.5.1	Concepto.	162
4.5.2	La transparencia presupuestaria.	163
4.5.3	El Sistema Jurídico de Transparencia en México.	164
4.5.4	La actividad de la Auditoría Superior de la Federación y el Sistema de Transparencia.	166
4.5.5	La Transparencia en el Poder Ejecutivo Federal.	167
4.5.6	Del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.	167
4.5.7	El Control Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación sobre la actividad financiera del Ejecutivo Federal. Su justificación desde el punto de vista de la Globalización y de la Transparencia a la Información Gubernamental.	169
	<b>CONCLUSIONES</b>	172
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	175

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo a los objetivos e hipótesis planteados en el presente el trabajo, el desarrollo del mismo se basará fundamentalmente en demostrar que en nuestro marco jurídico constitucional existen sistemas de control entre Poderes que permiten afirmar una exacta aplicación del principio de legalidad, el cual se encuentra estrictamente vigilado por entidades y dependencias cuya fuente es nuestra Carta Magna.

La investigación se enfoca básicamente al titular del Ejecutivo Federal, y, principalmente a la actividad que realiza en el ámbito de recaudación, administración y aplicación de recursos al Gasto Público. En otro orden de ideas a la Actividad Financiera del Ejecutivo Federal.

La Auditoría Superior de la Federación ejerce una verdadera actividad de control, ya que es el órgano competente para llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública, siendo ésta el documento a través del cual el Ejecutivo Federal presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados los resultados de la Gestión Financiera de su gobierno con objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el Presupuesto de Egresos.

El Ejecutivo Federal a través de la presentación de la Cuenta Pública debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, así como que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia Cámara de Diputados señaló en el Presupuesto de Egresos.

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

La recaudación, administración y aplicación de recursos públicos por parte del Ejecutivo Federal representan por su naturaleza la necesidad de que los gobernados tengamos el derecho al acceso de la información respectiva, y que el Estado garantice dicho derecho; la Auditoría Superior de la Federación representa un mecanismo para tal efecto, ya que tiene facultades de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

Para ello me permití dividir mi investigación en cuatro capítulos:

En el primero se aborda lo relativo a aspectos generales de la Actividad Financiera del Estado, relacionándola con la Entidad Superior de Fiscalización, con el objeto de ubicar la investigación en el contexto fundamental del tema.

En el segundo capítulo efectué un estudio en lo general del Poder Ejecutivo Federal a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de tener un panorama técnico jurídico de sus facultades y atribuciones.

En el tercer capítulo me refiero a un aspecto trascendental en el trabajo de investigación y que se refiere a los controles constitucionales. Esto es importante ya que el trabajo tiende a demostrar que la actividad de la Auditoría Superior de la Federación forma parte del sistema de controles constitucionales que nuestro régimen jurídico establece en la actividad financiera del Ejecutivo Federal.

Finalmente en el capítulo cuarto se analiza a la Auditoría Superior de la Federación como un órgano de control de la actividad financiera del Ejecutivo Federal, justificando el control ejercido con aspectos del fenómeno de globalización, transparencia y, desde luego, con aspectos constitucionales.



## **PRIMER CAPÍTULO**

### **LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.**

#### **1.1. CONCEPTO DE ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.**

La actividad financiera del Estado es aquella función que realizan los órganos competentes del Estado con el objeto de allegarse de recursos conforme a la Ley y que éstos sean destinados al gasto público con el objeto de satisfacer necesidades colectivas mediante la prestación de bienes y servicios.

Para el Doctor Gabino Castrejón “La actividad financiera del Estado se conforma de tres etapas:

1. La recaudación;
2. La administración; y
3. La aplicación de recursos al gasto público.

Esta actividad tiene como objeto el allegarse el Estado de recursos para cumplir con sus cometidos como lo son la satisfacción de las necesidades colectivas mediante la prestación de bienes y servicios.

En la actividad financiera participan fundamentalmente el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en términos de nuestro marco constitucional en lo que es el ejercicio de la facultad denominada potestad tributaria del Estado. En correlación directa participan los gobernados mediante el cumplimiento de la denominada obligación tributaria.”<sup>1</sup> DAC.

En tales condiciones podemos afirmar que la Actividad Financiera es una actividad de carácter económico-administrativo que desarrolla el Estado para obtener recursos que le permitan cumplir con sus funciones, entre las que se encuentran la satisfacción de necesidades colectivas. Como lo señala el autor anteriormente citado, dicha actividad se desarrolla mediante los órganos competentes y en los términos y condiciones establecidas en la Constitución y sus Leyes reglamentarias, lo que abordaremos en el siguiente punto.

#### **1.2. ORGANOS QUE INTERVIENEN EN LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.**

---

<sup>1</sup> Alcalá Zamora, Torres, Niceto, “Nuevas Reflexiones sobre las Leyes de Indias”, Editorial Porrúa, México, 1980, Pág. 111.

En la Actividad financiera intervienen principalmente los Poderes Legislativo y Ejecutivo, dentro del ámbito de competencia que la Constitución les otorga.

A pesar de que nuestra forma de Gobierno se rige por el sistema presidencialista, la estructura político-administrativa que regula nuestra Constitución permite un sistema de controles entre los Poderes, con el objeto de evitar entre otras cosas un abuso de éste al ejercerlo. Tal es el caso de la Actividad Financiera. En efecto, al conformarse ésta de tres etapas, deberemos de precisar qué órganos intervienen en cada una de ellas y sobre todo la razón de ello.

La recaudación tiene su fuente constitucional en el artículo 31 fracción IV, que a la letra dice:

**“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:**

.....

**IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”**

Ahora bien, en virtud que la contribución tiene como requisito sine qua non el que se encuentre contenida en ley, desde luego surge como órgano del Estado competente en la recaudación el Congreso de la Unión. En efecto de acuerdo a lo establecido en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 de la Constitución General de la República, el órgano competente para legislar en materia de contribuciones lo es en forma colegiada la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, siendo la primera Cámara de Origen y la segunda Cámara de aprobación. La única facultad delegada al Ejecutivo en materia de contribuciones es la que se refiere el artículo 134 del texto constitucional y que es el que se refiere a impuestos al Comercio Exterior.

Por lo que hace a la intervención del Ejecutivo, ésta se encuentra en el artículo 89 fracción I, de la Constitución General de la República, en el que entre otras se encuentra la facultad de ejecutar leyes emanadas del Congreso y desde luego la facultad reglamentaria para mejor proveer el cumplimiento de aquellas en la esfera administrativa.

### **1.3.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.**

A fin de establecer los antecedentes de la fiscalización en el Estado Mexicano, comenzaremos hablando de la fiscalización en el México pre-hispánico, época durante la cuál existió cierta forma de control en la cuenta pública, ya que el tlaotani con un poder absoluto tenía el control de todos los recursos entregados a él por su pueblo, los cuáles se conocieron como tributos.

Por lo tanto los recursos, eran plenamente controlados por el Rey, considerado el propietario y administrador de los recursos de la comunidad. La sociedad mexicana, fue una sociedad en donde todas las clases sociales tenían que entregar a la autoridad un tributo en especie y en trabajo.

El tributo se destinó en un principio para obras públicas de la comunidad, pero cuando existió excedente este pasó a la familia real, así como a la nobleza, la que comprendía a la misma familia real y a descendientes directos del primer rey azteca.

En esta sociedad el emperador tenía un poder absoluto, mismo que se acrecentó gracias a las riquezas obtenidas por las conquistas realizadas. La religión tuvo mucha influencia en esta sociedad, toda vez que algunos historiadores han señalado que gracias a esta existió un control de las fuerzas económicas y políticas, mismas que contribuyeron al control político que ya ejercía en su totalidad el tlatoani.

La sociedad mexicana fue una sociedad tributaria en donde todas las clases sociales tenían que entregar a las autoridades un tributo en especie y en trabajo, y en algunos casos en tierras.

El sistema judicial que existió en la sociedad Mexicana fue un sistema organizado en el que la máxima autoridad el Rey, quien fue conocido como Hueytlatoani, era la máxima autoridad sobre sacerdotes y guerreros. Jerárquicamente después del Rey-Emperador encontramos al Cihuacoatl, con quien el Rey compartía parte de su poder en materia de hacienda y justicia; siguiendo en este orden los auxiliares de la administración de justicia.

Las faltas a cualquier norma en esta sociedad, eran consideradas graves, los recaudadores de los tributos, tenían una gran responsabilidad, ya que incluso si falsificaban el informe de lo recaudado, la pena a la que se hacían acreedores podría ser incluso la muerte.

Para aquellos que auxiliaban a la administración y cometían faltas, como por ejemplo la malversación de fondos, existían penas de diversa índole como la esclavitud, el destierro, la confiscación de bienes y la destitución de función u oficio.

En conclusión en esta sociedad respecto a la fiscalización, podemos señalar, que el control de los recursos del Estado fue bastante estricto, existiendo un control sobre éstos de modo centralizado, cuya máxima autoridad fue el Rey-Emperador, quien tuvo los medios necesarios para no permitir ninguna desviación de fondos, existiendo en la práctica muy pocos malos manejos sobre los recursos públicos, ya que las penas eran notoriamente severas para quien incurría en este tipo de conductas.

Una vez efectuada la conquista sobre el pueblo Mexica, llevada a cabo por los españoles, sabemos que la consecuencia más inmediata fue la imposición de una civilización sobre una cultura y la modificación de sus estructuras normativas; la riqueza encontrada en los territorios conquistados tenía que ser administrada, por lo que por parte de la Metrópoli se pensó en una serie de instrumentos eficaces para esta tarea.

Podemos señalar que la función fiscalizadora durante la época colonial comienza con la fundación por parte de Hernán Cortés de la Villa Rica de la Veracruz, esto es el día 22 de abril de 1519.

En esta época llegaron al territorio conquistado los llamados Oficiales del Tribunal de Cuentas. Si en la sociedad Mexica existió una sociedad centralista, en la época colonial vemos que dicha situación se repitió, ya que la sociedad colonial fue enteramente centralista.

En el año de 1453 fue creado el Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las Cortes Españolas, y que tenía la tarea de inspeccionar la Hacienda Real de la propia España. Tiempo después serviría para vigilar a los conquistadores que debían enviar a la Metrópoli el denominado “quinto real”, es decir el veinte por ciento de las ganancias que obtenían en oro, plata, piedras preciosas y objetos valiosos. En el año de 1503 se fortalecieron las funciones de dicho Tribunal con la Casa de Contratación de Sevilla.

La fiscalización en la época colonial fue llevada a cabo por la Hacienda Indiana, que fue meticulosamente vigilada por la Metrópoli. Se establecen los llamados “oficiales reales”, mismos que dependía de la Corona Española, y administraban las principales rentas.

En 1524 es creado el Real y Supremo Consejo de Indias, que tenía jurisdicción sobre las Indias Occidentales, cuya finalidad fue la buena administración de la Hacienda Indiana. Los órganos fiscalizadores a su vez eran fiscalizados y el procedimiento que se empleó fue el de la rendición de cuentas.

Los medios fiscalizadores del Consejo fueron las visitas y las residencias, que se realizaban al Virrey y a los altos funcionarios coloniales, que siempre eran sometidos a ellas al terminar el plazo de su encargo.<sup>2</sup>

La Metrópoli enviaba contadores de cuenta, a quienes se autorizaba a realizar visitas a las cajas reales, así como se concedió atribuciones fiscalizadoras a las audiencias en materia de Hacienda.

Las visitas se efectuaban a altos funcionarios coloniales, las llevaba a cabo un visitador, el que informaba del proceder de los inferiores y de los súbditos. Los visitadores eran nombrados por el Consejo de Indias. Existieron los llamados

---

<sup>2</sup> Albiña César, “El Control de la Hacienda Pública”, Edit. Raalp, España, 1991, pág. 54.

Visitadores generales y particulares. Los primeros tenían a su cargo la fiscalización de todo un Virreinato o de un organismo del mismo, y los segundos revisaban la actuación de un solo funcionario.

Otro medio de control, fue el Juicio de Residencia, los visitadores podían ser sujetos a este juicio. La residencia significaba “la cuenta que tomaba un juez a otro u otra persona de cargo público de la administración de su oficio, de aquel tiempo que estuvo a su cuidado”.<sup>3</sup>

El 24 de agosto de 1605, Felipe III funda los Tribunales de Cuentas en América, con sede en las Ciudades de México, de los Reyes (hoy Lima) y de Santa Fe de Bogotá. Estos Tribunales tenían por objeto tomar 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 establecidos por la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla.

Mención especial merece el Real y Supremo Consejo de Indias, que tenía jurisdicción sobre las Indias Occidentales, descubiertas y por descubrir, así como los negocios que de ellas resultaren, todo con la finalidad de lograr una buena administración indiana.

El Consejo utilizaba como medios fiscalizadores las visitas y las residencias, que siempre se efectuaban sobre el actuar de la administración que llevaban a cabo los altos funcionarios coloniales.

Los oidores eran de por vida, y se recurrieron a varios procedimientos a fin de que las cuentas de la Hacienda Indiana fueran las más óptimas. El procedimiento mas socorrido consistió en enviar contadores de cuentas de la Península, e igualmente se realizaban visitas a las Cajas Reales.

El Tribunal Mayor de Cuentas permaneció por tres siglos, durante el paso de la Colonia a la Independencia y poco antes de la Primer Constitución Federalista, continuó con sus funciones de fiscalizar la Hacienda Pública.

En el año de 1821 se consuma la independencia nacional, lo que 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.

El 4 de octubre de 1824 se expidió la primera Constitución de la República, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se facultó al Congreso para que tomara anualmente cuentas al Gobierno.

---

<sup>3</sup> Albiña César, Op. Cit., pag. 61.

La Primera Constitución Federal facultó al Congreso para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y como ya se señaló tomar anualmente las cuentas del gobierno.

El 16 de noviembre de 1824 se publicó la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, por lo cual desaparece el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España y en su lugar se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección de la Cámara de Diputados y con la tarea de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de la Hacienda Pública.

Durante los años de 1826 y 1828 se le dieron más facultades a la recién creada Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de las cuáles se dispuso que este órgano para efecto de llevar la glosa y la revisión de las cuentas, comunicaría a los directamente responsables de los resultados que se produjeran durante dicho examen.

El 8 de mayo de 1826 se publicó un Decreto que regula lo relativo a la memoria anual que debía presentar al Congreso el Ministro de Hacienda, y el 10 de mayo de ese año se publicaron los reglamentos de las dos secciones que integraban la Contaduría Mayor de Hacienda, la de Hacienda y la de Crédito Público.

Las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1829 establecieron que el Contador Mayor de Hacienda, autorizaría los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación. El 21 de mayo de 1831 se publica una nueva ley, que dispuso que la Sección de Crédito de la Contaduría Mayor de Hacienda procedería a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la Nación.

Durante el retorno al centralismo en nuestro país en el año de 1836, las Siete Leyes que abrogan la Constitución Federal de 1824, dejaron intocada a la Contaduría Mayor de Hacienda con sus mismas facultades; pero en el año de 1838 la Contaduría Mayor de Hacienda paso a formar parte del Tribunal de Cuentas que se reestableció el 14 de marzo del año citado.

En la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, se incluyó expresamente la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados, en la que estaría en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

El Tribunal de Cuentas que fue reestablecido en el año de 1838, pasó a formar parte de la Contaduría Mayor de Hacienda. El Tribunal estaba integrado por tres salas, en la primera instancia juzgarían tres Contadores Mayores, los que hasta entonces habían estado a cargo de las Secciones de Hacienda y de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda y otro que nombraría la Cámara de Diputados, la segunda y tercera salas conocerían de los recursos ulteriores y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia, según su turno. El 12 de marzo de 1840 se publicó el Reglamento del Tribunal de revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.

El 2 de septiembre de 1846 se expide un decreto por el que desaparece el Tribunal de Cuentas y se reestablecieron las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, con arreglo a la ley de mayo de 1826.

Por decreto de fecha 26 de noviembre de 1853, Santa Anna restableció el Tribunal de Cuentas, que estaría formado por dos salas. En la 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.

El 10 de octubre de 1855 se deroga el decreto señalado en el párrafo anterior, y conforme a lo dispuesto en la Constitución de 5 de febrero de 1857, la Contaduría Mayor de Hacienda quedó adscrita al Congreso con la planta de empleados que tenía según la ley de mayo de 1826.

En la Constitución de 1857 se faculta al Congreso para aprobar el presupuesto de los Gastos de la Federación que anualmente debía presentarle el Ejecutivo y para imponer las contribuciones necesarias para cubrir dicho presupuesto.<sup>4</sup>

Con fecha 10 de mayo de 1862 se expide un decreto, en el que se facultó al Contador Mayor de Hacienda para que requiriera a las dependencias toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y se estableció un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 1 de abril de 1865, Maximiliano de Habsburgo, en su carácter de Emperador emite el estatuto provisional del Imperio Mexicano, por el cual se restablece el Tribunal de Cuentas.

Por decreto emitido el 20 de agosto de 1867, Benito Juárez reformó la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda, que quedó a cargo de un Contador Mayor y se agregaron con carácter provisional, pero de tiempo indefinido, dos secciones liquidadoras de la deuda interna.

El 13 de noviembre de 1874, se reforma el artículo 72 Constitucional, por el que se restituye a la Cámara de Diputados, como facultad exclusiva, la de vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, por medio de una Comisión Inspectoras.

El 2 de julio de 1877, la Comisión Inspectoras aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda, y en sesión de 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados acordó las obligaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, que sustituyó al provisional de 1877.

---

<sup>4</sup> Albiña, César, op. cit , Pág. 234

Durante la época del Porfiriato en el año de 1896, el Congreso expide la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, en la que se otorgó mayores facultades a dicha Contaduría, quedó a su cargo las cuentas del Tesoro Federal y las cuentas de la Tesorería del Distrito Federal y de los Territorios Federales, así como el Registro de los avisos de fianzas otorgados a empleados encargados del manejo de fondos, cuidando que le fuera enviada oportunamente la cuenta de cada año fiscal y en el caso de que algún funcionario resultare responsable debía hacerlo del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Inspectorá y despachar los finiquitos de las diversas cuentas cuya glosa hubiere sido afectada.

En el año de 1901, mediante un Decreto expedido por el Ejecutivo Federal se determinó que documentos se deberían entregar a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión y custodia.

El 6 de junio de 1904 se expidió una segunda ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor, en la que se reitera que dicho organismo dependía de la Cámara de Diputados por mandato constitucional y que tendría bajo su responsabilidad la revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal, para verificar si los gastos y cobros se hacían con la autorización necesarias, así como la exactitud entre las operaciones aritméticas y de contabilidad.<sup>5</sup>

En 1910 se crea la Dirección de Contabilidad de Glosa que sería el precedente inmediato del Departamento de Contraloría, en ese mismo año se dispuso reorganizar a la Tesorería General de la Federación y se crea la Dirección de Contabilidad y Glosa como una unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se establece la separación de las funciones entre el Tesorero y Contador.

Ya en los años revolucionarios, en el año de 1917 se crea el Departamento de Contraloría, que encabezaba un Contralor General, y quien tenía facultades para llevar la contabilidad de gobierno de la Nación y la glosa de toda clase de ingresos y egresos. Este era un instrumento centralizado de carácter técnico y fiscalizador de la Hacienda Pública de la Federación. En el año de 1926 se abroga la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría del año de 1917.

El 13 de febrero de 1937 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, de fecha 31 de diciembre de 1936. En el artículo 7 de dicha ley se señalaba:

“La Contaduría Mayor de Hacienda revisará y glosará la cuenta anual del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejen fondos o valores de la Federación, en el concepto de que el examen que practiquen no solamente comprenderá la

---

<sup>5</sup> Op. Cit. Pág. 236



conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que hará una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas”.

Por decreto publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1963, se reformaron los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936 y se derogaron los artículos 29, 30 y 31. En lo sucesivo las oficinas responsables de rendir cuentas ya no enviarían a la Contaduría Mayor de Hacienda la documentación comprobatoria original que no obstante, conservarían a su disposición, y el plazo de un año fijado a la segunda revisión y glosa de la cuenta anual se computaría a partir de la fecha en que reciba los estados de contabilidad correspondientes.

Ya en la etapa de los gobiernos institucionales, en el año de 1976, se estipuló que la Contaduría Mayor, además de las facultades de practicar visitas, incluso podía llevar a cabo auditorias, solicitando datos, información y documentación de las entidades del sector público, así como a empresas y particulares que de alguna manera hubieren participado en operaciones del ingreso o del Gasto Público Federal.

### **1.3.1 CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.**

La Contaduría Mayor de Hacienda, era el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que como organismo superior de fiscalización tenía a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y por lo tanto debería verificar que todas las entidades del Gobierno Federal comprendidas en la Cuenta Pública, y que se enumeraban en el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, realizaran sus operaciones con apego a las Leyes de Ingresos y a los presupuestos de Egresos de la Federación y cumplieran con las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y demás ordenamientos a que dichas entidades deberían atender.

De acuerdo con el decreto de 31 de diciembre de 1976, mismo que reformó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936, se determinó que la revisión efectuada por la Contaduría Mayor de Hacienda: “se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estén debidamente comprobadas y justificadas conforme a precios y tarifas autorizados o de mercado, según proceda”.

El 30 de diciembre de 1976 se expide por parte del Poder Ejecutivo la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, misma que ratifica y norma la intervención de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, en relación con la formulación de los presupuestos de egresos, el ejercicio del gasto público y la contabilidad.

En la Ley señalada se enfatizó la creación de órganos de auditoría interna en las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las Entidades de la Administración Pública Federal.<sup>6</sup>

Conforme a las reformas efectuadas a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diarios Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977, la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto “conocer los resultados de la gestión financiera del Estado, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

El Ejecutivo Federal deberá presentar el Cuenta Pública del año anterior a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

Con fecha 29 de diciembre de 1978, se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, mismo que fue abrogado por el publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de agosto de 1988.

Conforme al artículo 1 de su Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda era el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 3 del ordenamiento legal anteriormente señalado, para la revisión de la cuenta pública, la Contaduría Mayor de Hacienda ejercerá funciones de contraloría, y tendrá las siguientes atribuciones:

I.-Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

a).- Realizaron operaciones en lo general y en lo particular, con apego a las Ley de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes Generales de Deuda Pública, de los Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables a la materia.

Según el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, se establece que concluida la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 1994 por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, será la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la encargada de revisar esa cuenta pública, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda. No obstante la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta

---

<sup>6</sup> Op. Cit., Pág. 239.

aplicación que de sus recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el Jefe del Distrito Federal.

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.

d).-Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con periodicidad y formas establecidas por la ley;

## II.-Elaborar y rendir:

a).-A la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal de la del Departamento del Distrito Federal.

b).-A la Cámara de Diputados el Informe sobre resultados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente a su recepción.

III.-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 hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente.

IV.-Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, 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. Además específicamente:

V.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

VI.-Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorias por ellos practicadas y las aclaraciones en su caso, que se estimen pertinentes.

VII.-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 auditoria gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.

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

IX.-Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y;

X.-Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados”.

De conformidad con el artículo 202 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se establecía:

“...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 la Administración de la Cámara Correspondiente.”

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público absorbió las funciones y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, según lo establece el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992.

La Contaduría Mayor de Hacienda debería fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas y a los particulares con el fin de verificar que se hubieren aplicado al objeto por el cual se autorizaron.

La Contaduría Mayor de Hacienda podía practicar visitas, inspecciones, realizar las auditorias y revisar libros y documentos que considerara necesarios para comprobar si la recaudación de los ingresos se había realizado con apego a las leyes establecidas para tal efecto.

Si de la revisión e inspecciones efectuadas por la Contraloría se inferían irregularidades que afectasen a la Hacienda Pública, se promovía ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades pertinentes.

### **1.3.2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA DESAPARECIDA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.**

El 5 de agosto de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, resultado de un largo proceso de transformación iniciado el 29 de diciembre de 1978 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Contaduría mayor de Hacienda.

En 1978, la Contaduría Mayor de Hacienda solo contaba con una unidad administrativa denominada Auditoría General, con carácter de Dirección, y que 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 Comisión Inspectoral de la Cámara de Diputados.

En la Ley Orgánica se modifica la estructura básica de la Contaduría Mayor de Hacienda, desaparece el puesto de Oficial Mayor, y se crea el de Subcontador Mayor, dependiente del Contador Mayor, y se previó la creación de unidades administrativas y de los departamentos necesarios para el ejercicio de las nuevas funciones y atribuciones de la institución.

En enero de 1979 desaparece la Dirección General y sus funciones de asignaron a la Dirección General de Administración y a la Dirección General de Auditoría, que dependían del Subcontador Mayor y se encargaban de realizar las funciones adjetivas y sustantivas de la Contaduría Mayor de Hacienda.

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 diciembre de 1979, se modifica de nueva cuenta la estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda para quedar conformada por las Direcciones Generales de Administración, de Auditoría, de Ingeniería de Investigación y Análisis, Jurídica y Consultiva y de Planeación y Desarrollo.

En el año de 1980, concretamente en el mes de mayo, se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el que se establecía las atribuciones de las Direcciones Generales de Administración, de Auditoría, Jurídica y Consultiva.

En mayo de 1980, el número de unidades administrativas de la Contaduría Mayor de Hacienda se elevó a diez, 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 de Egresos y de Auditoría de Ingresos.

En el año de 1983, pensando en dotar de una mejor estructura a la Contaduría Mayor de Hacienda, se crearon 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 Auditoría de Egresos al sector Central, de Auditoría al Sector Paraestatal, de Auditoría de obra pública (que se había denominando Dirección General de Ingeniería) y de evaluación de Programas.

Con dependencia del Contador Mayor se establecieron la Dirección General de Administración, la Dirección General de Análisis, Investigación Económica e Informes. La Dirección General Jurídica, la Unidad de Auditoría Interna y la Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión.

En el año de 1987, la Contaduría Mayor de Hacienda contaba con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de su competencia:

Contador Mayor de Hacienda

Subcontador Mayor de Hacienda

Dirección General Jurídica

Dirección General de Administración

Dirección General de Sistemas

Dirección General de Análisis e Investigación Económica

Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central

Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central

Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal

Dirección General de Auditoría de Obra Pública

Dirección General de Evaluación y Control de Gestión

Dirección de Auditoría Interna

De conformidad con las reformas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1982, se creó la Dirección General de Situación Patrimonial.

La Ley referida 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, situación que se reformó en la LV Legislatura a fin de que la propia Cámara de Diputados por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, sea la que reciba dichas declaraciones y lleve el registro del patrimonio de los legisladores y funcionarios de ese órgano legislativo, a partir del nivel de jefe de departamento.

Dicha unidad administrativa dependía del Contador Mayor de Hacienda, la cual trabajó a fin de establecer un sistema para efectuar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los diputados y funcionarios tanto de la Cámara de Diputados como de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por acuerdo unánime de la Plenaria de la Cámara de Senadores, ratificado por unanimidad por la Cámara de Diputados, se llevó a cabo el registro, recepción, y custodia de las declaraciones de situación patrimonial de los Senadores de la República y de los funcionarios de esa Cámara Alta.

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

Entre los principales objetivos de la iniciativa destaca la modernización en su función pública, el ejercicio de la transparencia y puntualidad en la rendición de cuentas del uso de recursos públicos, fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo Federal, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

El 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuáles dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación.

El 1 de enero de 2000, entra en funciones la Auditoría Superior de la Federación, sustituyendo así a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por último y para concluir en este punto me permito transcribir lo señalado por el Diputado Priego Ortiz (1979) que decía : “veíamos con angustia la gran responsabilidad que como diputados estábamos comprometidos y estamos comprometidos, de vigilar el erario del Estado Mexicano, una de las grandes responsabilidades históricas que tiene la Cámara de Diputados y entre millones de papeles los empleados nos platicaban y reflejaban en su rostro indignación y también indiferencia, por la angustia de no poder resolver y vigilar adecuadamente el gasto de la cuenta pública, como, sin contar con los

instrumentos físicos y sin recursos humanos y las condiciones adecuadas, para hacer una vigilancia eficiente del gasto público”<sup>7</sup>

### **1.3.3.-REFORMAS A LOS ARTICULOS 74 Y 79 CONSTITUCIONALES, DE FECHA 31 DE JULIO DE 1999 RELATIVAS A LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA.**

En el año de 1999 se inician en nuestro Estado una serie de reformas constitucionales, que traerían como resultado el surgimiento de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, cuyo objetivo fue y es la modernización del régimen de Fiscalización Superior en nuestro país.

A raíz del resultado de las elecciones federales en el año 2000, se hace inminente la necesidad de actualizar el sistema de Fiscalización Superior, por lo que esta responsabilidad recae en los Diputados Federales, cuyo miembros comenzaron a debatir sobre el presupuesto, así como pretendieron legislar y vigilar los recursos del pueblo, cumplimiento de esta manera con una obligación que en regímenes anteriores no se le prestó la debida importancia.

Con lo anteriormente mencionado, y conjuntamente con el Ejecutivo, la Cámara de Diputados visualizó la realización de dicho fortalecimiento no solo en el aspecto económico, sino además las facultades constitucionales que recaen sobre su figura, por lo que surge un primer proyecto que modificaría la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El día primero de enero del año 2000, inicia sus tareas la Entidad Superior de Fiscalización, de conformidad con la iniciativa de adiciones y reformas a varios artículos de la Constitución, reformas presentadas y condensadas por el Ejecutivo Federal, Entidad que toma el lugar de la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo que se inicia un nuevo funcionamiento de la fiscalización en nuestro país.

Se estableció que al nuevo órgano creado tendría rango Constitucional, pretendiendo llenar algunos vacíos que se habían observado en la anterior Contaduría Mayor de Hacienda. Dentro de las reformas constitucionales encontramos la modificación a la fracción XXIV del artículo 73 Constitucional, en la que se propone sustituir la expresión del Sector Público Federal por el de Poderes de la Unión y de los Entes Públicos Federales.

---

<sup>7</sup> Medina, y Mejía J., “El Control en la Implantación de la Política Pública”, Edit. Plaza y Valdez, 1993, Pág. 31.



En fechas anteriores a la reforma Constitucional, algunas entidades públicas se pronunciaron en contra de que la Contaduría Mayor de Hacienda realizara trabajos de fiscalización, argumentando que no son parte del Sector Público Federal, y aún cuando sus recursos provenían del erario público por lo que serían sujetos de revisión, al no encontrarse incluidos en la esfera de competencia del órgano de fiscalización, se presentaban a menudos discusiones en las que se sostenía lo contrario.

Por lo que con las modificaciones efectuadas a la Constitución, se dispone auditar a los organismos señalados que eran intocables, tales como el Banco de México, la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros, con lo que quedó muy claro que la Entidad Superior de Fiscalización pudiera realizar su función de fiscalización en los referidos entes públicos federales.

Se reforma el artículo 74 Constitucional, fracción IV, párrafo quinto, en donde adiciona la siguiente leyenda: “para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”. Con este punto de ratifica la función de auxiliar técnico de la Cámara de Diputados para la fiscalización de los recursos públicos, por lo que queda abierta la puerta para que el poder legislativo pueda intervenir de alguna manera en el proceso de revisión de las cuentas.

En cuanto al artículo 79 Constitucional, se adiciona la sección quinta, en donde se le da reconocimiento constitucional a la Entidad Superior de Fiscalización, con lo que se pretende dar una autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de las atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la ley.

Con dichas reformas Constitucionales se establecen las bases constitucionales para que el Congreso de la Unión expidiera la ley que regula la organización de una nueva Entidad de Fiscalización y las demás leyes que normen su gestión, el control y la evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, partiendo de la base de un nuevo esquema de fiscalización Superior de la Federación, que regulara de manera mas eficiente y transparente la revisión de la gestión financiera.

Se establecieron las pautas generales para la revisión del a Cuenta Pública a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoyaría en una nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dotada de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones y para decidir sobre su organización interna.

Con la anterior reforma se fortalece el principio de División de Poderes, constituyéndose como un principio democrático y un elemento esencial del Estado de Derecho.

El Decreto señalado entró en vigor el día 31 de julio del año de 1999, en el que se puntualizó el régimen transitorio que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación iniciaría sus funciones el día primero de enero del año 2000, y que la revisión de la Cuenta.

Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 79 del propio Decreto, se llevarían a cabo a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001.

Asimismo se ordenó que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación revisara las Cuentas Públicas de los años de 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del Decreto señalado.

La iniciativa de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, fue la consecuencia inmediata de las reformas Constitucionales habidas en el año de 1999, dicha iniciativa propuso regular en siete títulos y 14 capítulos de manera completa e integral la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública que presentaran los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, las bases y los términos para la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública, que en apoyo de la Cámara de Diputados se encargará de la fiscalización señalada, así como la determinación de las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidad por daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o del patrimonio de los organismos constitucionalmente considerados como autónomos.

Se consideró necesario conceptualizar las nociones de Cuenta Pública y Gestión Financiera, recogiendo así los principios establecidos en la Constitución.

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

A la Cuenta Pública se le consideró como el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto recomprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos públicos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del primero de enero al treinta y uno 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.

De acuerdo a lo contenido en la fracción I del artículo 79 Constitucional, se estipula establecer un informe de avance de la gestión financiera, entendiéndolo como el reporte integrante de la Cuenta Pública que rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, con el objeto de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos.

De tal forma se estaría dando cumplimiento al compromiso de fortalecer y dar oportunidad a la función de fiscalización, respetando el principio de revisión posterior del control legislativo de la administración integral de los recursos públicos.

De esta forma se estableció lo denominado “proceso concluido”, que se refiere a aquel que los Poderes de la Unión y entes públicos federales reporten como tal en el informe de avance de la gestión financiera, con base en los informes de gasto devengado conforme a la estructura programática autorizada.

Se propuso la aplicación supletoria de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos..

En el Título Segundo de la iniciativa de ley propuesta, se propuso desarrollar los conceptos de Cuenta Pública y los procesos de su revisión y fiscalización superior. En el Capítulo I que se denomina “De la Cuenta Pública”, se estableció que esta se constituiría por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos, y demás información que mostrara el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuestos de Egresos de la Federación, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y del patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes Públicos Federales, así como los estados detallados de la Deuda Pública Federación.

La iniciativa de ley previó mantener que los informes correspondientes que se consolidarán en la misma (Cuenta Pública) y su presentación anual, fueran rendidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales fiscalizados por conducto del Ejecutivo Federal en los diez primeros días del mes de junio del año siguiente al del ejercicio de que se trata.

Con el objeto de permitir mayor oportunidad y eficacia en la revisión y fiscalización del manejo de los recursos federales, se señaló que el ya citado informe de avance de la gestión financiera se presentara a más tardar el día treinta y uno de agosto del año en que se ejerciera el presupuesto respectivo, debiendo contener los resultados físicos y financieros de los programas, conforme se hayan ejercido en el

periodo comprendido entre el primero de enero y el treinta de junio del propio ejercicio.

En el Capítulo II se estableció el objeto de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, destacándose la evaluación del desempeño, eficiencia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, así como la fiscalización del resultado de la gestión financiera posterior a la conclusión de los procesos correspondientes de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, el financiamiento de las responsabilidades y la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes, que como ya hemos mencionado se complementarían perfectamente con la posibilidad que el órgano superior de fiscalización pudiera imponer las sanciones administrativas a los servidores públicos que con su conducta lesionaran a la Hacienda Pública Federal.

Respecto a las atribuciones de la Auditoria Superior de la Federación, las cuáles indudablemente fortalecían la función fiscalizadora de esta nueva entidad y con ello se hace evidente el cambio fundamental plasmado en la reforma constitucional mencionada, entre las facultades de trascendencia se destacan las siguientes:

Se establecen criterios para las auditorias, procedimientos métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del informe de avance de gestión financiera, verificando que ambos sean presentados en los términos de ley.

Se evalúa el informe de avance de gestión financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos.

Se verifican obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobadas.

Se fiscalizan los Poderes de la Unión y los entes públicos federales hayan otorgado con cargo a u presupuesto a Entidades Federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino.

Se determinarán los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones pecuniarias correspondientes.

Se fincarán las responsabilidades y se impondrán las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que hay ordenando tratándose de las situaciones excepcionales que determina la ley.

Todo lo anterior indudablemente facilita a la Cámara de Diputados, como órgano revisor de los recursos públicos, su función de control legislativo, ya que no tiene que esperar, hasta la total entrega de la información financiera para iniciar su labor de fiscalización.

De acuerdo al principio de legalidad y certeza jurídica que se consagra en nuestra Carta magna, las auditorías, visitas e inspecciones que se efectuaran, se practicarán por el personal expresamente comisionado para el efecto por la Auditoría Superior de la Federación o mediante la contratación de profesionales independientes habilitados por la misma para efectuar visitas o inspecciones, siempre y cuando no existiere conflictos de intereses.

Los servidores públicos y en su caso los profesionales contratados para la práctica de auditorías, guardarán estricta reserva sobre la información y documentos que con motivo del objeto de la ley conocieran, así como de sus actuaciones y observaciones, y en caso contrario serían responsables en los términos de las disposiciones legales aplicables, siendo responsable la Auditoría Superior de la Federación de los daños y perjuicios que causaran dichos servidores públicos federales y personas contratadas.

Se ratificó el plazo para que la Auditoría Superior de la Federación entregará el informe de resultado de revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que se reciba la Cuenta Pública.

Dicha iniciativa debería contener:

Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública.

El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como la satisfacción de las necesidades correspondientes.

Los resultados de la gestión financiera.

El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes.

La comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia.

En su caso el análisis de las desviaciones presupuestarias.

Los comentarios y observaciones presupuestarias en estricto apego al Pacto Federal que nos rige, para efectos de fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las Entidades Federativas y por los Municipios, incluyendo a su administración pública paraestatal, se estimó pertinente que la entidad fiscalizadora pudiera plantear los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Área que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tenían conferidas, colaboren con ella en la detección de desviaciones de los recursos federales recibidos por dichas instancias gubernamentales que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal.

Se previó un plazo de noventa días para que las entidades fiscalizadas rindieran el informe de referencia, entendiéndose para tales efectos de la ley como situación excepcional, aquella en que por el monto considerable de las inversiones públicas en proyectos de gran importancia tengan un impacto en las finanzas públicas, cuando peligre la prestación de los servicios públicos.

De acuerdo con el artículo 79 Constitucional, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, implica no solo la autonomía técnica y orgánica de la misma, sino la atribución que al mismo tiempo se le confiere para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los Entes Públicos Federales. Y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan, por lo que vemos que con lo anterior se define su carácter de autoridad para emitir resoluciones. Por lo que al Título Quinto de la iniciativa se le denominó “Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades”.

La extinta Contaduría Mayor de Hacienda no contaba con atribuciones para imponer sanciones en la materia, el nuevo régimen de la revisión de la Cuenta Pública a cargo de la Cámara de Diputados que previó la iniciativa establece facultades sancionatorias expresas que permiten a la Entidad de Fiscalización Superior reforzar sus funciones de control, convirtiéndose así en un auténtico órgano o entidad de auditoría superior.

El objetivo de lo anterior tiene como propósito el de evitar daños y perjuicios al patrimonio público y propiciar que la rendición de cuentas que los Poderes de la Unión y entes públicos federales realicen ante la Cámara de Diputados como un principio democrático se verifique plenamente hasta cerrar el ciclo del control posterior, propiciando la realización de acciones de orden sancionatorio sobre la conducta de los servidores públicos e incluso de particulares que vulneren el uso honesto y transparente del erario público, por lo que las facultades meramente declarativas de la Contaduría Mayor de Hacienda quedaron atrás.

La finalidad de las sanciones que aplique la Entidad de Fiscalización Superior será la de resarcir al Estado del monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que le hayan causado los servidores públicos o particulares. En el Capítulo II del Título anteriormente señalado, se adoptaron las disposiciones adjetivas que configuran el procedimiento previo a que debe sujetarse todo aquel servidor público o particular que se presume incurrió en las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal

En los capítulos IV y V se previó, el medio de impugnación o defensa con que contarían los sujetos de responsabilidades, y por la otra, como principio de seguridad jurídica, los plazos de prescripción para el fincamiento de responsabilidades que transcurrirán a partir del día siguiente en que se hubiere incurrido en ésta o a partir del momento en que hubiere cesado, si es de carácter continuo.

En el Título Sexto de la iniciativa se previó que la Cámara contara con una Comisión que tendría por objeto coordinar las relaciones entre la propia Cámara y la Auditoría Superior de la Federación.

La citada Comisión tendría entre sus atribuciones las siguientes:

A).-Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de avance de la gestión financiera y la Cuenta Pública y turnarlas a la Auditoría Superior.

B).-Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara el informe del resultado de la revisión de la citada Cuenta Pública.

C).-Conocer el programa anual de actividades que elabore la Auditoría Superior.

D).-Solicitar la comparecencia del Auditor Superior.

E).-Conocer el proyecto de presupuesto de la propia Auditoría, así como el informe anual de su ejercicio.

F).-Presentar a la Cámara la propuesta del candidato a ocupar el cargo de Auditor Superior.

Las anteriores atribuciones consideró que entre otras son las más importantes contenidas en la iniciativa.

El Título Séptimo constituye la parte orgánica de la iniciativa, en su Capítulo I se establecieron las disposiciones relativas a la integración y organización de la Auditoría Superior. En primer lugar se precisó el procedimiento de designación del Auditor Superior. Para tal efecto se plantó el mecanismo que incluye la expedición

de una convocatoria pública para recibir propuestas de candidatos a ocupar el puesto de Auditor Superior. Corresponde a la Comisión de Coordinación revisar y analizar las distintas propuestas y seleccionar tres candidatos. Estos últimos deberán concurrir ante la Comisión a efecto de celebrar una entrevista que contribuyera a mejor identificar su capacidad y cualidades. Hecho lo anterior, la Comisión propondría al Pleno de la Cámara, mediante el dictamen respectivo, al candidato que en su concepto fuera idóneo para ocupar el cargo, conforme al mandato constitucional, la Cámara designaría al Auditor por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

En caso de que el candidato no alcanzara la mayoría referida, se volverá a someter a una nueva propuesta, sin que ésta pudiese incluirse a la persona originalmente propuesta. Respecto a los requisitos para ocupar el cargo de que se trata, además de los exigidos conforme al artículo 95, fracciones I, II, IV, V y VI de la Constitución, se exigiría el de contar con Título Profesional, con antigüedad mínima de 10 años, de Contador Público, Licenciado en Derecho, en Administración o cualquier otro, siempre y cuando se este relacionado con la actividad de fiscalización.

Dentro de las atribuciones de índole administrativo que como titular del órgano le corresponde ejercer, señalaré algunas:

- a).-Elaborar el presupuesto de la Entidad.
- b).-Aprobar el programa anual de actividades, así como el relativo a las auditorias, visitas e inspecciones.
- c).-Expedir los manuales de organización y procedimiento que se requieran y administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoria.

La iniciativa contempla como órganos subalternos de la Auditoria a tres funcionarios denominados genéricamente como Auditores Auxiliares, siendo que dentro de las funciones de estos auditores son realmente las operativas de la Auditoria.

Ahora bien, dentro de las causales concretas de responsabilidad administrativa, por las cuáles puede ser removido el Auditor Superior serían entre otras, por utilizar indebidamente la información confidencial, así como dejar sin causa justificada el de fincar las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que corresponda, aceptar la injerencia de partidos políticos en el ejercicio de sus atribuciones o conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública.

En caso de que se tuviera que remover al Auditor, corresponde a la Cámara de Diputados dictaminar sobre la existencia de motivos de remoción del Auditor, dando derecho de audiencia al afectado, y para que la misma procediera se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.



Cabe señalar que lo anterior fue independiente de la posibilidad de remoción conforme a las causales y procedimientos previstos para el juicio político, o en caso de delito, la declaratoria de procedencia.

Los auditores auxiliares, toda vez que no son sujetos del juicio citado, ni disponen de protección constitucional en caso de responsabilidad penal, solo se previó su remoción por las mismas causas graves dictadas para el Auditor Superior o por la Contraloría Interna de la Auditoría Superior.

La iniciativa previó el establecimiento de un servicio civil de carrera que permitiría la selección objetiva y estricta del personal de la Auditoría, mediante exámenes de ingreso, así como su permanencia cuando a través de evaluaciones periódicas se garantizará su capacidad y eficiencia.

El Capítulo II de la iniciativa de ley se establecieron los mecanismos de control interno y disciplinario de la Auditoría Superior, se consideró que ningún órgano del Estado debía quedar al margen de la vigilancia y control necesario para garantizar su apego a las disposiciones constitucionales y legales que lo rigen.

Se propuso dotar al órgano de una Contraloría Interna, adscrita a la propia Cámara, encargada de aplicar a los servidores públicos de la Auditoría la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y si es necesario aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas en ella previstas.

La Contraloría estaría a cargo de un Contralor Interno, para cuya designación cada uno de los Poderes de la Unión propondría un candidato, la terna correspondiente sería sometida a consideración de la Cámara de Diputados, la cual elegiría a quien debiera ocupar ese cargo, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

El Contralor Interno sería responsable administrativamente ante la propia Cámara y rendiría un informe anual de su gestión, sin perjuicio de que pudiera ser citado por ésta de manera extraordinaria para dar cuenta de sus funciones.

#### **1.4.-LA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION.**

El día 29 de diciembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual entra en vigor al día siguiente de su publicación, abrogando la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, creando la Auditoría Superior de la Federación, quien toma todos los inmuebles, equipos, archivos, expedientes y en general los bienes de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como se subroga en todos sus derechos y obligaciones de aquella.

El 5 de septiembre de 2001 se expide el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resolución en los términos que disponga la ley, por lo mismo esta al margen de los acontecimientos de la política, con el objeto de garantizar su confiabilidad, responsabilidad, y su respetabilidad, todo esto con el fin de que pueda realizar su finalidad que es fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como fiscalizar los recursos federales que ejerzan las Entidades Federativas, los municipios y los particulares, todo esto considerando que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente, por lo que dentro de sus atribuciones comprende la de investigar los actos u omisiones, que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, así como determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

La Constitución de nuestro Estado en su artículo 79, nos indica 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 que disponga la ley.”

Para efectos de fiscalización superior, la ley establece como sujetos de revisión a los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas. Esto amplía el campo de la fiscalización, a que la antigua Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establecía en su artículo tercero que la Contaduría Mayor de Hacienda debía revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del entonces Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de

Contraloría, por lo que gozaba, entre otras funciones, la de verificar si las entidades referidas en el artículo segundo de la Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público Federal que eran: el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el entonces Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas.

La ley actual, contiene en su seno a los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los organismos jurisdiccionales que determinen las leyes.

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

Por lo que se refiere a recursos federales que ejerzan las Entidades Federativas y los Municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, para efectos de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que en el ejercicio de las atribuciones de control que estas tengan conferidas, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I.-Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las Entidades Federativas, los Municipios y los particulares.

Podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II.-Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su

presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismos que tendrá carácter público.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones, hasta que rinda los informes de acuerdo con la ley.

III.-Investigar los actos u omisiones que impliquen, alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles y archivos, indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos., y;

IV.-Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que incurren en responsabilidad los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos Federales, los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación, y los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

Las sanciones impuestas por concepto de responsabilidades tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a su Hacienda Pública Federal o a su patrimonio.

Por lo que hace a las responsabilidades resarcitorias a que se refiere el Capítulo Segundo del Título Quinto se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado, y subsidiariamente en ese orden 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 por parte de los mismos.

Las responsabilidades resarcitorias se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

La Auditoria Superior de la Federación, con base en las disposiciones de su ley tiene facultades para formular a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública en los que se determina en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual debe contabilizarse de inmediato.

#### **1.4.1.-INTEGRACION Y ORGANIZACION.-**

La Auditoria Superior de la Federación estará a cargo del Auditor Superior de la Federación el cual es designado conforme a lo previsto por la fracción IV, párrafos segundo y tercero del artículo 79 Constitucional, designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados

El titular dura en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Para ser Auditor Superior de la Federación se deben cumplir con los mismos requisitos que la Constitución establece para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro cargo o comisión salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

De acuerdo al artículo 74 de la Ley de Fiscalización, el Auditor Superior de la Federación tiene entre otras las siguientes atribuciones:

- 1.-Representar a la Auditoria Superior de la Federación.
- 2.-Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoria Superior.
- 3.-Administrar bienes y recursos a cargo de la Auditoria Superior.
- 4.-Aprobar el programa anual de actividades de la entidad a su cargo, así como el programa anual de auditorias, visitas e inspecciones.
- 5.-Expedir de conformidad con lo establecido en la ley y sujeto a la ratificación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, el Reglamento Interior de la Auditoria Superior de la Federación, debiendo ser publicado dicho reglamento interior en el Diario Oficial de la Federación.
- 6.-Expedir los manuales de organización y procedimiento que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la Auditoria Superior de la Federación, los que deberán ser ratificados por la Comisión de Vigilancia de la

Cámara de Diputados y publicados posteriormente en el Diario Oficial de la Federación.

7.-Nombrar al personal de mandos superiores de la Auditoria Superior de la Federación.

8.-Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorias y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

9.-Ser el enlace entre la Auditoria Superior de la Federación y la Comisión de la Cámara.

10.-Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera.

11.-Solicitar a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior.

12.-Ejercer las atribuciones que corresponden a la Auditoria Superior de la Federación en los términos de la Constitución, la Ley de Fiscalización y del Reglamento Interior de la propia Auditoria.

13.-Resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones.

14.-Recibir de la Comisión el informe de Avance de la Gestión Financiera y la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización.

15.-Formular y entregar, por conducto de la Comisión, el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara, a mas tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.

16.-Presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimientos de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias de juicio político de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17.-Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los Gobiernos Estatales y Municipales, así como con los organismos

internacionales que agrupan a entidades de fiscalización superior homólogas, con éstas directamente y con el sector privado.

18.-Dar cuenta comprobada a la Cámara de la aplicación de su presupuesto aprobado dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio por conducto de la Comisión.

19.-Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de esta ley.

20.-Las demás que señale esta ley.

Las facultades previstas en los numerales 2, 4, 5, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16 y 18 son de ejercicio directo del Auditor Superior de la Federación y por lo tanto no pueden ser delegadas.

El Auditor Superior es auxiliado en sus funciones por tres Auditores especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, Directores, Subdirectores, auditores y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior, de conformidad con el presupuesto autorizado.

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

- Auditor Superior de la Federación.
- Auditor Especial de Cumplimiento Financiero.
- Dirección General de Auditoría de Ingresos Federales
- Dirección de Auditoría de Ingresos
- Subdirección de Auditoría de la Recaudación “A”
- Subdirección de Auditoría de la Recaudación “B”
- Dirección de Auditoría de la Recaudación.
- Subdirección de Auditoría de la Recaudación “C”
- Subdirección de Auditoría de la Recaudación “D”.
- Dirección de Auditoría de Deuda Pública y Movimiento de Fondos Federales.
- Subdirección de Auditoría de Movimientos de Fondos Federales
- Subdirección de Auditorías de Deuda Pública Federal
- Dirección General de Auditoría al Gasto Público Federal
- Dirección de Auditoría de Egresos “A”
- Subdirección de Auditoría de Egresos “A1”
- Subdirección de Auditoría de Egresos “A2”
- Subdirección de Auditoría de Egresos “A3”
- Dirección de Auditoría de Egresos “B”

- Subdirección de Auditoría de Egresos “B1”
- Subdirección de Auditoría de Egresos “B2”
- Dirección de Auditoría de Egresos “C”
- Subdirección de Auditoría de Egresos “C1”
- Subdirección de Auditoría de Egresos “C2”
- Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federes.
- Dirección de Auditoría a Entidades del de los sectores de comunicaciones y servicios.
- Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector de Comunicaciones.
- Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Servicios.
- Dirección de Auditoría a Entidades de los Sectores Agropecuario y Abasto.
- Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Agropecuario.
- Subdirección de Auditoría a Entidades del sector Abasto.
- Dirección de Auditoría a a Entidades del Sector Energético Industrial.
- Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales
- Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales en Estados y Municipios.
- Auditor Especial de Desempeño.
- Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas.
- Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Servicios y Desarrollo Social.
- Dirección General de Auditoría de Desarrollo a las Funciones de Gestión Gubernamental y Finanzas.
- Dirección General de Auditorías Especiales.
- 4Auditoría Especial de Planeación e Información.
- Dirección General de Análisis e Investigación Económica.
- Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica.
- Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditoría.
- Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.
- Dirección General Jurídica.
- Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
- Titular de la Unidad General de Administración.
- Dirección General de Administración.
- Dirección General de Recursos Financieros.
- Dirección General de Sistemas
- Instituto de Capacitación y Desarrollo de Fiscalización Superior
- Jefes de Departamento
- Auditores.

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



Ahora bien, para los efectos de coordinar y evaluar, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 74 Constitucional, la Cámara contará con una Comisión que tendrá por objeto coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

Entre otras facultades la mencionada Comisión, tendrá las siguientes:

1.-Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación.

2.-Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el informe de avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública y turnarlos a la Auditoría Superior de la Federación.

3.-Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

4.-Conocer el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones y evaluar su cumplimiento.

5.-Citar por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

#### **1.4.2. ATRIBUCIONES Y LIMITACIONES DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION.**

En relación a las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo con lo ya establecido así como con la ley de la materia, señalaremos que la principal atribución del organismo en estudio será la revisión de la Cuenta Pública, misma que está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya en la señalada Auditoría Superior de la Federación, la que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización.

La Cuenta Pública, de acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se encuentra constituida por:

1.-Los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos.

2.-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.

3.-Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de recursos, y

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

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, y en sus recesos, si existe el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Este plazo se podrá ampliar cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer el Secretario de Despacho a informar las razones que motiven la prórroga. La prórroga no podrá exceder de cuarenta y cinco días naturales.

Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rendirán a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1 de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso, dicho informe será consolidado y remitido al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar:

1.-Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados.

2.-Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas.

3.-El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto.

4.-Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.

5.-En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

6.-Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales.

7.-Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

8.-La responsabilidad a que haya lugar.

9.-La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la ley.

Ahora bien, la Cuenta Pública será turnada a la Auditoria Superior de la Federación para su revisión y fiscalización superior, a través de la Comisión de la Cámara.

La Auditoria Superior de la Federación podrá establecer los criterios para las auditorias, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe del Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de la ley.

La Auditoria podrá solicitar a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorias y revisiones por ellos practicadas. Igualmente puede requerir a terceros que hubieren contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes Públicos Federales, y en general a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes.

La Auditoria podrá determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

La Auditoria Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que la Cámara o en su caso la Comisión Permanente reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe del resultado

correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoria Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informes.

## **SEGUNDO CAPITULO**

### **DEL PODER EJECUTIVO.**

#### **2.1 LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producto de una lucha social, se incluye como sabemos en la parte dogmática y orgánica las Garantías Individuales, las Garantías Sociales, el principio de soberanía popular, el sistema de gobierno federal, así como el principio de División de Poderes.

El Constituyente de Querétaro, adoptó en nuestra Constitución el Principio de División de Poderes, pensando en frenar abusos de poder y siguiendo las doctrinas clásicas de Montesquieu y Locke, y así evitar que el poder que originariamente pertenece al pueblo fuera mal usado en perjuicio precisamente del pueblo.

Así actualmente el artículo 49 Constitucional reza lo siguiente: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

El artículo citado sufrió una serie de modificaciones, ya que en el año de 1917 establecía lo siguiente: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo los casos de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

En agosto de 1938, se envía al Congreso de la Unión una propuesta a fin de reformar el precepto Constitucional citado, en la que se adiciona a la parte final del artículo citado el siguiente párrafo. “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.” Esta reforma tuvo lugar, ya que era práctica constante que se solicitara al Poder Legislativo la concesión por parte del Poder Ejecutivo del uso de facultades extraordinarias para legislar, razón por la cual y para respetar la División de Poderes existente, es que el Presidente Cárdenas propone la reforma citada. Asimismo quedó sin efecto la jurisprudencia existente en el sentido de respaldar al Poder Ejecutivo justificando las facultades extraordinarias para legislar.

El día 30 de diciembre de 1950 se realiza la última adición a este artículo, quedando de la siguiente forma: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Desde el año de 1917 hasta el año 2001, se fueron acumulando las facultades del Presidente de la República, aunque en nuestro texto Constitucional el Principio de División de Poderes siempre estuvo garantizado, en la práctica se vio la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros Poderes.

En el año de 1917 se creó la figura de las controversias constitucionales, que realmente no fueron utilizadas por la práctica en que se vivía en el sistema político mexicano. En el año de 1994 se reforma la Constitución y se amplían los presupuestos de la controversia constitucional como mecanismo interorgánico, creándose las acciones de inconstitucionalidad, reforzándose las atribuciones del Poder Judicial; asimismo se crearon los organismos constitucionales autónomos.

El artículo 49 Constitucional señala que: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes **en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo** salvo los casos de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

En cuanto a la excepción al principio de División de Poderes que plantea el artículo Constitucional relacionado con el artículo 49, queda a discreción de los Poderes Legislativo y Ejecutivo definir que se entiende por una situación que ponga a la sociedad en peligro o conflicto grave.

El Maestro Jorge Carpizo en su obra intitulada “Nuevos Estudios Constitucionales”, considera como casos en los cuales es procedente la suspensión: invasión, graves conflictos económicos, incendios, epidemias, inundaciones, terremotos y erupciones volcánicas.

Ahora bien, de acuerdo al texto del artículo 49 Constitucional, se señala que el Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De lo anterior se deduce al dividirse el ejercicio del poder, se crean poderes constituidos con facultades expresamente atribuidas.

El artículo 49 Constitucional establece la prohibición para que una persona o corporación reúna dos o más de estos poderes, prohibición que es clara y cuyo objetivo consiste en evitar la concentración del poder en una persona o grupo de personas.

Respecto a que en el artículo Constitucional citado se señala la imposibilidad de que el Poder Legislativo resida en un solo individuo, igualmente encontramos que el objetivo perseguido es que el poder no sea concentrado de una manera indebida en una persona a la usanza de un monarca absoluto.

Ahora bien, en el caso de las excepciones al sistema de División de Poderes que consagra el artículo en comento, vemos que el propio texto del citado artículo no considera como depositado el Poder Legislativo en un solo individuo en caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y segundo párrafo del artículo 131 Constitucional.

El sistema de División de Poderes en nuestro Estado es un sistema flexible, de acuerdo al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, igualmente se ha considerado que las facultades extraordinarias para legislar a favor del Ejecutivo constituyen una excepción al principio de División de Poderes.

El Poder Legislativo en términos del artículo 50 de la Constitución se deposita en el Congreso de la Unión, el cual está integrado por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Poder Ejecutivo con base en lo dispuesto por el artículo 80 de la Constitución se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Judicial con base en lo señalado por el artículo 94 Constitucional se deposita para su ejercicio en la una Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, así como en el Consejo de la Judicatura Federal. Los órganos anteriormente señalados constituyen el Supremo Poder de la Federación.

Doctrinariamente y sin duda Montesquieu es el principal exponente de una teoría sistemática y dogmática de la separación de poderes, expuesta en el Capítulo VI del Libro XI de su célebre obra “L’Esprit des Lois”, en la cual interpreta a su modo la Constitución Inglesa.

Montesquieu deduce conclusiones generales y precisas, elaborando una doctrina orientada a la libertad política, que tiene como finalidad mantener la seguridad de los ciudadanos, bajo el reconocimiento de este principio. “Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes, de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás. En cada Estado existen tres clases de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas relativas al derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el magistrado hacen las leyes

temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes. Mediante el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares”.<sup>1</sup>

Al exponer su doctrina Montesquieu trató de asegurar la libertad del hombre mediante la diversificación de poderes al señalar que: “Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas el poder detenga al poder”.<sup>2</sup>

## **2.2.- LOS PODERES EN EL SISTEMA JURIDICO POLITICO MEXICANO.**

De acuerdo con lo anteriormente analizado, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El maestro Gabino Fraga, al hablar de las funciones del Estado señala que desde el punto de vista del órgano que la realiza, existe un criterio formalista que atribuya la función al poder que la ejerce, y partiendo desde la naturaleza intrínseca de la función se clasificarán los actos del Estado según sus propias cualidades independientemente del poder que las realice, denominado a este criterio material u objetivo.

De acuerdo con este criterio son actos legislativos aquellos que sean generales, impersonales, abstractos, y serán actos administrativos los particulares, concretos, personales y aplicativos de la ley y serán actos jurisdiccionales todos aquellos actos personales y concretos que tienen como finalidad resolver una determinada controversia.

En la Constitución Mexicana y en específico, el artículo 39 Constitucional señala que el Poder Público dimana y se instituye para beneficio del pueblo. En el artículo 49 divide para su ejercicio el Supremo Poder de la Función en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Existen dentro del propio texto constitucional otros órganos pertenecientes al Estado y que sin estar dentro de la estructura y organización de los poderes clásicamente considerados como tales por la importancia de sus atribuciones la esfera pública los hace suyos con objeto de asegurar el cumplimiento de sus funciones.

---

<sup>1</sup> Serra Rojas Andrés. “Ciencia Política”, Editorial Porrúa, México, 1993, Pág. 559.

<sup>2</sup> Serra Rojas Andrés, op. cit., Pág. 5



Nuestra Constitución señala existencia de órganos autónomos del Estado, tales como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Respecto a la División de Poderes en nuestro Estado, sabemos que el órgano en el que se deposita el Poder Legislativo Federal se denomina Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro texto Constitucional en los artículos 50 al 79 Constitucional regula el depositario, elección, instalación, partes que lo componen, procedimientos, facultades, estructura y organización del Poder legislativo.

Resalta la integración del Congreso en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, la primera compuesta por 500 miembros y la segunda por 128, ambas electas popularmente y por lo mecanismos de representación proporcional, encontrando que en la Cámara de Senadores también se regula por el principio de primera minoría.

El autor Orozco Henríquez señala que la evolución del Congreso de la Unión ha tenido que ver con las transformaciones del sistema representativo y que estas deben ser observadas dentro de un marco tendiente a evitar la concentración de facultades en el Ejecutivo Federal y un mayor control de las que tiene asignadas.<sup>3</sup>

El señalado autor afirma que en este órgano se ha permitido el acceso a grupos minoritarios, se han ampliado sus facultades para citar a comparecer a miembros de la Administración Federal, se establece el sistema representativo mixto con dominante mayoritario; igualmente se reguló de mejor forma el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública, se declaró inviolable el recinto legislativo, se imposibilitó al Ejecutivo para vetar la Ley Orgánica del Congreso, se facultó al Senado para analizar la política exterior del Ejecutivo Federal, se concedió al Legislativo la facultad para integrar Comisiones Investigadoras de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, se estableció un doble periodo de sesiones, se concedió al Senado la facultad para ratificar el nombramiento del Procurador General de la República, se crearon los mecanismos de defensa constitucional controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, entre otras reformas que tienden a la vigorización y democratización del Poder Legislativo.

En cuanto a controles constitucionales además de la creación de leyes podemos encontrar los informes, las preguntas, las investigaciones, las comparencias, la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, la revisión de la Cuenta Pública, el Juicio Político y la Declaración de Procedencia.

Por lo que se refiere a las competencias para legislar, debemos decir que entre los Poderes Federales el Poder Legislativo Federal no tiene impedimento alguno para legislar en lo que así considere oportuno a los intereses de la Nación y siempre y cuando no vaya

---

<sup>3</sup> Orozco Henríquez J. de Jesús, “El artículo 49 Constitucional en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Pág. 188.

contra la propia Constitución y respete los procedimientos que en el mismo ordenamiento se le exige.

Por lo que el Poder Legislativo puede establecer los controles necesarios y suficientes para sujetar al control de la legalidad y la constitucionalidad de los actos de cualquier poder Público incluyéndose por supuesto así mismo.

El maestro Andrés Serra Rojas señala que la Función Legislativa es una actividad normalmente encargada al Poder Legislativo creadora del Derecho Objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consistente en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.<sup>4</sup>

El Poder Legislativo es un importante esquema de División de Poderes no solo haciendo leyes adecuadas sin dejarse presionar por los requerimientos del Poder Ejecutivo o cualquier otro tipo de interés, sino ejerciendo sus facultades de control y vigilancia sobre los actos de los demás poderes. Por lo que se considera que el Poder Legislativo constituido en dos Cámaras forma un control interorgánico de este poder y permite su equilibrio de mejor manera con el Poder Ejecutivo.

### **2.3.- EL EJECUTIVO FEDERAL.**

Dentro de las funciones del Estado de acuerdo al artículo 49 Constitucional, encontramos la Función Ejecutiva o Administrativa, que de acuerdo a lo señalado por el maestro Serra Rojas es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo y que realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tiene como finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.<sup>5</sup>

La Función Administrativa es realizada por el Poder Ejecutivo, el cual de acuerdo con el artículo 80 Constitucional se deposita en un solo individuo al cual se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>4</sup> Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1996, Pág. 50.

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pag. 58.

Para el maestro Jorge Carpizo, es la pieza clave del sistema político mexicano y por ello tiene el predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el sistema, aunque claras sus afirmaciones las basó en el sentido de que el Presidente de la República era el jefe del partido predominante en el poder, el cual estaba integrado por los sectores ya conocidos de obreros, campesinos, popular, todo lo anterior en detrimento del Poder legislativo, ya que sus miembros por razones de carácter político no se oponían a las decisiones del Ejecutivo Federal; igualmente los miembros del Poder Judicial Federal no se oponían al enorme poder con que contó el Ejecutivo Federal en los regímenes postrevolucionarios.

En la actualidad el Jefe del Ejecutivo no cuenta con el poder que llegó a tener en los gobiernos postrevolucionarios, ya no es el jefe del partido mayoritario en el Congreso, el otrora Partido del Gobierno, el Partido Revolucionario Institucional se encuentra en procesos de grandes cambios, cambios que incluso algunos analistas señalan que llevan a su desaparición; la Suprema Corte de Justicia con las reformas de diciembre de 1994 ha adquirido una mayor independencia y autonomía, asimismo el Distrito Federal pasó a ser Gobierno del Distrito Federal,

Con todos los cambios que se viven en la actualidad, se le ha restado poder a la institución presidencial, aunque un Ejecutivo débil no sería lo más conveniente al sistema de División de Poderes que jurídicamente vivimos en nuestro Estado.

El Poder Ejecutivo, debe estar sujeto al control constitucional dada la función que desarrolla, ya que su actividad está revestida de normas discrecionales, que no por ellos deben ser normas arbitrarias.

### **2.3.1. FUNCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL.**

El Poder Ejecutivo Federal tiene viejas raíces en las Constituciones de México, ya que desde la primera Carta Constitutiva de 1824 como país soberano hasta nuestros días, este Poder ha sido regulado por la Ley en diversas formas; por ejemplo la elección de Presidente fue directa o indirecta y en sus orígenes existió la figura del Vicepresidente, se previnieron también casos de ausencia temporal o definitiva del Presidente y la forma de sustituirlo.

El Presidente de la República puede llegar a faltar por que así lo solicite o por causas impredecibles ajenas a su voluntad, ante tal situación de riesgo el legislador ha creado las figuras presidenciales que suplan la ausencia, misma que son el Presidente Interino, el Sustituto y el Provisional dependiendo del momento en que se produce la ausencia o lo prolongado que ésta sea, de modo que no quede acéfalo este importante cargo público.

Las disposiciones constitucionales que rigen al Poder Ejecutivo Federal se encuentran dispuestas en el Título Tercero, Capítulo III, comprendidas por los artículos 80 al 93 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Ejecutivo Federal es un órgano del Estado formado por el Presidente de la República en quien se deposita unipersonalmente el Poder y sus colaboradores, cuyo desempeño realizan dentro del marco jurídico de facultades y obligaciones que dispone la ley.

En cuanto a los principios relevantes que rigen la figura del Ejecutivo Federal, en nuestro sistema constitucional podemos señalar los siguientes:

1.-La función de imperio del Poder Ejecutivo Federal radica en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

2.-La elección del Presidente de la República se hace en forma directa. Es decir de acuerdo al artículo 81 Constitucional el Presidente de la República asume el poder por el voto libre y secreto del pueblo, es decir por la mayoría ciudadana que expresa su voluntad por el sufragio, única causa que los sustenta y valida en el ámbito jurídico.

La elección presidencial por la vía directa significa que el pueblo escoge al Presidente de la República por el voto libre, universal y secreto, sin intermediarios, confiriéndole el cargo que desempeñará durante el tiempo que señale la ley.

3.-El Presidente de la República cuenta con auxiliares en distintos ramos de la Administración Pública, tales como los Secretarios de Estado. Para asumir esta importante función, el Presidente de la República debe contar con colaboradores competentes que son justamente los Secretarios de Estado o de Despacho, quienes actúan como sus auxiliares y colaboradores. Estos funcionarios responden exclusivamente ante el Presidente de la República.

4.-El Presidente de la República está facultado para nombrar y remover a sus colaboradores inmediatos. La atención de los muy complejos asuntos de la Administración Pública exige que los Secretarios de Estado sean individuos preparados, por que el Ejecutivo Federal tiene la atribución de nombrar y remover libremente a sus colaboradores directos cuando así lo estime conveniente, pues esta sería una forma de optimizar su desempeño para la buena marcha de su gobierno.

5.-El Presidente de la República tiene a su cargo la representación interna y externa del Estado. El Ejecutivo Federal actúa representando al Estado Mexicano tanto en el interior así como internacionalmente ante otros Estados Soberanos. Es por lo anterior que nuestro Ejecutivo Federal es un Jefe de Estado.

Asimismo el Presidente de la República es el único responsable de los resultados o consecuencias que se obtengan de su gestión, pero debe apegarse a lo que disponga la ley, tanto en las medidas que adopte de carácter interno como en la dirección de los asuntos que deba negociar ante la comunidad internacional

6.-El Ejecutivo Federal no es titular de la Función Legislativa pero por excepción la realiza con apego a la ley, y colabora en el proceso de formación de leyes. Sabemos que la Función Legislativa le corresponde al Congreso de la Unión el cual se conforma por las Cámaras de Diputados y de Senadores, sin embargo en casos excepcionales que establece la Constitución Federal, el Titular del Poder Ejecutivo esta legitimado y obligado a desempeñar esta función, así como colaborar necesariamente en el proceso de formación legislativa.

7.-El Presidente de la República dispone de un vasto número de facultades para desempeñar las múltiples e importantes funciones que le asigna la Constitución. El Ejecutivo Federal esta obligado a cumplir ya hacer cumplir las leyes por mandato constitucional, lo que debe hacer desde el punto de vista político, así como un buen administrador.

En cuanto a las principios constitucionales que rigen a la figura del Ejecutivo Federal, podemos destacar los siguientes:

1.-Principio Constitucional de No Reelección. El cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en ningún caso y por ningún motivo puede desempeñarlo quien ya haya sido Presidente electo, interino, provisional o sustituto, lo cual constituye el Principio de “No Reelección”. Conforme a lo dispuesto por el artículo 83 de la Constitución, su última parte ordena “...en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar el puesto” el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República sea electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto.

2.-La Protesta del cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cuando el Presidente electo asume su cargo como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos debe realizarlo cumpliendo las formalidades dispuesta por la Constitución Federal, con la finalidad de disipar cualquier duda y hacer patente públicamente la legalidad y legitimidad de quien tiene el derecho de ocupar tan alto y digno cargo del Estado, lo cual hace de la toma de posesión un acto solemne y republicano.

El artículo 87 Constitucional señala: “El Presidente, al tomar posesión de su cargo protestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande”.

3.-Ausencia del Presidente de la República del territorio nacional. En el caso de que el Ejecutivo Federal deba ausentarse del territorio nacional, debe solicitar y obtener el previo permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso, así lo señala el artículo 88 de la Constitución que dice: “El Presidente de la República no podrá

ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso”

El Congreso de la Unión debe analizar las causas por las que el Presidente pretende salir del territorio nacional, y así juzgar si es necesario autorizar tal salida, y ponderar los beneficios que posiblemente pudieran alcanzarse, haciendo otras consideraciones para concluir sobre la conveniencia de otorgarle o no el permiso solicitado.

### **2.3.2.- LA INTERVENCION DEL EJECUTIVO EN LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.**

Como lo mencionamos en el capítulo I del presente trabajo, el Ejecutivo interviene en forma operativa en la Actividad Financiera.

Es indiscutible que el Poder Ejecutivo opera en las tres etapas de la actividad financiera ya mencionadas. Por lo que hace a la recaudación, sus funciones se encuentran enmarcadas en los artículos 31 fracción IV en relación con el 89 fracción I y 16 párrafo undécimo de la Constitución General de la República.

En efecto, el primero de los preceptos establece en forma genérica la obligación de los mexicanos para contribuir al Gasto Público; en el segundo la obligación y facultad del Presidente de la República para ejecutar las leyes emanadas del Congreso de la Unión, así como expedir en la esfera administrativa normas de carácter general que permitan la mejor aplicación y cumplimiento de dichas leyes, lo que se conoce como la Facultad Reglamentaria; y, el último de los artículos señalados se refiere a las facultades de comprobación del cumplimiento de obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes y por parte de la autoridad administrativa.

Considero pertinente realizar la transcripción de dichos preceptos dada su importancia:

Artículo 31 Constitucional.:

“Son obligaciones de los mexicanos:

IV.-Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Artículo 89 Constitucional:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.-Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

Artículo 16 Constitucional, párrafo undécimo:

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policías, exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.”

Como podemos advertir es precisamente la función del Poder Ejecutivo la que en forma operativa se encarga de las recaudaciones de impuestos, sin dejar de advertir que dicha función depende en forma directa como más adelante abordaremos del Poder Legislativo.

Ahora bien, por lo que hace a la administración y aplicación de los recursos públicos las funciones del Ejecutivo se encuentran contenidas en los artículos 89 fracción I, 126 y 134 de nuestra Carta Magna que a la letra dicen:

Artículo 126 Constitucional.

“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”.

Artículo 134 Constitucional.

“Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos, y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”

Desde luego y en materia de gasto público el Ejecutivo tiene una intervención determinante, ya que a través de los órganos que dependen directa o indirectamente realizan las funciones de administración y aplicación de recursos. Esta actividad se encuentra regulada tanto por nuestra Carta Magna como por sus leyes secundarias.

## **2.4 FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA LEGISLATIVA.**

Existen en nuestro sistema jurídico mexicano dos funciones materialmente legislativas que realizan el Ejecutivo Federal. La primera que es la Facultad Reglamentaria a que se refiere el artículo 89 fracción I de la Constitución General de la República y la Segunda que es la Facultad Delegada en materia de contribuciones a que se refiere el numeral 131 de nuestra Carta Magna.

El artículo 89 fracción I de la Constitución General de la República señala:

“Las facultades y obligaciones del Presidentes son las siguientes:

I.-Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

De acuerdo a lo que señala el Dr. Gabino E. Castrejón García: “El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”<sup>6</sup>

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por las necesidades de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevando de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley.

Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que este tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento

Por lo que hace a las segunda de las funciones del Ejecutivo en materia legislativa nos referiremos a la facultad de excepción que en materia de contribuciones tiene el Presidente de la Republica. Efectivamente se denomina Facultad delegada y de excepción en virtud de que conforme al artículo 73 fracción XIX H de nuestro máximo Cuerpo de Leyes, el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar en materia de comercio exterior.

---

<sup>6</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, “Derecho Administrativo Constitucional”, Editorial Cárdenas Editores, México, 2004, Pág. 279.



Ahora bien, el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo segundo señala:

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

Esta facultad es justificable y razonable si se toma en cuenta que las condiciones del Comercio Exterior de las que dependen los aranceles, que no son otra cosa más que impuestos a dicha actividad que van a depender de diversos fenómenos a nivel nacional como internacional que por la actividad misma del Ejecutivo puede advertir y por consecuencia actualizar la legislación en dicha materia.

#### **2.4.1 EL EJECUTIVO COMO ORGANO FACULTADO PARA INICIAR LEYES**

En nuestro Derecho Mexicano, el proceso de formación de leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar una ley, facultad que se traduce en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto. De acuerdo con el artículo 71 Constitucional en nuestro Estado la facultad señalada compete al Ejecutivo Federal, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales.

Por lo que la creación de una ley a través de la iniciativa corresponde a los funcionarios señalados. Por lo anterior el Ejecutivo Federal esta asociado a la función legislativa al otorgársele la facultad de poder comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de leyes o decretos.

De acuerdo con el sistema de División de Poderes que existe en nuestro Derecho, y al otorgársele al Ejecutivo Federal la facultad señalada se reconoce la aptitud del funcionario señalado para esta delicada función ya que se supone tiene conocimiento de las necesidades públicas existentes.

De acuerdo con el artículo 89 Constitucional fracción I se señala como facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal, la de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Respecto a la facultad de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión señalaremos que promulgar proviene del latín *pro vulgare* que significa llevar al vulgo, es decir hacer del conocimiento de la generalidad el conocimiento de una ley.

De acuerdo con el maestro Felipe Tena Ramírez, a través de la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de una ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir.<sup>7</sup>

La publicación es el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se hace del conocimiento de la sociedad, lo que presupone que la ley es conocida por todos. La publicación debe hacerse en el Diario Oficial y surtirá sus efectos en los plazos que la propia ley señala.

La promulgación es por lo tanto un acto a través del cual el Ejecutivo Federal autentifica implícitamente la existencia y regularidad de una ley, y ordena expresamente que la ley se publique y sea cumplida. Diversos tratadistas sostienen que la promulgación forma parte de la función legislativa constituyendo una excepción al sistema de División de Poderes, ya que la promulgación revela la existencia de la voluntad del legislador, dando a dicha voluntad una fuerza ejecutoria.

Al Ejecutivo Federal le corresponde ejecutar la voluntad del legislador, dada la naturaleza del sistema de División de Poderes en el que vivimos, el legislativo por si solo no puede llevar a cabo este acto, ya que son de naturaleza ejecutiva, ya que al votar la ley el Congreso de la Unión obliga al Ejecutivo a promulgarla, no pudiendo las Cámaras hacerlo ya que la promulgación no es un acto legislativo.

En cuanto al Derecho de veto podemos señalar que el mismo es un acto a través del cual el Ejecutivo participa en la función legislativa, ya que esta facultado para hacer observaciones o bien manifiesta tácitamente su conformidad al no hacer observaciones. El Ejecutivo Federal a través de este derecho tiene potestad de elección, puede sumarse a la voluntad del legislativo, en cambio en la promulgación tiene forzosamente que acatar la voluntad del legislativo.

Ahora bien, hablaremos de la segunda de las facultades que establece el artículo 89 fracción I de la Constitución, consistente en la facultad que el Ejecutivo Federal tiene con la finalidad de ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión., señalando que la misma es una actividad administrativa que se traduce en que el Ejecutivo Federal realiza los actos necesarios a fin de hacer efectiva o de fácil aplicación la ley expedida por el Congreso de la Unión.

Respecto a la última de las facultades señaladas en el precepto constitucional anteriormente citado, el Ejecutivo Federal provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, que viene a ser la conocida Facultad Reglamentaria.

De acuerdo con el Maestro Gabino Fraga, proveer significa poner los medios adecuados para llegar a un fin. Traducido hacia la facultad del Ejecutivo, vemos que éste tiene el poder de utilizar los medios apropiados a fin de que se observen las leyes expedidas

---

<sup>7</sup> Tena Ramírez Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 2001, Pág. 461.

por el Congreso. Dichos medios deben tener la misma naturaleza de la ley, lo que significa que son de aplicación general, como la ley misma a la cual se refieren.

Los actos reglamentarios son materialmente legislativos, pero formalmente administrativos, ya que Constitucionalmente competen al Ejecutivo Federal, que concede al Ejecutivo Federal la facultad de expedir disposiciones de carácter general que por su naturaleza corresponden al Congreso.

Los Reglamentos expedidos por el Ejecutivo, tienen que referirse únicamente a las leyes del Congreso de la Unión, por lo que la facultad reglamentaria no puede tener como objeto preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de éstos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso.

El Reglamento debe tener como característica la subordinación a la ley, por lo que el Reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu.

El Reglamento como la ley es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública, por lo que se considera un acto objetivamente legislativo que se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo.

Señala el Maestro Tena Ramírez, que la facultad reglamentaria constituye una excepción al sistema de División de Poderes, ya que aunque el Reglamento se encuentra subordinado a la ley expedida por el Congreso de la Unión, el mismo viene a ser la prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza de esta. La excepción se establece a favor del Presidente de la República, nunca de los Secretarios de Estado, ni de ningún otro órgano que forme la Función Administrativa.<sup>8</sup>

Tampoco podría el Congreso asumir por si mismo la Facultad Reglamentaria, invadiendo la esfera dada al Ejecutivo Constitucionalmente. Lo anterior obedece a que como ya se señaló el Reglamento tiene la doble característica de ser un acto materialmente legislativo y formalmente ejecutivo.

---

<sup>8</sup> Tena Ramírez Felipe, op. cit. Pág. 468.

#### **2.4.2.- EL EJECUTIVO COMO ORGANO ENCARGADO DE EJECUTAR LEYES EN MATERIA TRIBUTARIA.**

El Estado requiere de recursos económicos para poder realizar sus fines, para lo cual realiza la actividad financiera que constituye una de las funciones de la Administración Pública.

Como lo señalamos en su oportunidad la actividad financiera se conforma fundamentalmente de tres momentos: La recaudación, la administración y la aplicación de recursos al gasto público.

En este punto abordaremos estrictamente lo referente a la recaudación, por lo que hace a la facultad del Ejecutivo para ejecutar leyes en materia tributaria.

En primer término la facultad del Presidente de la República para ejecutar leyes emanadas por parte del Congreso de la Unión se encuentra en la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.-Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia .

Así mismo existen otras disposiciones en nuestra Carta Magna relativas a normas en materia tributaria que son ejecutadas por el Presidente de la República. En nuestra Constitución General de la República el artículo 131 párrafo segundo regula la facultad delegada que el Congreso otorga al Ejecutivo en materia de contribuciones al comercio exterior.

“Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen, o se pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de afectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

. El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

El artículo 39 del Código Fiscal de la Federación también contempla las facultades del Ejecutivo en materia de contribuciones.

“Artículo 39. El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I.-Condonar o eximir, total o parcialmente el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una Ley Tributaria Federal o Tratado Internacional.

II.-Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

III.-Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Las resoluciones que conforme a este artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.”

Ahora bien, y en relación a la facultad que existe por parte del Ejecutivo Federal de ejecutar leyes en materia tributaria, señalaremos en primer término que el Poder Tributario del Estado es la facultad de éste para imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de sus atribuciones que le están encomendadas.

El Ejecutivo Federal es el órgano encargado en nuestro Estado de proponer a la Cámara de Diputados las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en términos del artículo 74 fracción IV párrafo segundo de nuestra Carta Magna, que textualmente establece.

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

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública de año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de

septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de lo mismo. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

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 el programa.

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

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

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

Es precisamente el Ejecutivo Federal a través del Presidente de la República y los órganos de la Administración Pública los encargados de ejercitar en forma operativa la Potestad Tributaria del Estado.

## **2.5.- EL EJECUTIVO COMO ORGANO COMPETENTE PARA APLICAR RECURSOS AL GASTO PÚBLICO.**

El Gasto Público es una institución del Derecho Público que se deriva del artículo 31 fracción IV de la Constitución General de la República mismo que establece la potestad tributaria del Estado.

En dicho precepto legal se establece:

“Artículo 31.-Son obligaciones de los mexicanos:

IV.-Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

El Gasto Público se puede definir como la aplicación de recursos por parte del Estado a actividades tendientes a satisfacer las necesidades colectivas.

El Gasto Público es presupuestado en forma anual por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y aprobado por la Cámara de Diputados en términos de los dispuesto por el artículo 74 fracción IV de la Constitución.

El Gasto Público tiene una periodicidad y vigencia de un año que corre del primero de enero al 31 de diciembre, es decir un ejercicio fiscal. El Gasto Público es uno de los elementos primordiales y fundamentales que justifican no solo el régimen financiero del Estado, sino también su potestad tributaria.

De acuerdo con el artículo 74 fracción IV de la Constitución es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos. A pesar de que el presupuesto de gastos es obra exclusiva de una Cámara, cualquier modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos Cámaras.

En el artículo 126 Constitucional se previene que no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, consagrándose así el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del presupuesto.

La Ley de Ingresos tiene su fundamento en la facultad del Congreso para imponer contribuciones, ya que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, de manera proporcional y equitativa que disponga la ley. Como toda ley, la de ingresos es obra del Congreso de la Unión, y sigue por lo tanto los trámites comunes a la formación de cualquier ley, iniciándose en la Cámara de Diputados.

De acuerdo con lo establecido por el Maestro Felipe Tena Ramírez, en nuestro sistema de competencias el control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara mas directamente vinculada a la representación popular. El acto financiero más importante de la administración pública, consiste en imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.<sup>9</sup>

De acuerdo con lo establecido por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 4 señala:” El Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan: los siguientes órganos del Estado:

---

<sup>9</sup> Tena Ramírez Felipe, op. cit., Pág. 339.

- I.-El Poder Legislativo;
- II.-El Poder Judicial;
- III.-Los entes autónomos;
- IV.-Los Tribunales administrativos;
- V.-La Procuraduría General de la República;
- VI.-La Presidencia de la República;
- VII.-Las dependencias , y
- VIII.-Las entidades.

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación la obtención de resultados en los programas y proyectos.

La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias .Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.” .

De acuerdo con la ley señalada el Gasto Público Federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. El Presupuesto de Egresos de la Federación se aprobará por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, con la finalidad de expensar durante el periodo de un año a partir del primero de enero, respecto de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.



El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría y en relación al ejercicio del Gasto Público Federal tiene la facultad de asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación, a los programas que considere convenientes y autorizará los trasposos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda las entidades interesadas.

Cuando existan ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el Gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Ejecutivo Federal tiene la tarea de determinar la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue el Estado, municipios, instituciones o particulares.

### **2.5.1. LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO Y EL EJECUTIVO.**

Se ha afirmado con toda razón, que ningún Estado puede nacer, crecer y perpetuarse sin el apoyo de una finanza, porque es inherente a su naturaleza el que no pueda subsistir sin una actividad financiera.<sup>10</sup>

Para entrar de lleno a lo que es la Potestad Tributaria es necesario primero estudiar el concepto de la misma la cual se define como “el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudatorias y destinarlas a expensar los gastos públicos”.

Para el Maestro Sergio Francisco de la Garza, “recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de sus atribuciones que le están encomendadas.”

Dada la naturaleza del Estado, y de acuerdo al orden constitucional establecido en los artículos 73, 89 y 94 de nuestra Carta Magna, el mismo tiene una función pública que se satisface con el cumplimiento de los denominados Cometidos del Estado. Los Cometidos del Estado son llevados a cabo a través del Poder Público, definiéndose este como “el conjunto de órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes poderes del Estado, es decir todas aquellas instituciones, organismos o autoridades que ejecutan las facultades que a cada Poder que conforma el Estado le otorga la Constitución”.<sup>11</sup>

El Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, define a la potestad tributaria como “la fuerza que emana de la propia soberanía del Estado, en tanto que

---

<sup>10</sup> Morselli Emanuelle, Introducción a la Historia de la Finanza Pública, contenido con el Apéndice IV del libro: Los presupuestos Científicos de la Hacienda Pública, pag. 397, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1964.

<sup>11</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Pag. 327.

cuando mencionamos la competencia tributaria nos estaremos refiriendo a las facultades que la ley ha otorgado a los órganos del Estado”.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejon García, en su obra titulada “Derecho Tributario”, señala que la Potestad Tributaria del Estado se encuentra regulada en cuanto al fondo en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

“Artículo 31, Son obligaciones de los mexicanos:

.....

IV.-Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De acuerdo con el precepto constitucional en cita, se desprenden los siguientes elementos:

A).- La contribución,

B).-Gasto Público,

C).-Potestad Tributaria a nivel Federal Estatal, del Distrito Federal y Municipal,

D).- Proporcionalidad y Equitatividad del Tributo y;

E).- El Tributo debe estar fundado expresamente en una ley.

Por lo anterior, vemos que la Potestad Tributaria emana de la Constitución, dicha Potestad es ejercida por los órganos a quienes expresamente se atribuye esa facultad, lo cual es inherente al Estado en razón de su poder.

La Potestad Tributaria del Estado que consiste precisamente en ese poder jurídico para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas para contribuir al Gasto Público.

El Estado ejerce la Potestad Tributaria a través de:

A).- El Poder Legislativo, esto es en observancia del principio de legalidad, ya que este Poder expide leyes que establecen los tributos y que deben contener los elementos esenciales de los mismos.

B).- El Poder Ejecutivo, debido a que este debe aplicar la ley tributaria y proveer en la esfera administrativa para su cumplimiento, y en ocasiones, cuando está facultado por la ley, debe dirimir las controversias entre la Administración y el gobernado que surgen con motivo de la aplicación de la ley impositiva.

C).- El Poder Judicial cuando este dirime las controversias entre la Administración y el gobernado o entre el Poder Legislativo y el gobernado sobre la legalidad o constitucionalidad de la actuación de dichos poderes.

La Potestad Tributaria del Estado comprende tres funciones:

- 1.-La normativa. Poder Legislativo.
- 2.-La Administrativa.- Poder Ejecutivo.
- 3.-La Jurisdiccional. Poder Judicial.

Para cuyo ejercicio el Estado tiene facultades de legislación, de reglamentación, de aplicación, de jurisdicción y de ejecución que ejercen los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según la competencia que le confieren las leyes.

Para concluir con este apartado, precisaré de acuerdo con lo que establece Guiliani Fonrouge Carlos.<sup>12</sup>

**A).-ABSTRACTO.-** Algunos autores consideran que puede hablarse de un Poder Tributario abstracto y de otro concreto, siendo este último complemento del primero. En otras palabras para que exista un verdadero Poder Tributario es menester que el Estado se materialice en un sujeto, que se haga efectivo mediante una actividad de la administración.

**B).- PERMANENTE.-** El Poder Tributario es connatural al Estado y deriva de la Soberanía, de manera que solo puede extinguirse con el Estado mismo, en tanto subsista indefectiblemente habrá poder de gravar. La Potestad Tributaria de dictar normas no se extingue por el transcurso del tiempo, aunque puede tener límites para sus efectos temporales y que el Poder de imposición es imprescriptible, a pesar de que el ejercicio de tal poder está sometido a modos temporales que varían de tributo en tributo.

---

<sup>12</sup> Guiliani Fonrouge, Carlos M, "Derecho Financiero", volumen I, 4ª. Edición, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1987, Págs. 322-345.

**C).- IRRENUNCIABLE.-**El Estado no puede desprender de este atributo esencial, puesto que sin el Poder Tributario no podría subsistir.

**D).-INDELEGABLE.-**En realidad, este aspecto está íntimamente vinculado al anterior y reconoce análogo fundamento, Renunciar importaría desprenderse de un derecho en absoluta y total, delegar importaría transferirlo a un tercero de manera transitoria.

Respecto al ejercicio de la Potestad Tributaria debe entenderse como todos los actos tendientes a la recaudación y aplicación de los recursos provenientes de las contribuciones que realiza el Estado conforme a la ley.

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el encargado de realizar tal actividad al amparo de los artículos 89 fracción I y 90 de la Constitución en relación con los artículos 31 fracciones II, III, XI, XV, y XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La actividad de cobro y recaudación es realizada por el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado Servicio de Administración Tributaria.

Es importante señalar que existen otras autoridades de la Administración Pública Federal que realizan actividades de carácter tributario, como es el caso de las autoridades aduaneras en materia de Comercio Exterior.

Como se ha visto, la Potestad Tributaria del Estado, se va a encuadrar fundamentalmente en los principios de legalidad y juridicidad. El principio de legalidad es aquel que constriñe a la obligatoriedad de que todo acto de autoridad se encuentre sujeto a una norma jurídica, general, abstracta, impersonal, heterónoma expedida con anterioridad.

El principio de juridicidad es aquel que establece que cualquier actividad que desarrolle un órgano de la Administración Pública debe estar contemplada en una norma jurídica, es decir, el aspecto de competencia.<sup>13</sup>

El principio de legalidad se encuentra satisfecho en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, para que el Tributo sea constitucional y cumpla con el principio de legalidad debe contar con dos aspectos fundamentales, que a la vez se convierten en requisitos indispensables de la Potestad Tributaria.

El primero se refiere a que el Tributo debe estar contemplado en una ley emanada del Congreso de la Unión, y el segundo a que dicho tributo debe ser proporcional y equitativo.

El Poder Tributario se expresa en la Norma Suprema como facultad para imponer las contribuciones, lo cual es inherente al Estado en razón de su poder de

---

<sup>13</sup> Castrejón García Gabino E., “Derecho Tributario”, Pág. 338

imperio, y se ejerce cuando el órgano correspondiente que en este caso será el Congreso de la Unión en su función de Poder Legislativo establece las contribuciones mediante la creación de una ley que ligara a los gobernados con el Estado en una relación jurídico-tributaria.

## **2.5.2.- CUENTA PÚBLICA QUE PRESENTA EL PODER EJECUTIVO AL PODER LEGISLATIVO.**

El Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivo o deuda pública.. El Gasto Público acelera el ritmo de crecimiento global, sectorial y espacial de la economía. Asimismo se reconoció el papel del sector público en la redistribución progresiva de ingresos y de riqueza, la disminución del empleo; el mejoramiento del nivel de la población, la superación de la situaciones de dependencia, el incremento de las reservas de capital social básico y productivo, y en general en el desarrollo de determinadas actividades preferentes.<sup>14</sup>

La Cuenta Pública es el documento a través del cual el Presidente de la República presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el Presupuesto de Egresos.<sup>15</sup>

La Cuenta Pública anual 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 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.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> De la Garza Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, Editorial Porrúa, México, Pág. 135.

<sup>15</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. “Diccionario Jurídico Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1998. Pág. 943.

<sup>16</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, “Compendio de Derecho Administrativo” Editorial Porrúa, México, 1999, Pág. 48

La Constitución Federal de 1857 concedía de manera expresa al Ejecutivo Federal el Derecho de Iniciativa de la Ley de Ingresos, por considerar que el Poder Ejecutivo estaba en condiciones mejores que el propio Legislativo para conocer las condiciones particulares económicas del país y por consecuencia determinar las posibilidades del mismo para contribuir a los fondos públicos. Sin embargo el precepto desapareció en la Constitución de 1917 y solo quedó la facultad general de iniciativa que reconoce al Presidente de la República la fracción I del artículo 71 Constitucional. Fraga observa que el Poder Ejecutivo no ha dejado de presentar la iniciativa considerando que de otra manera faltaría la previsión y los cálculos necesarios para mantener el equilibrio financiero del Estado.

La Constitución General de la República faculta al Congreso de la Unión para “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”, según lo establecido en el artículo 73 fracción VII de nuestra Carta Magna.

La Ley de Ingresos de la Federación, es el acto Legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal esta autorizado para recaudar en un año determinado. El Presupuesto de Egresos es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autorización.

A fin de examinar la Cuenta Pública que el Poder Ejecutivo presenta al Poder Legislativo, es necesario que hablemos de lo que se entiende por Control Presupuestal, el cual es definido por el Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez de la siguiente forma: “ Verificar por parte de los órganos que lo tienen a su cargo ( el Control presupuestal), el exacto cumplimiento del ejercicio del Gasto Público, de los programas contenidos en el presupuesto y de reprimir en su caso, las irregularidades en que incurran los Servidores Públicos, a los que se les fincarán las responsabilidades resarcitorias por los daños o perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las Entidades Paraestatales.

En nuestro país tal control presupuestal se realiza de dos formas, una de ellas es el control administrativo, realizado por la propia Administración Pública y la segunda es un Control Legislativo que se realiza en la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.

El Control Administrativo del Presupuesto, presenta como características que es de tipo previo, interno y preventivo, en virtud de que se lleva a cabo dentro de la propia Administración Pública Federal, y es previo a que se presente a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública anual.

Por lo que se refiere al Control Legislativo, que es la segunda forma de control presupuestal que se realiza en nuestro país, podemos señalar que presenta las siguientes características: es de tipo a posteriori, externo y represivo. Este se lleva a cabo dentro de la Cámara de Diputados por disposición de nuestra Carta Magna, en su artículo 74 fracción IV, que es el fundamento Constitucional de la Rendición de Cuentas que realiza el Poder

Ejecutivo al Poder Legislativo de la Gestión Financiera realizada, dicho control se lleva a través de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (artículo 79 Constitucional).

Entre las funciones que realiza la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, destacamos los siguientes:

A).-Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

B).-Verificará el cumplimiento de los programas contenidos en los programas federales.

C).-Le corresponde entregar el informe de resultados de revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.

D).-Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el correcto desarrollo y empleo del presupuesto.

E).-Podrá realizar visitas domiciliarias para exigir la exhibición de todo tipo de documentos necesarios para realizar su investigación.

G).-Determinar daño y perjuicio que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio (artículo 74 fracción IV, párrafo séptimo Constitucional) con la excepción señalada en ese artículo.

El Ejecutivo Federal tiene la obligación de rendir ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el estado que guarde la Cuenta Pública. La Cuenta Pública anual se realiza mediante un informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada rinden a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados de su gestión financiera, ello se realiza con la finalidad de comprobar si la Cuenta Pública se ajusta a los criterios señalados por el presupuesto y de igual manera para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, es decir, comprobar que la recaudación, administración, manejo y aplicación de los ingresos y egresos federales, comprendidos en el ejercicio fiscal ( 1 de enero al 31 de diciembre de cada año) se realizaron en términos de las disposiciones legales y administrativas, basándose en los programas previamente aprobados.

Es importante señalar que la contabilidad pública se forma con las reglas de presentación de las cuentas públicas; de igual manera se señala que las reglas de contabilidad pública tiene por objeto determinar las obligaciones y responsabilidades de los ordenadores de los ingresos y egresos públicos.

## CAPITULO III.-

### CONTROLES CONSTITUCIONALES EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

#### 3.1.- NATURALEZA DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

Si la organización que instituye la ley suprema pudiera ser violada impunemente, los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos. No es posible aceptar tal cosa; si alguna ley debe ser cumplida y observada –espontánea o coercitivamente- es la ley suprema del país<sup>1</sup>.

El principio de supremacía constitucional lo encontramos expresamente establecido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna y se refuerza con los artículos 40 y 41. El atributo de ser superior es imponible a particulares y, necesariamente a los órganos de la autoridad creados por ella misma; todos los entes que participan en la vida nacional, en la vida de la sociedad se encuentran sujetos a lo que disponga su texto, y existen sanciones para quienes la desconozcan o infrinjan.<sup>2</sup>

En todo régimen constitucional debe existir un medio para proteger a la Constitución contra las transgresiones que pudieran darse en su contra, ya sea por una mala aplicación de sus preceptos o por la intención de vulnerarlos.

La defensa constitucional se erige para contener a los poderes dentro de sus órbitas respectivas. De acuerdo con el maestro Tena Ramírez, los sistemas de defensa constitucional pueden clasificarse en dos grupos, ya sea atendiendo a la naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomienda la defensa.<sup>3</sup>

El primer grupo confía la guarda de la Constitución a un órgano político, puede ser alguno de los ya existentes dentro de la división de poderes, o puede ser creado especialmente para que sirva de protector de la constitucionalidad. Un ejemplo de órgano político creado para proteger la constitucionalidad es el Supremo Poder Conservador, instituido por la segunda ley constitucional de la Constitución Centralista de 1836.

El segundo grupo confiere la tarea de velar por la constitución al órgano judicial, el cual tiene el cometido especial de declarar si los actos de los poderes constituidos se encuentran de acuerdo con la Ley Fundamental.

---

<sup>1</sup>Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 491.

<sup>2</sup>Arteaga Nava Elisur, “Derecho Constitucional”, Oxford University Press Harla-México, 1998, Pág. 5.

<sup>3</sup>Tena Ramírez Felipe, Op. Cit., pag. 492.



La Constitución Federal de 1824 no estableció ningún tipo de control de la constitucionalidad, aunque se señaló la primacía del pacto federal sobre las Constituciones de los Estados.

Como ya se señaló, la Constitución Centralista de 1836 sí estableció un mecanismo de defensa constitucional, instrumentando un órgano político denominado Supremo Poder Conservador, compuesto de cinco miembros, elegidos por las Juntas Departamentales, la Cámara de Diputados y el Senado; debiendo renovarse cada dos años.

El Supremo Poder Conservador tenía la facultad de declarar la nulidad de los actos contrarios a la Constitución de alguno de los tres Poderes, a solicitud de cualquiera de los otros dos. Este sistema de órgano político fracasó dados los tiempos políticos que se vivieron en el siglo XIX, dándose en esta época una transición al sistema de defensa constitucional al órgano judicial. Al efecto se transcribe lo expuesto por el diputado José Fernando Ramírez: “Una obra moderna, que hizo mucho ruido en Francia (aludiendo a la obra de Tocqueville *La Democracia en América*) casi ocupa toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte, no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su Corte de Justicia.....Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna otra medida podía en mi concepto reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de diputados, de senadores, de Juntas Departamentales, reclamen alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia.”<sup>4</sup>

A finales del año de 1840 se sometió a consideración del Congreso de Yucatán el proyecto de Constitución del mismo Estado, el cual fue elaborado principalmente por Manuel Crescencio Rejón, el cual estaba en contra del Supremo Poder Conservador. Dicho proyecto entrega el control de la constitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia, con el fin de oponerse a las “providencias anticonstitucionales del Congreso y las ilegales del Poder Ejecutivo, en las que se hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado.” Rejón en su proyecto señaló que el Poder Judicial debe proteger en el goce de las garantías individuales al oprimido. Dicho Poder solo debía obrar a petición del agraviado.

En el año de 1842, Mariano Otero, al presentar un proyecto de Constitución al Congreso Constituyente, propone un sistema mixto de defensa de la Constitución, en el cual se establecía el control judicial al confiar a la Suprema Corte la protección de las garantías individuales, exclusivamente frente a los poderes legislativo y ejecutivo de los Estados, y por otro lado instituía el control político al autorizar que una ley del Congreso General fuera reclamada como anticonstitucional por el Presidente de la República, de acuerdo con su Consejo, por dieciocho diputados o seis senadores, o por tres legislaturas, la cuestión de la inconstitucionalidad se sometía en este caso a la decisión de las legislaturas y el resultado de la votación lo daba a conocer la Suprema Corte.

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez Felipe, Op. Cit, Pág. 496.

En el Acta de Reformas de 1846 el control de la constitucionalidad fue de orden político, ya que de acuerdo con el proyecto aprobado y señalado en el párrafo que antecede, la intervención de la Corte se reducía a recibir la reclamación de inconstitucionalidad, a transmitirla a las legislaturas, a recoger y computar los votos de éstas y a hacer la declaración en el sentido de que habían votado las mayorías de las legislaturas.

En la Constitución de 1857, se recogió la fórmula Otero (petición de parte agraviada y protección en el caso especial sin hacer ninguna declaración general), confiriendo a los Tribunales Federales el conocimiento del amparo.

En la Constitución de 1917 el juicio de amparo cuenta con una tradición jurídica de primer orden. En esta Constitución se introducen reglas minuciosas para la tramitación de dicho juicio.

Entre los controles constitucionales que tiene como objeto garantizar una adecuado separación de poderes y una vigilancia eficaz de los poderes públicos entre sí, debe tenerse presente la iniciativa de ley, el veto, la convocatoria a periodo de sesiones, las comparecencias de los diferentes secretarios de despacho, los controles financieros, las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar, la suspensión de garantías, la ratificación de nombramientos, la aprobación de los tratados internacionales, la desaparición de poderes, la facultad reglamentaria, la responsabilidad de los servidores públicos, la concesión del permiso para la salida del territorio nacional al Poder Ejecutivo, entre otros.<sup>5</sup>

La defensa de la Constitución debe erigirse frente a los poderes públicos, a los órganos del Estado, cuyas limitaciones, son el objeto precisamente de la Constitución. La introducción de nuevos instrumentos de control constitucional se han dado en nuestro Estado con las reformas constitucionales de 1994 y 1996, propiciándose con ello una renovación de las funciones constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De manera genérica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla cinco criterios para asegurar su supremacía, mismos que se denominan: autodefensa, preventivo, inductivo, procesal y sancionador, los cuáles no son excluyentes entre sí.<sup>6</sup>

En los siguientes puntos de este Capítulo, me dedicaré a señalar cada uno de estos mecanismos de control de la supremacía constitucional.

---

<sup>5</sup> Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México", Editorial Porrúa, México, 1995, Pág. 817.

<sup>6</sup> Reyes Reyes Pablo Enrique, "La acción de inconstitucionalidad", Editorial Oxford University Press, México, 2004, Pág., 22.

### **3.2.- AUTODEFENSA CONSTITUCIONAL.**

La autodefensa constitucional es la actuación estatal a través de la cual la propia autoridad que emite un acto contrario a la Ley Máxima (sic), lo deroga, una vez que percibe que existe esa contravención con la Constitución. En estos supuestos no es imprescindible que previamente a la derogación del acto violatorio de la Carta Magna, se haya sustanciado un proceso o procedimiento de los que conforman el control constitucional, sino que por el solo hecho de analizar su propia actuación, el emisor de la misma queda convencido de la violación de referencia y, en esas condiciones y para evitar daños y perjuicios, así como eludir una sanción, decide revocar su acto, con lo que se tiene un control constitucional.<sup>7</sup>

El mecanismo de autodefensa constitucional únicamente opera por lo que se refiere a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Lo anterior, ya que si bien es cierto que el Poder Legislativo en nuestro Estado llegase a expedir una ley o decreto contrarios a la Constitución, al advertir esta anomalía debe derogarlos o abrogarlos según sea el caso, para que se ajusten así a nuestra Ley Fundamental.

Por lo que hace al Poder Ejecutivo, si una autoridad administrativa adoptare una decisión inconstitucional, deberá enmendarla, a través de una revocación o de un procedimiento administrativo que tenga por efecto la declaración de invalidez.

El Poder Judicial no puede enmendar de oficio un acto inconstitucional cometido dentro del proceso, sino solo en virtud de un recurso utilizado conforme a la ley por la parte afectada, ya que cada parte del procedimiento queda firme cuando las partes no le impugnan legal y oportunamente.

### **3.3 CONTROL PREVENTIVO.**

El control preventivo se refiere a aquellas instituciones y procedimientos tendientes a evitar una actuación violatoria de disposiciones constitucionales, referidas a los servidores públicos y órganos que integran los Poderes de la Unión.

El artículo 128 Constitucional dispone: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

De acuerdo con el autor Pablo Enrique Reyes Reyes<sup>8</sup>, el incumplimiento de esta obligación trae aparejada una doble consecuencia, por lo que hace al servidor público en sí y por lo que se refiere al acto, en cuanto a la primera incurre en responsabilidad en términos

---

<sup>7</sup> Castillo Del Valle, “La defensa de la Constitución en México”, Duero, México, 1994, Pág., 312.

<sup>8</sup> Reyes Reyes Pablo Enrique, Op. Cit., Pág. 23.

del título IV de nuestra Constitución. Respecto del acto realizado en contravención con la norma constitucional, en principio, es inválido.

Lo anterior, al hablar de las consecuencias señaladas, obviamente su objetivo va encaminado a preservar la Constitución y a sancionar su violación.

Con base en el artículo 128 Constitucional, correlacionado con el artículo 133 de la propia norma, el control de validez normativa constitucional que se señala solo puede producirse si se da alguna de las siguientes circunstancias: que la norma constituida haya sido declarada inconstitucional por el Poder Judicial de la Federación o que, sin haberlo sido, sea evidente su contraposición a las norma fundamental, esto es que su carencia de validez sea obvia.<sup>9</sup>

### **3.4 CONTROL INDUCTIVO.**

El control inductivo se produce cuando un órgano sugiere a otro (no existe fuerza coercitiva) determinado criterio de actuación o para rectificar su actuación, todo con el fin de salvaguardar la Constitución.

Dentro del primer supuesto encontramos a los organismos protectores de los derechos humanos. El 8 de septiembre de 1999 se publica el Decreto en el Diario Oficial de la Federación, en donde se reforma el artículo 102 apartado B Constitucional, estableciéndose organismos de protección de los derechos humanos que su objetivo será conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen derechos humanos.

Estos organismos, tanto a nivel federal como estatal, formulan recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. El procedimiento de investigación se denomina queja y puede ser iniciado ante dichos organismos por cualquier persona que reclame violaciones sobre sus derechos fundamentales por parte de una autoridad.

Concluido el procedimiento efectuado ante dichos organismos, y en caso de comprobarse violación de derechos humanos, se emite una recomendación que contiene:

- A) Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos.
- b) enumeración de pruebas que demuestran violación a derechos humanos.
- c) descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.

---

<sup>9</sup> Sánchez Bringas Enrique, "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, México, 1997, Pág. 641.

d) 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.

e) recomendaciones específicas, que son las acciones solicitadas a la autoridad para efecto de reparar la violación a derechos humanos y sancionar a los responsables.

Los efectos de una recomendación no son vinculatorios, pues lo prohíbe expresamente nuestra Constitución. Aquí es donde encontramos el carácter inductivo de estas instituciones, ya que sus resoluciones únicamente tienen fuerza moral, ya que se busca inducir a una autoridad a conducirse con respeto a las garantías individuales.

### **3.5 CONTROL PROCESAL.**

El control procesal de constitucionalidad consiste en la incoación de juicios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a bien ante los tribunales federales, señaladamente los procedimientos de acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, juicio de amparo y los medios de impugnación en materia electoral.<sup>10</sup>

#### ***Controversias Constitucionales.***

Por lo que hace a las controversias constitucionales la Ministra Sánchez Cordero, las define de la siguiente forma: “Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los estados, el Distrito Federal o municipios, así como por el Ejecutivo Federal, Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o comisión permanente, poderes de un estado, y órgano de gobierno del Distrito Federal, que tienen como objetivo solicitar la invalidación de normas generales o de actos concretos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre los límites de los estados. Todo ello con el fin de preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.”<sup>11</sup>

Las controversias constitucionales tienen como objetivo garantizar el equilibrio de las atribuciones de los diferentes órganos en nuestro Estado, el procedimiento que se sigue en una controversia constitucional debe regirse de acuerdo con las formalidades esenciales del procedimiento. Se le da intervención oficiosa y obligatoria al Procurador General de la

---

<sup>10</sup> Reyes Reyes Pablo Enrique, op. Cit., Pág., 39.

<sup>11</sup> Sánchez Cordero de García Villegas Olga María del Carmen, “El artículo 105 constitucional y sus reformas”, excélsior, 2 de octubre de 1997.

República, ya que este servidor público es uno de los responsables de hacer guardar la Constitución.

### ***Medios de impugnación en materia electoral***

Por lo que hace a los medios de impugnación en materia electoral, antes de la reforma constitucional en materia electoral de 1986, el organismo encargado de la preparación y el desarrollo de los procedimientos electorales en el ámbito federal, era la Comisión Federal Electoral.

La reforma constitucional de 1986 creó el órgano encargado de organizar los procesos electorales federales, que es el Instituto Federal Electoral. La citada reforma estableció la creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral, que estaba en el esfera del Poder Ejecutivo, es decir se trataba de un Tribunal Administrativo.

En el año de 1990, así como en el de 1993 se produjeron reformas constitucionales que dotaron de autonomía plena al Instituto Federal Electoral y se consolidó en el año de 1996 la supremacía del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado en la materia.

El 22 de agosto de 1996 se creó el Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual tiene como objetivo garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, y dar definitividad a los actos y etapas del proceso electoral.

Los medios de impugnación jurisdiccionales son el recurso de apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para dirimir los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, todo esto de conformidad con el artículo 99 constitucional.

Como medios de control de la constitucionalidad al respecto, encontramos específicamente el juicio de protección de los derechos político-electorales y el juicio de revisión constitucional electoral.

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se considera un mecanismo paralelo al juicio de amparo, ya que su función primordial es proteger los derechos humanos. Este juicio solo procede cuando el ciudadano, por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio tienen el carácter de definitivas e intocables, y sus consecuencias consisten en:

a). Confirmar el acto o resolución impugnado.

b) Revocar o modificar el acto o resolución motivo de impugnación y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

Por lo que se refiere el Juicio de revisión constitucional electoral, el artículo 99 constitucional fracción IV establece que al Tribunal Electoral corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firme de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que pueden resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

Para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral se requieren los siguientes presupuestos:

a) Que los actos reclamados sean definitivos y firmes.

b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.

d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.

e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

Los efectos de las sentencias que resuelven el fondo del juicio pueden ser de dos tipos:

a) Confirmar el acto o resolución impugnado.

b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido.

### ***Acciones de inconstitucionalidad.***

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos o por el Procurador General de la República, en los cuáles se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o de un tratado internacional, por una parte, y la Constitución por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.<sup>12</sup>

Así lo establece el artículo 105 constitucional:

Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II.-De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

La acción de inconstitucionalidad contenida en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, tiene por objeto que por cierto porcentaje de los congresos federal o locales, así como el Procurador General de la República, soliciten a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválida una ley emanada del órgano legislativo

Las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, legitimaron a los partidos políticos para promover este tipo de juicios constitucionales, de esta manera se les reconoce como verdaderos canales de acceso al poder por parte de los ciudadanos y se les considera como coadyuvantes en el mantenimiento del orden constitucional, limitado únicamente por lo que se refiere a los partidos políticos con registro a la materia electoral.

### ***Juicio de amparo.***

En este tipo de control, se encomienda a un órgano del Estado la tarea de supervisar los actos de la autoridad federal o estatal, a efecto de determinar si tales actos están apegados a los señalamientos de nuestra Carta Magna.

El control de la constitucionalidad se le asigna al Poder Judicial Federal, quien básicamente tiene tres funciones:

1.-Proteger las Garantías Individuales consagradas en la parte dogmática de nuestra Constitución.

2.-Mantener dentro de su esfera de autoridad a las jurisdicciones Federales y locales.

---

<sup>12</sup> Reyes Reyes Pablo Enrique, Op. Cit., Pág. 105.



3.-Y la llamada ordinaria, que se refiere a la interpretación y aplicación de las leyes.

El objeto del control de la constitucionalidad es la de proteger los derechos fundamentales del hombre frente al poder público, manteniendo a las autoridades federales y locales dentro de los límites constitucionales de su competencia respectiva.

Una de las funciones más características en la evolución del Estado democrático constitucional es el ascenso del Poder Judicial a la categoría de auténtico tercer detentador de poder. Precisamente adquiere su carácter de verdadero poseedor de poder en cuanto a que puede controlar la constitucionalidad y la legalidad, además el campo de aplicación legítima del control judicial es la protección de las libertades civiles y de los derechos fundamentales que ostentan de igual forma todos los destinatarios del poder.

El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, mismo que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal. En nuestro Estado, y de acuerdo al principio de División de Poderes, es precisamente al Poder Judicial Federal a quien le esta entregada la importantísima tarea de confiar la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad.

El Maestro Ignacio Burgoa señala que el control por órgano jurisdiccional es un procedimiento que se encarga al órgano Judicial Federal, a efecto de declarar, ya sea de oficio o a petición de parte, si una ley o acto son contrarios a la Constitución. Esta función defensora se desarrolla y resuelve a través de un verdadero proceso.

Siguiendo con el Maestro Ignacio Burgoa, el señala que el sistema de control por órgano jurisdiccional, debe contar con los siguientes atributos:

1.-Se encomienda a un órgano judicial la facultad expresa de proteger la Constitución.

2.-Cualquier gobernado tiene prerrogativa de solicitar la declaración de inconstitucionalidad.

3.-Ante el órgano judicial se tramita un procedimiento contencioso entre el sujeto agraviado y el órgano de autoridad a quien se le imputa el acto impugnado.

4.-La decisión que se dicta solo produce efecto para el caso controvertido planteado y no anula en lo general la ley impugnada.<sup>13</sup>

Es por lo tanto el Juicio de Amparo un sistema de control constitucional que se ejercita ante un órgano jurisdiccional por vía de acción y procede por violaciones de parte de autoridad, a través de leyes que lesionen los derechos fundamentales o esferas locales o federales. Sus efectos, son concretos, ya que benefician exclusivamente al quejoso y no fundan precedente oponible en otro juicio.

---

<sup>13</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1991, Pág., 1048.

El control constitucional por vía de acción debe contar con los siguientes elementos:

1.-El ejercicio de una acción que intenta el agraviado por la ley o acto de autoridad impugnado de inconstitucional.

2.-La tramitación de un juicio autónomo para obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley o del acto de autoridad, y;

3.-El agotamiento de la actividad judicial en el examen de la constitucionalidad de la ley o del acto de autoridad.

El control por vía de acción se desarrolla en forma de un verdadero proceso judicial, que se sigue ante una autoridad judicial distinta de aquella que incurrió la violación. En cuanto al control por vía de excepción existe cuando en un determinado momento del desarrollo de la actividad judicial, ya sea cuando se pronuncie un auto, o se dicte Sentencia Definitiva, se suscita la posibilidad de aplicar una ley de contenido contrario a nuestra Constitución, el Juez reconoce que esa ley es anticonstitucional, negándose a aplicarla y dicta su resolución teniendo presente exclusivamente la norma Constitucional.

La operancia de un recurso de revisión contra Sentencia dictada en el Amparo Indirecto está consignada en la fracción VIII del artículo 107 Constitucional, que señala que contra Sentencias que pronuncien los jueces de Distrito procede la revisión.

Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Para concluir con este apartado, me limitare a señalar las siguientes conclusiones:

1.-Todas las autoridades deben siempre ajustar sus actos a la Constitución, siendo esto un deber ineludible.

2.-Los actos de la autoridad tienen la presunción de ser válidos y constitucionales, lo contrario nos llevaría a la anarquía.

3.-La presunción anteriormente señalada solo puede destruirse por un fallo del Poder Judicial Federal, concluyendo que este poder tiene competencia para apreciar los actos ajenos a la luz de la Constitución, lo cual constituye una facultad exclusiva de dicho poder.

### **3.6 CONTROL SANCIONADOR.**

El control sancionador se refiere a los mecanismos de control de la constitucionalidad que establecen procedimientos de carácter sancionador a los servidores públicos que infringen sus disposiciones normativas.

El Estado de derecho implica el reconocimiento de los derechos universales y la solución legal y pacífica de las controversias mediante la aplicación del derecho por las autoridades excluyendo, por lo tanto el predominio de la voluntad de unos sobre de otros por medio de la violencia o del ejercicio indebido de la justicia por su propia mano, porque pretender obtenerlo de esta manera, en realidad implica una denegación de justicia.<sup>14</sup>

En todo Estado de derecho debe existir un sistema eficaz de responsabilidad de los servidores públicos, a efecto de ejercer un control en el ejercicio del poder público.

La responsabilidad pública es aquella en que incurren los gobernantes cuando en el desempeño de sus funciones desatienden las normas que determinan su competencia y sus atribuciones. En nuestro sistema jurídico la responsabilidad de los servidores públicos puede adoptar las características siguientes de acuerdo con nuestra propia Constitución: administrativa, civil, penal y política.

Conforme al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, éstos deben considerarse como:

I.-Los 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, así como servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

---

<sup>14</sup> Román Palacios Humberto, “La reforma constitucional y legal del Poder Judicial de la Federación”, Lex, Difusión y Análisis, Tercera Época, año III, num. 26, agosto de 1997, México, Pág. 12.

Para finalizar este capítulo respectivo al control de la constitucionalidad, señalaré que la esencia de los actos o atribuciones a través de los cuáles se lleva el control de la constitucionalidad normativa puede ser:

- a) Administrativa, cuando en casos concretos, sin que exista una instancia jurisdiccional ni una declaración general, la autoridad puede anular un acto contrario al orden normativo, por ejemplo la instancia de nulidad de un acto administrativo.
- b) Legislativa, cuando el órgano que tiene a su cargo el control de la validez de las normas generales, produce una declaración erga omnes.
- c) Jurisdiccional, cuando el órgano de control sólo puede resolver la validez o la nulidad de una norma general o específica, después de haberse tramitado una controversia.

El Maestro José Ramón Cossío, señala en relación con la Defensa de la Constitución: “La defensa de la Constitución lato sensu se integra por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y la evolución de las disposiciones constitucionales, tendiendo a la aproximación entre la Constitución formal y la Constitución material. Así la defensa Constitucional comprende la protección constitucional (normalidad constitucional) y las garantías constitucionales (anormalidad constitucional)”.<sup>15</sup>

La defensa de la Constitución en la historia jurídica mexicana, ha sido mediante dos procedimientos distintos: el control a través de órgano político y el control ante órgano jurisdiccional. Concretamente encontramos el control a través de órgano político en las Siete Leyes Constitucionales de 1836. El Control a través de órgano político, se iniciaba con una petición de inconstitucionalidad de un órgano estatal o de un grupo de funcionarios.

Actualmente en México el control es jurisdiccional es el sistema de control Constitucional que existe. Los atributos del sistema de control por órgano jurisdiccional son los siguientes:

a).-Se encomienda a un órgano judicial la facultad expresa de proteger la Constitución.

b).-Cualquier gobernado tiene la prerrogativa de solicitar la declaración de inconstitucionalidad.

c).-Ante el órgano judicial se tramita un procedimiento contencioso entre el sujeto agraviado y el órgano de autoridad a quien se le imputa el acto impugnado.

---

<sup>15</sup> Ramón Cossío, José. La Defensa de la Constitución. Pag. 45

d).-La decisión que se dicta solo produce efecto para el caso controvertido planteado y no anula en lo general la ley impugnada.

Respecto a las llamadas garantías constitucionales, las cuales se señalaron en la Definición de Defensa Constitucional, podemos señalar que las mismas son principalmente en su conjunto las que integran lo que puede calificarse de Derecho Procesal Constitucional Mexicano. En palabras del Maestro Fix Zamudio serán: “Las garantías constitucionales son los instrumentos jurídicos predominantemente de carácter procesal, que tienen por objeto lograr la efectividad de las normas fundamentales cuando existe incertidumbre, conflicto o violación de las referidas normas. La defensa de la Constitución en sentido estricto se identifica con las garantías constitucionales”.<sup>16</sup>

Pasaremos a señalar que es un medio de Control Constitucional, concepto que va ampliamente ligado con el concepto de defensa constitucional.

Control (Del francés *contrôle*). Inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia.<sup>17</sup>

El Poder Judicial es el encargado del control constitucional mediante las funciones que se le asignan. Los procesos de control Constitucional mediante órgano jurisdiccional se encuentran establecidos en la Constitución en los artículos 103 y 105.

Los principios más generales relativos a la tutela o salvaguarda de la vigencia de la Constitución están contenidos en preceptos relativos al Poder Judicial de la Federación.

El artículo 133 Constitucional establece que las leyes que emanen de la Constitución, y los Tratados serán la Ley Suprema de toda la Unión agregada a que los jueces de cada Estado se apegarán a nuestra Carta Magna, a pesar de las disposiciones en contrario.

El artículo 104 fracción I Constitucional señala que los Tribunales de la Federación conocerán todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales o de los Tratados.

El Autocontrol de la constitucionalidad significa que son los mismos jueces de cualquier categoría que sean, los que por conocimiento aplicativo de una ley secundaria opuesta a la Constitución, tutelan esta en cada caso concreto mediante la adecuación de sus decisiones a los mandamientos del Código Fundamental.

---

<sup>16</sup> Ramón Cossío Jose, Op. Cit. P. 52.

<sup>17</sup> Gómez, De silva, Guido. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, Pag. 153

El Maestro Ignacio Burgoa cuestiona si debe operar o no dicho control en nuestro país, relacionado lo anterior con lo dispuesto en el artículo 133 de nuestra Carta Magna que señala: “Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o Leyes de los Estados”.

En el ámbito del Derecho Administrativo la misma autoridad administrativa se autocontrola con los denominados Recursos Administrativos, ya que actualmente se necesita un adecuado medio de control de sus actos, a través de un examen que le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los generó con la finalidad de verificar que se ajusten al orden legal y asegurar la legalidad administrativa.

El Recurso Administrativo puede definirse como un acto con el que un sujeto legitimado pide a la Administración que revise una resolución administrativa o, excepcionalmente un acto de trámite, dentro de los plazos y con arreglo de las formalidades pertinentes.<sup>18</sup>

Los Recursos Administrativos se sujetan a una serie de principios para su tramitación, siendo estos los siguientes:

1.-Economía.-Este principio encuadra dos posturas, la primera de carácter procedimental encaminado a obtener de las autoridades administrativas sus decisiones en el menor tiempo posible y la segunda destinada a la gratuidad del procedimiento.

2.-Celeridad.-Este principio tiene una gran relación con el principio de oficiosidad del procedimiento, ya que obliga a la autoridad a impulsarlo oficiosamente, evitando trámites innecesarios y así no retardar el procedimiento.

3.-Eficacia.-También es conocido como economía procedimental, tiene un carácter formal y se refiere la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y la participación de los administrados, bajo las reglas de la economía, simplicidad técnica y rapidez a fin de hacer posible una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el legítimo poder de la Administración.

4.-Legalidad.-Este principio constituye la base de la actuación administrativa, la Administración Pública solo puede hacer lo que le autorice el ordenamiento jurídico.

5.-Publicidad.-El principio de publicidad implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo acerca de la tramitación de que se ocupe.

---

<sup>18</sup> Delgadillo Gutiérrez h. Luis, “Compendio de Derecho Administrativo” Tomo II, Ed. Porrúa, Pag. 267.

6.-Buena fe: Este principio estriba en que la actuación administrativa los órganos de la Administración Pública no deben actuar con artificios, ya sea por acción u omisión, que lleve al engaño o al error al gobernado.

En cuanto a los elementos con los que debe contar un Recurso Administrativo, son los siguientes:

1.-Un acto administrativo previo: Presupone la existencia de un acto emanado de la Administración Pública, que lesione al particular.

2.-Un interés jurídico lesionado: Debe existir un sujeto con interés jurídico derivado de un derecho subjetivo que la ley reconoce a su favor, que al ser conocido por la autoridad le cause un agravio directo, personal y actual.

3.-Previsión en la ley: Debe existir una vía legal que prevea la procedencia del recurso, ya que las inconformidades resultan improcedentes.

4.-Instancia de parte: Su inicio solo se puede producir a través de la instancia de parte, con lo cual se delimita el objeto de la pretensión.

5.-Procedimiento Administrativo: Se trata de un procedimiento administrativo, ya que se desenvuelve ante la propia administración que resolverá la instancia.

6.-Mantenimiento de la legalidad: Tiene como finalidad el mantenimiento de la legalidad de la actividad administrativa para garantizar los derechos de los administrados.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo regula la interposición de los Recursos Administrativos. Su interposición se hará por los interesados afectados por los actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo. El plazo para su interposición será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución definitiva que se recurra, se interpondrá

por escrito, ante la autoridad emisora al acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia en cuyo caso será resuelto por el mismo. La autoridad deberá acordar en su caso, la suspensión, o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se tendrá por otorgada la suspensión.

El establecimiento del Autocontrol de los actos de la Administración ha dado lugar al nacimiento del Juicio Contencioso Administrativo, ya que los recursos generalmente son insuficientes para la debida protección de los derechos de los administrados, ya que si la misma autoridad resuelve o su superior jerárquico, puede ser que en algunos casos no exista la imparcialidad para resolver.

### **3.7 EL CONTROL JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVO.-**

Sobre el Control Jurisdiccional Administrativo, señalaré que el mismo se refiere a la jurisdicción encargada de resolver cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública. La autoridad que emitió el acto se convierte en parte de un litigio, que se somete a un tercero, es decir la Institución que dictó la resolución que se impugna es no va resolver sobre dicha impugnación, sino que se llevará en forma de juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El procedimiento Contencioso Administrativo tiene dos vértices:

1.-El Contencioso Administrativo de Anulación, el cual también se le conoce como Objetivo, porque versa sobre la actuación de la autoridad, es decir si ha actuado o no de acuerdo a sus facultades. En este sentido el Tribunal confirmará o anulará. Se ha señalado que es una vía indirecta para evitar la lesión, se persigue el restablecimiento de la legalidad alterada por la autoridad.

2.-El Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, el cual también se conoce como Subjetivo, ya que versa sobre un derecho subjetivo del gobernado. Se considera que si se ha vulnerado al gobernado, señalará a la autoridad que es lo que hizo mal y ordenará la reparación del daño, restableciendo el derecho subjetivo vulnerado por la autoridad administrativa.

El Control Jurisdiccional Administrativo se lleva a cabo por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto a nivel Federal. Dicho Tribunal es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, teniendo a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.

Se ha señalado que ejerce una justicia delegada; teniendo el Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con el artículo 73 fracción XXIX-H de nuestra Carta Magna.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal de anulación, ya que estudia las facultades de la autoridad para establecer si las mismas se establecieron correctamente. Puede dictar una Sentencia Declarativa que se dirija en dos sentidos: reconocer la validez de los actos de autoridad, o declarar la nulidad del acto de autoridad.

En cuanto al Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, al momento de dictarse una Sentencia en ese sentido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ordenar se corrija el error que cometió la autoridad, o bien en algunos casos se decretará la suspensión provisional o definitiva de la ejecución del acto impugnado.



Nuestro sistema Constitucional esta organizado de tal manera que cualquier acto que es lesivo a un particular por actos de la Administración Pública, puede desembocar al conocimiento de los Tribunales Judiciales Federales a instancias de los interesados.

Las legislaciones de diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que deben existir órganos diferentes e independientes de ella, que dentro de las formas tuteladas de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración.

Como ya se señaló el Control Jurisdiccional de los Actos de la Administración Pública ha dado origen al Contencioso Administrativo. Ahora bien, el Contencioso Administrativo puede definirse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Desde el punto de vista formal, el Contencioso Administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son Tribunales especiales llamados Tribunales Administrativos.

Desde el punto de vista material, existe el Contencioso Administrativo cuando existe una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última.<sup>19</sup>

El Contencioso Administrativo es materia de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cuál sigue el principio de la decisión previa del derecho francés porque solo puede acudirse a él cuando se han agotados los recursos administrativos correspondientes, excepto los optativos.

---

<sup>19</sup> Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, 19ª. Edición, Edit. Porrúa, México, 1959, pag 776.

### 3.8.- EL CONTROL LEGISLATIVO.

Los tratadistas pioneros del amparo tuvieron la preocupación de establecer el mecanismo del amparo contra leyes. José María Lozano e Ignacio L. Vallarta consideraron que las leyes no eran impugnables por sí solas, el amparo solo procedería cuando hubiese algún acto de aplicación de leyes. Emilio Rabasa estimó que el artículo 102 de la Constitución de 1857 debía establecer el amparo contra leyes.

“En los gobiernos absolutos el legislador no tiene límites a que sujetarse, sino son los que fija la ley natural; pero en los gobiernos constitucionales, además de este límite, su acción esta circunscrita dentro de lo mandado por la Constitución”.<sup>20</sup>

Desde la época de Hamilton se consideró como medio eficaz para hacer efectiva la supremacía de la Constitucionalidad frente a la actuación legislativa de los poderes constituidos, el desempeño de la función jurisdiccional controladora. No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la afirmación que todo acto de autoridad delegada, contraria a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido.

Las leyes del Congreso de la Unión y las leyes de las Legislaturas locales no deben contravenir las disposiciones constitucionales. Tal es del deber jurídico que ha de acatarse. Ahora bien, de hecho puede acontecer que haya contumacia a dicha obligación. Ante ese supuesto se habrá de hacer efectiva la norma que fija la supremacía constitucional y ello se sigue a través del Juicio de Amparo, previsto y regulado por los artículos 103 y 107 Constitucionales.

En nuestro Estado, el Juicio de Amparo, medio de control de la Constitucionalidad de los actos de toda autoridad, no puede tener, y no tiene, limitación alguna frente al Poder Legislativo Federal o frente a los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas, funciona como una institución que opera para dejar sin efectos una ley inconstitucional, aunque se limita a proteger únicamente a quien solicitó amparo contra ley.

La Ley no se deroga para evitar que los poderes se desequilibren y que el Poder Judicial se vuelva superior al Legislativo, solamente se deja sin efectos la ley, frente al gobernado que ejerció la acción de amparo.<sup>21</sup>

El célebre jurista Ignacio L. Vallarta sostenía al respecto lo siguiente: “Mientras la ley no se ejecuta o aplica, debe considerarse como letra muerta; a nadie ofende ni causa perjuicio. La ley adquiere una existencia real, cuando se aplica a un caso particular, solo entonces hay una persona ofendida y esta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley, por medio del recurso de amparo.”<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ignacio L. Vallarta, el Juicio de Amparo, México 1996, pag. 435.

<sup>21</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Pag. 643.

<sup>22</sup> Arellano García Carlos, El Juicio de Amparo, pag. 570.

Para la procedencia de un Juicio de Amparo, en los casos de que tratamos, no basta la existencia de una ley inconstitucional que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecute o aplica no causa perjuicio y sería en vano intentar un recurso para prevenir su aplicación simplemente posible.

La ley adquiere una existencia real y produce sus efectos cuando se aplica a un caso particular, y en este momento es cuando aparece una persona ofendida, claro que no es necesario que la ley sea perfectamente ejecutada, basta un principio de ejecución para que el ofendido pueda recurrir a los tribunales pidiendo el amparo y protección de la Justicia Federal.

El artículo 103 Constitucional, al establecer en sus tres fracciones, la procedencia del amparo se refiere a leyes o actos de autoridad, que violen las garantías individuales y a leyes o actos de la autoridad Federal o de los Estados que invadan las respectivas esferas de competencia.

Por lo tanto es derecho vigente, a nivel Constitucional, el que consagra la procedencia del amparo contra leyes. El amparo contra leyes debe seguirse a instancia de parte agraviada, por tanto si la ley no es inmediatamente obligatoria para el quejoso, por ser heteroaplicativa, sin que haya acto de ejecución, faltará la parte agraviada, por lo que no existirá el agravio aún.

El Poder Judicial de la Federación controla la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo, como son las leyes, no es superior a él, pues cuando determina que una ley es inconstitucional, a través del Juicio de Amparo, no puede hacer una declaración general de inconstitucionalidad y tampoco puede derogar esa ley.

La Sentencia será siempre tal, que se ocupe solo de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin una declaración general respecto de la ley o acto que la motivase.

Si se interpone amparo contra leyes, en acatamiento al artículo 11 de la Ley de Amparo, han de señalarse como autoridades responsables la autoridad legisladora, la autoridad refrendadora, la autoridad publicadora y la autoridad promulgadora, ya que son las que han dictado la disposición legislativa impugnada, sea federal o local. Además ha de señalarse a la autoridad que realiza el acto aplicativo de la ley.<sup>23</sup>

El amparo deberá solicitarse ante el Juez de Distrito, en los términos de la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, respecto de leyes federales o locales. La competencia corresponde al Juez de Distrito cuando, en amparo se impugnen leyes autoaplicativas, las que podrán impugnarse, a partir de su entrada en vigor, o a partir del primer acto de aplicación.

---

<sup>23</sup> Góngora Pimentel Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, pag. 326.

Antes de acudir al amparo no existe obligación de agotar los recursos ordinarios establecidos en la ley del acto, cuando se reclama principalmente la anticonstitucionalidad de ésta, ya que sería contrario a los principios de derecho, el que se obligara a los quejosos a que se sometieran a las disposiciones de esa ley, cuya obligatoriedad impugnen por considerar contraria a la Constitución.

### **3.9.-EL CONTROL JURISDICCIONAL FEDERAL EN MATERIA DE AMPARO.**

En este tipo de control, se encomienda a un órgano del Estado la tarea de supervisar los actos de la autoridad federal o estatal, a efecto de determinar si tales actos están apegados a los señalamientos de nuestra Carta Magna.

El control de la constitucionalidad se le asigna al Poder Judicial Federal, quien básicamente tiene tres funciones:

1.-Proteger las Garantías Individuales consagradas en la parte dogmática de nuestra Constitución.

2.-Mantener dentro de su esfera de autoridad a las jurisdicciones Federales y locales.

3.-Y la llamada ordinaria, que se refiere a la interpretación y aplicación de las leyes.

El objeto del control de la constitucionalidad es la de proteger los derechos fundamentales del hombre frente al poder público, manteniendo a las autoridades federales y locales dentro de los límites constitucionales de su competencia respectiva.

Una de las funciones más características en la evolución del Estado democrático constitucional es el ascenso del Poder Judicial a la categoría de auténtico tercer detentador de poder. Precisamente adquiere su carácter de verdadero poseedor de poder en cuanto a que puede controlar la constitucionalidad y la legalidad, además el campo de aplicación legítima del control judicial es la protección de las libertades civiles y de los derechos fundamentales que ostentan de igual forma todos los destinatarios del poder.<sup>24</sup>

El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, mismo que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal. En nuestro Estado, y de acuerdo al principio de División de Poderes, es precisamente al Poder Judicial Federal a quien le esta entregada la importantísima tarea de confiar la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad.

---

<sup>24</sup> Góngora Pimentel Genaro, Op. Cit., pag. 291.

El Maestro Ignacio Burgoa señala que el control por órgano jurisdiccional es un procedimiento que se encarga al órgano Judicial Federal, a efecto de declarar, ya sea de oficio o a petición de parte, si una ley o acto son contrarios a la Constitución. Esta función defensora se desarrolla y resuelve a través de un verdadero proceso.

Siguiendo con el Maestro Ignacio Burgoa, el señala que el sistema de control por órgano jurisdiccional, debe contar con los siguientes atributos:

1.-Se encomienda a un órgano judicial la facultad expresa de proteger la Constitución.

2.-Cualquier gobernado tiene prerrogativa de solicitar la declaración de inconstitucionalidad.

3.-Ante el órgano judicial se tramita un procedimiento contencioso entre el sujeto agraviado y el órgano de autoridad a quien se le imputa el acto impugnado.

4.-La decisión que se dicta solo produce efecto para el caso controvertido planteado y no anula en lo general la ley impugnada.<sup>25</sup>

Es por lo tanto el Juicio de Amparo un sistema de control constitucional que se ejercita ante un órgano jurisdiccional por vía de acción y procede por violaciones de parte de autoridad, a través de leyes que lesionen los derechos fundamentales o esferas locales o federales. Sus efectos, son concretos, ya que benefician exclusivamente al quejoso y no fundan precedente oponible en otro juicio.

El control constitucional por vía de acción debe contar con los siguientes elementos:

1.-El ejercicio de una acción que intenta el agraviado por la ley o acto de autoridad impugnado de inconstitucional.

2.-La tramitación de un juicio autónomo para obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley o del acto de autoridad, y;

3.-El agotamiento de la actividad judicial en el examen de la constitucionalidad de la ley o del acto de autoridad.

El control por vía de acción se desarrolla en forma de un verdadero proceso judicial, que se sigue ante una autoridad judicial distinta de aquella que incurrió la violación. En cuanto al control por vía de excepción existe cuando en un determinado momento del desarrollo de la actividad judicial, ya sea cuando se pronuncie un auto, o se dicte Sentencia Definitiva, se suscita la posibilidad de aplicar una ley de contenido contrario a nuestra Constitución, el Juez reconoce que esa ley es anticonstitucional, negándose a aplicarla y dicta su resolución teniendo presente exclusivamente la norma Constitucional.

---

<sup>25</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, El Juicio de Amparo, pag. 623

La operancia de un recurso de revisión contra Sentencia dictada en el Amparo Indirecto está consignada en la fracción VIII del artículo 107 Constitucional, que señala que contra Sentencias que pronuncien los jueces de Distrito procede la revisión.

Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Para concluir con este apartado, me limitare a señalar las siguientes conclusiones:

1.-Todas las autoridades deben siempre ajustar sus actos a la Constitución, siendo esto un deber ineludible.

2.-Los actos de la autoridad tienen la presunción de ser válidos y constitucionales, lo contrario nos llevaría a la anarquía.

3.-La presunción anteriormente señalada solo puede destruirse por un fallo del Poder Judicial Federal, concluyendo que este poder tiene competencia para apreciar los actos ajenos a la luz de la Constitución, lo cual constituye una facultad exclusiva de dicho poder.

### **3.10.-CONTROLES EJERCIDOS POR LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y ORGANISMOS AUTONOMOS DE ESTADO.**

Para entrar al estudio de los organismos descentralizados, es necesario estudiar el concepto de descentralización. El Maestro Narciso Sánchez Gómez en su obra titulada “Primer Curso de Derecho Administrativo”, señala que “es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla mas pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propio, bajo un sistema normativo de Derecho Público”.

La descentralización administrativa consiste en el establecimiento de una organización administrativa la cual se encargará de manejar los intereses colectivos en ciertas áreas administrativas, logrando así una mayor eficacia.

La creación de los organismos descentralizados se realizó en un principio para explotar los servicios públicos o sociales, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

A partir de la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el objeto de estos organismos quedó establecido de acuerdo al artículo 14 del ordenamiento jurídico señalado, mismo que señala:

- 1.-La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- 2.-La prestación de un servicio público.
- 3.-La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala en cuanto a los organismos descentralizados lo siguiente:

**ARTICULO 45.-**Son organismos descentralizados las 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.

Por lo que hace a la creación de los organismos descentralizados, tenemos que pueden ser creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión, así como por el Presidente de la República a través de un Decreto, por lo que la facultad de creación de tales organismos es concurrente entre ambos órganos del Estado.

La creación de un organismos descentralizado, la puede efectuar el Poder Ejecutivo, cuando exista su previsión en una Ley, es decir que el Poder Legislativo haya establecido

de manera general en el ordenamiento legal, la existencia del organismo público y el Ejecutivo por Decreto lo crea en forma específica.

En el instrumento de creación del organismo descentralizado, el mismo debe contener:

- a).-Nombre, domicilio y objeto.
- b).-La integración de su patrimonio.
- c).-Los órganos de gobierno, dirección y vigilancia que lo integran así como sus facultades.
- d).-El régimen laboral de sus trabajadores.
- e).-La forma y términos de su extinción y liquidación.

Por otra parte tenemos que su finalidad va dirigida a satisfacer necesidades sociales o públicas en forma rápida, idónea y positiva.

Los organismos descentralizados cuentan con personalidad jurídica propia, la cual es pública, ya que es concedida por un acto de autoridad del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal y se encuentra regulada por normas de Derecho Público.

Por lo anterior, los organismos descentralizados pueden actuar por sí mismo, en nombre propio, adquirir derechos y obligaciones sin necesidad de tener que recurrir a la Administración Central, salvo en los casos expresamente previstos por las normas jurídica que regulan su actuación.

Los organismos descentralizados cuentan con un patrimonio propio, mismo que deriva de la personalidad jurídica, el cual se integra por un conjunto de bienes y derechos, así como por el conjunto de obligaciones a su cargo.

Los bienes y derechos que integran su patrimonio pueden consistir en:

- a).-Las aportaciones que efectúen la Federación u otras entidades públicas o privadas al momento de su creación,
- b).-Los ingresos que obtenga por los bienes o servicios que realice, y por
- c).-Los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título.

El patrimonio de los organismos descentralizados puede considerarse como de carácter estatal, en tanto que tales organismos son propiedad del Estado.

En cuanto al régimen jurídico propio de los organismos descentralizados, podemos señalar que está representado por su Ley Orgánica o Reglamentaria, o por un Decreto



expedido por el Congreso de la Unión o por el titular del Poder Ejecutivo Federal, mismo que es de Derecho Público, tal es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como su Ley o Decreto específico, en donde se regulará la personalidad jurídica, su patrimonio, objeto, denominación, sus funciones generales y específicas.

La denominación se refiere a que tienen un nombre propio que los distingue de otros entes públicos o privados, y siempre esta previsto en el acto jurídico o documento público que es la base de su creación, en ocasiones, la costumbre y el uso, posiblemente derivados de la extensión grande de su denominación utilizan siglas, como ejemplo el IMSS.

Por lo que hace al domicilio es la sede, residencia o lugar en que se encuentra instalado y funcionando el organismo descentralizado, mismo que debe estar plenamente identificable en su estatuto jurídico, Ley o Decreto, siendo este fundamental para que pueda cumplir su objeto.

En lo referente al régimen fiscal, podemos señalar que la mayoría de los organismos descentralizados no pagan tributos ya que no realizan actividades empresariales, y por lo tanto no tienen ingresos propios, quedando supeditados al subsidio que les otorga el Gobierno Federal.

En lo concerniente a su extinción, señalaré que la misma se efectúa con las mismas formalidades establecidas para su creación., por lo que si el organismo ha sido creado mediante una Ley o un Decreto, corresponde a éste, siguiendo los procedimientos de su creación, decretar su extinción.

El órgano de gobierno de los organismos descentralizados se encuentra integrado en forma colegiada por un mínimo de 5 y máximo de 15 miembros propietarios, y sus respectivos suplentes, entre los que podemos señalar:

- a).-A su Presidente, quien será el titular de la Coordinación de Sector.
- b).-El Representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c).-Los Representantes de las dependencias o entidades cuya competencia se relaciones con el objeto de la entidad.
- d).-Los Representantes de los sectores privado o social.

El órgano de representación recae en el Director General, el cual es el titular de la entidad y también lo corresponde la administración de la misma. Su designación es hecha por el Presidente de la República.

El órgano de vigilancia está integrado por un Comisario Público propietario y otro suplente, a quienes les corresponde vigilar y evaluar las operaciones y el desempeño

general y por funciones del organismo, para ello mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informe que emita.

Por lo que hace al control ejercido por los organismos descentralizados, señalaré lo siguiente: La División de Poderes en la actualidad requiere de considerar la interrelación no solo entre los poderes clásicos, sino que también exige el estudio de éstos y las nuevas formas de poder encuadradas al margen de los poderes formales y las formas sociales emergentes.

En la actualidad existen los organismos constitucionales autónomos, que algunos autores también denominan descentralizados, organismos que no se encuentran ubicados dentro de ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la División de Poderes, sus funciones son el equilibrio constitucional, político, así como la defensa constitucional.

A los actos efectuados por los organismos constitucionales autónomos desde la perspectiva material, también se les puede denominar actos autónomos por no encuadrarse como ya se señaló dentro de la Teoría clásica de la División de Poderes.

En nuestro Estado actualmente existen organismos constitucionales autónomos tales como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Banco de México es un organismo constitucional que limita la actuación de los otros poderes en materia cambiaria e inflacionaria. Sus funciones evitan los cambios continuos en materia de política económica dándole permanencia y continuidad a las políticas que previenen el control de precios y servicios.

Por lo que hace al Instituto Federal Electoral igualmente ejerce un control ya que no hubiera sido posible la alternancia en el poder vivida en el año 2000, toda vez que dicho Instituto se apegó a la legalidad.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, la fuerza de estas recomendaciones se vincula en su publicidad, ya que tiene como función vigilar la actividad de la Administración.

### 3.11.- LOS PODERES INFORMALES.

En la época en que el Barón de Montesquieu elaboró su célebre doctrina de la División de Poderes, no existían las organizaciones políticas que en la actualidad conocemos como partidos políticos, o incluso las organizaciones obreras también conocidas como sindicatos, tampoco era posible considerar el poder que trae consigo aparejado el disponer de medios electrónicos e impresos de comunicación capaz de formar una corriente de opinión pública y ni con mucho se tenían en mente las organizaciones no gubernamentales en defensa de intereses específicos.<sup>26</sup>

En la actualidad, las instituciones anteriormente señaladas desempeñan un papel importante en defensa de los derechos de los ciudadanos y control de los actos del poder público aún cuando no forman parte de la esfera pública. A estas instituciones se les conoce como poderes informales, ya que son capaces de imponer sus propias determinaciones sin tener el carácter formal de poder, ya que son mecanismos de participación social para la solución de diferentes tipos de problemas. Estos poderes suelen presionar a los poderes tradicionales en la toma de decisiones nacionales.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 Constitucional, es claro que a los partidos políticos no se les considera funciones de poder, más sin embargo, sin ser órganos de poder, controlan a los órganos de poder en cuanto a que son la base de los procesos de legitimación de poder, por eso se les considera entidades de interés público.

Estas entidades de interés público que son los partidos políticos, pueden influir en el esquema del control de los actos de Estado, ya que pueden manipular al electorado, la formación y consolidación de democracias, sus actitudes críticas, su importancia elemental en concepciones básicas del Estado Moderno como son las referentes a la representatividad, democracia, participación ciudadana y la formación de grupos parlamentarios a los cuales hay que acceder en la búsqueda de consensos.

Para el Maestro Jorge Carpizo, los medios de comunicación masiva son un poder porque poseen los instrumentos y los mecanismos que les dan posibilidad de imponerse, porque condicionan o pueden condicionar la conducta de otros poderes, organizaciones o individuos con independencia de su voluntad y de su resistencia.<sup>27</sup>

En cuanto a la opinión pública, podemos ver que actualmente se toma en cuenta en la mayoría de las naciones modernas, relacionadas con intereses políticos y económicos, en cuanto a que los ciudadanos se ven afectados por una política pública y la inclusión de sus actitudes en la planeación de acciones. La opinión pública es una opinión racional que expresa lo que es mejor para la sociedad, por lo que no debe confundirse con opiniones subjetivas o la suma de las opiniones de los individuos, ya que expresa juicios de valor

---

<sup>26</sup> Valadés Diego, El Control Político, pag. 176.

<sup>27</sup> Carpizo Jorge, Nuevos Estudios Constitucionales. Pag. 344.

interesados en controlar la política del gobierno, aunque no desarrolla una actividad política inmediata.

Por lo que hace a los medios de comunicación, no se puede negar la enorme importancia que juegan para formar una determinada percepción pública, ha llegado a ser de tal grado su poder que incluso pueden deteriorar instituciones y procedimientos fundamentales de un Estado. Algunos autores incluso señalan que los medios de comunicación son un cuarto poder, en virtud de la influencia que ejercen sobre la sociedad, volviéndose con esto un medio de control.

Las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y las cámaras de industriales son instituciones presionadoras del sistema político en defensa de los derechos que las constituyen, ya que incluso pueden parar la actividad económica, o pueden presionar a los legisladores para aceptar tal o cual reforma, manifestándose en la vía pública, haciendo del conocimiento de instituciones internacionales tal o cual situación, lo que sin duda constituye una limitación a los actos del poder público.

### **3.12.-CONTROLES EJERCIDOS POR LOS PODERES INFORMALES.**

Por lo que hace a los controles que ejercen los poderes informales, señalaré en primer término a los partidos políticos, que aunque son entes de interés público reconocidos por nuestra Constitución, no se les señala propiamente como órganos de poder. De acuerdo con el artículo 41 Constitucional los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

De acuerdo con el artículo 41 Constitucional, en su fracción II señala...

II.-La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las administraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de Senadores y Diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año;

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones....”

Asimismo el artículo 52 Constitucional señala: “La Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.”

Artículo 54 Constitucional: “La elección de los 200 Diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I.-Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II.-Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III.-Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independientemente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubieren obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación emitida, el número de Diputados de su lista regional que le corresponda en

cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV.-Ningún partido político podrá contar con más de 300 Diputados por ambos principios;

V.-En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI.-En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

El artículo 56 Constitucional establece: “La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal. Dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La Senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la Entidad de que se trate.

Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”

Los partidos políticos no son asociaciones privadas ni órganos del Estado. Son asociaciones intermedias entre los ciudadanos y las instituciones. Los partidos políticos fueron elevados a rango constitucional en el año de 1977. Los partidos políticos son la pieza fundamental de un sistema democrático.

Estas entidades de interés público organizan, componen e integran los poderes públicos, principalmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Tan importantes son los partidos políticos que pueden impugnar leyes mediante las acciones de inconstitucionalidad.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Cárdenas Gracia Jaime. El artículo 41 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Pag. 112.

Los partidos políticos juegan un papel muy importante para efectos del control constitucional, ya que sus decisiones se proyectan en los órganos constituidos. Los problemas que pueden traer la presencia de partidos políticos puede ser la manipulación del elector, los acuerdos copulares al margen del sistema representativo, la formación y consolidación de elites dominantes por el reparto de candidaturas o por la adjudicación de cargos directivos, la formación y consolidación de burocracias que viven de los recursos financieros del Estado.

Los partidos políticos pueden cumplir formalmente con sus obligaciones y sin embargo estar distantes de la ciudadanía. Del comportamiento de los partidos depende la vigencia del sistema representativo, la autonomía del ciudadano a la hora de elegir, el equilibrio funcional de los órganos de poder, el encauzamiento institucional de las presiones políticas, la estabilidad de las instituciones y la funcionalidad del sistema normativo. La mayor concentración del poder político en un sistema bipartidista implica un deterioro de la objetividad, intensidad y frecuencia de los controles constitucionales.<sup>29</sup>

Por lo que hace a las asociaciones empresariales estas presionan e influyen sobre el poder político, ya sea contribuyendo económicamente a las campanas políticas, realizando regalos o igualas a los políticos, dejando de invertir y crear empleos, sacando capitales del país, financiando a grupos de protesta o de interés contra el gobierno, amenazando con que sus empresas abandonarían el país, campañas en contra del gobierno o a través de los medios de comunicación masiva, muchos de los cuales pertenecen o sobre ellos tienen influencia por la propaganda que contratan.<sup>30</sup>

Para el Maestro Carpizo los sindicatos de obreros y campesinos actúan como medios de presión y cuya organización de masas puede impactar en el sistema político. De acuerdo con el Maestro Ignacio Burgoa si el Derecho Constitucional quiere seguir garantizando la libertad, debe ver hacia los nuevos centros de poder emergentes. Tratándose estos de empresas transnacionales, grandes grupos de comunicación, etc., ya que estos sujetos pasivos actúan sobre el sistema político a través de partidos satélites o incluso de partidos grandes.

Por último señalaré por lo que hace a los medios de comunicación y a la opinión pública, estos tienen efectos trascendentes sobre las instituciones públicas. Los medios de comunicación van desplazando a los parlamentos en la función crítica del gobierno, además son ellos los que hacen posible la percepción pública respecto a como los controles son ejercidos.

La Constitución no regula a los medios de comunicación. La ley secundaria regula las concesiones y autorizaciones a los empresarios en materia de medios de comunicación. El Ejecutivo Federal de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión puede otorgar y revocar concesiones en materia de medios de comunicación así como vigilarlas, se concede así al Ejecutivo Federal un poder de censura y manipulación enorme.

---

<sup>29</sup> Valadés Diego, El Control del Poder, Pag. 61.

<sup>30</sup> Carpizo Jorge, Nuevos Estudios Constitucionales, pag. 343.

Los medios de comunicación masiva son un poder ya que poseen los mecanismos que les da posibilidad de condicionar la conducta de otros poderes, organizaciones o individuos con independencia de su voluntad, ya que son instrumentos de poder de carácter ideológico y psíquico.

La opinión pública esta relacionada con intereses políticos y afecta las políticas de vivienda, seguridad pública, educación, desarrollos turísticos entre otras. En cuanto a las organizaciones no gubernamentales estas cada vez influyen más en las decisiones públicas. Las tareas de control en materia de Derechos Humanos, menores de edad, mujeres, protección al medio ambiente, etc., son efectuadas por organizaciones cuyo financiamiento no depende del gobierno y al cual puede causarle muchos problemas en razón de la legitimación alta con que cuentan socialmente.



## **CAPITULO IV.- LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO ORGANO DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL EJECUTIVO FEDERAL.**

### **4.1.- LA FISCALIZACIÓN.**

La fiscalización superior es un tema álgido a nivel mundial, no sólo por la necesidad político-social de detectar y combatir los manejos irregulares de los recursos públicos, sino también por la aspiración de contar y, por ende, coadyuvar a la constitución de entidades gubernamentales eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

Esta aspiración ha propiciado que los órganos de fiscalización superior existente en el orbe, estén obligados a actuar cada vez de manera más coordinada, para aprovechar las economías de escala que ofrece la experiencia internacional y aplicar hacia su interior estrategias probadas en otras latitudes, aunque considerando la situación particular y contexto de cada país.

Independientemente del nivel del desarrollo y del régimen de gobierno imperante, buena parte de los países de Europa, América y Asia, cuentan en la actualidad con un órgano de fiscalización superior, que encabeza el esquema de control y vigilancia de la función pública y constituye el principal instrumento para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Debe señalarse, sin embargo, que la necesidad de contar con instrumentos que permitan llevar a cabo la fiscalización de los recursos públicos, no es privativo de nuestro país y tampoco es una práctica reciente.

Ya desde los tiempos en los que surge la doctrina económica del Laissez Faire, existía una fuerte preocupación social por buscar y poner en operación mecanismos que inhibieran los actos de corrupción pública.

Todo el bagaje liberal de Adam Smith que se centró en un fuerte rechazo a la actividad del Estado en la economía que floreció en el siglo XVII, no fue, sin embargo, una actitud acrítica si no una respuesta a la corrupción que caracterizó la actividad estatal bajo el periodo del mercantilismo. Se puede decir, de manera fehaciente, que la doctrina liberal resultaba una alternativa pragmática para neutralizar la transmisión de la corrupción del Estado a la actividad económica.

A causa de la corrupción, entre otras razones, durante el siglo XIX y parte del XX, el Estado se alejó de participar en los procesos económicos; sólo la gran depresión mundial del 29-33, motivó el resurgimiento de la intervención del Estado en la economía bajo la doctrina keynesiana. Desde entonces, quedó claro que sin la participación del Estado, difícilmente se podía alcanzar economías estables, en crecimiento y con desarrollo social.

Posteriormente a la crisis del 29, la evolución del siglo XX en el mundo mostró ciertas recurrencias de los actos de corrupción en la esfera pública, motivados en parte por el crecimiento excesivo de la burocracia y de las reglamentaciones, así como por la falta de transparencia de la gestión estatal en los procesos económicos.

Más allá del efecto en el desprestigio del Estado, la corrupción en esta esfera distorsionaba los objetivos de la política pública, desperdiciaba y redistribuía recursos hacia actividades socialmente poco productivas, y creaba un escenario de inestabilidad y desconfianza en el gobierno, factores fundamentales para la promoción de la inversión y el comercio.

Pero la corrupción justo es señalarlo, no fue ni es privativa del sector público. La experiencia liberal de apertura y globalización de los mercados, seguida por la mayoría de los gobiernos del mundo tras la caída del sistema de Bretón Woods al inicio de los años setenta, dejó entrever problemas endógenos relevantes como crisis económicas y financieras, pero también secuelas derivadas de actos de corrupción de diversa envergadura en la esfera de lo privado.

En todo caso, debe tenerse presente que la corrupción va en detrimento del sistema financiero, la inversión, el comercio y el empleo y, en un sentido más amplio socava el imperio de la ley, estrangula el crecimiento económico y perjudica los esfuerzos de desarrollo social.

La práctica de la corrupción es, evidentemente, un mal generalizado a nivel mundial, que se encuentra anidada en la esfera de lo público y lo privado, que inhibe la optimización de los recursos, que encarece y afecta la calidad de los bienes y servicios, que afecta proyectos sociales y económicos, y que desestimula la actividad productiva. Por ello, su posible erradicación demanda de una participación activa de ambos agentes, públicos y privados, además de la propia ciudadanía.

Desde la esfera de lo público, la conformación de instituciones públicas sólidas y la corrupción, guardan una relación inversamente proporcional. En la medida que las instituciones del Estado sean sólidas, los espacios para la corrupción se irán achicando; y por el contrario, mientras que las instituciones sean débiles, habrá un mayor campo para actos ilícitos, que impedirá, a su vez, el avance en su transparencia y eficiencia de los procesos económicos y propiciará enclaves y formas de corrupción gradualmente más sofisticadas.

Referirse a instituciones fuertes es referirse a la participación de un Estado moderno y eficiente en la economía, que cuente además con voluntad política para propiciar transparencia en la información, y para sujetar a todos los actores económicos a un sistema de rendición de cuentas que tenga credibilidad ante la sociedad.

Debemos reconocer que, en gran medida, la eficiencia del sector público está íntimamente ligada a la incorporación institucional de sistemas de planeación estratégica, la realización de reingenierías de organización, el incentivo permanente a la innovación tecnológica y la calidad en el servicio, el énfasis, en la capacitación

especializada, y el diseño y la operación de sistemas de información transparentes y confiables.

Las entidades de fiscalización – y en particular las de fiscalización superior- y su andamiaje jurídico, conforman la otra parte institucional sustantiva del Estado moderno, ya que están constituidas ex profeso para combatir la corrupción y la impunidad.

Las entidades de fiscalización u órganos de control, cumplen un papel relevante respecto a la eficiencia de las instituciones públicas. Por una parte, los órganos de control tienen la función de vigilar que el gasto se ejerza adecuadamente y se aplique según lo comprometido. Por otra parte, también tienen la función de asegurar que el ejercicio del gasto no contribuya al enriquecimiento ilícito, pero sí al logro de los objetivos definidos por el gobierno.

De hecho, en algunas latitudes del orbe, las entidades de fiscalización también se encuentran ya incidiendo en la orientación de la inversión pública y, en general, del gasto público, para que éste contribuya al logro de los grandes propósitos nacionales, como el crecimiento económico y la distribución más equitativa de los frutos del progreso entre la ciudadanía.

#### **4.1.1. LA FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.**

Como se ha señalado, la responsabilidad de revisar la Cuenta Pública, recae constitucionalmente en la Cámara de Diputados y, para tal efecto, se apoya en la ASF, la que por ser su órgano de carácter técnico creado ex profeso, tiene como atribución genérica la ejecución de la fiscalización superior de la Cuenta Pública.

México tiene una experiencia centenaria en materia de fiscalización y rendición de cuentas, que se remonta a la época de la Colonia con la creación del Tribunal de Cuentas, el cual se encargaba de fiscalizar la Hacienda Real de la Nueva España y de revisar los gastos de las expediciones de España a la Colonia.

Más tarde, en 1824, a través del acta constitutiva de la Federación y posteriormente en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se consolidó la facultad de Congreso para conocer anualmente las cuentas del Gobierno y se sustituyó el Tribunal Mayor de Cuentas por una nueva figura de fiscalización superior denominada Contaduría Mayor de Hacienda, la cual a través de las reformas constitucionales aprobadas en 1999, se transformó en lo que hoy se conoce como la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Puede afirmarse que las reformas constitucionales de 1999 a los artículos 74y79, promovieron cambios fundamentales en la estrategia de fiscalización superior, pues brindó autonomía al órgano responsable para decidir sobre su organización interna y los alcances de su función , y para participar en proyectos sobre el control de los procesos de gestión del Estado. De igual manera, las reformas permitieron ampliar la labor de análisis de información de la Cuenta Pública; intervenir en la fiscalización de recursos

federales en manos de entidades federativas y municipios, y aumentar sus facultades para sancionar directamente a los infractores.

La creación de la Auditoría Superior de la Federación y la Promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que entró en vigor el 30 de Diciembre de 2000, constituyen, así, las fortalezas de una estrategia en la que reafirman las facultades de supervisión y control del Legislativo y se permite avanzar en la instrumentación de la Reforma del Estado, bajo el principio de la rendición de cuentas acerca del uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos.

La ASF tiene algunas diferencias significativas respecto de la anterior institución de fiscalización (Contaduría Mayor de Hacienda), las cuales estriban básicamente en las siguientes consideraciones:

- Cuenta con autonomía técnica y de gestión, que le permite consolidar sus propias normas de auto regulación para su funcionamiento, estableciendo procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones.

- Puede revisar un universo más amplio de organismos públicos de la administración pública federal y de los poderes Legislativo y Judicial; también abarca entidades autónomas (IFE y la CND, entre otros), recursos transferidos a estados y municipios, así como a particulares.

- Los informes entregados a la Cámara de Diputados, adquieren el carácter de públicos, una vez que son formalmente entregados.

- Se faculta a la ASF para imponer directamente sanciones resarcitorias y aplicar multas a los responsables que incurrieron en mal uso de recursos públicos.

- La ASF, celebra directamente convenios de colaboración institucional para mejorar su desempeño.

A partir de la constitución de la ASF, la titularidad del órgano recae en el Auditor Superior de la Federación, quien es nombrado por la Cámara de Diputados para ocupar el cargo por un periodo de ocho años, con la posibilidad de ser reelegido por otro periodo similar, sólo pudiendo ser removido por faltas graves de probidad, incompetencia en el ejercicio del cargo e incapacidad física y mental, mediante votación del Pleno de la Cámara de Diputados.

Los entes fiscalizados por la ASF son los depositarios de los Poderes de la Unión(Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los entes públicos federales, organismos y entidades públicos, gobiernos estatales y municipales y en general toda instancia que reciba recursos federales.

La principal fiscalización se realiza sobre la Cuenta Pública de la Hacienda Federal que por disposición constitucional presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, la cual esta constituida por los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos; 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, entre otros. En consecuencia, la revisión es a posteriori de la gestión financiera gubernamental(principio de posterioridad) que halla tenido lugar exclusivamente durante el año fiscal reportado(principio de anualidad), la cual tiene un carácter externo,(control superior externo) y luego entonces, independiente y autónomo respecto a otros entes de control.

En ejercicio de la atribuciones marcadas en la Ley, y con plena independencia, la ASF define anualmente su programa de auditorías a realizar, en el que especifica el cómo, cuándo, cuántas y qué tipo de auditorías llevará a cabo. Más aún, este órgano de fiscalización cuenta con plena independencia para definir los criterios, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Todo esto en base con un Código de Ética, que obliga a los servidores públicos de la ASF a manejarse con imparcialidad, objetividad, independencia, confidencialidad y con una actitud constructiva que contribuya a mejorar la gestión gubernamental.

La ASF practica revisiones de diversas índoles, clasificadas por lo general en cuatro grupos: de regularidad, de seguimiento, de desempeño y especiales y, cuando así se requiere, cuenta con autoridad para fincar responsabilidades e iniciar querellas contra los infractores.

En consistencia con el principio de transparencia, la ASF rinde ante la Cámara de Diputados su Informe del Resultado de la Información y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual consolida y reporta los resultados relevantes del ejercicio de sus atribuciones, destacando las observaciones y acciones promovidas por tipo de ente fiscalizado y sector, de las cuales se derivan recomendaciones (acciones) preventivas y correctivas y se cuantifican los efectos económicos de estas observaciones. Dicho Informe debe ser presentado a más tardar el 31 de Marzo del año siguiente al de la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Dentro del procedimiento de revisión, una vez presentado el Informe del Resultado, las entidades auditadas tienen un periodo de 45 días hábiles para que aporten las pruebas, documentos e información que explique y solvante las observaciones emitidas por la ASF, después de este periodo tiene lugar el análisis de procedencia por parte de la ASF , para definir responsabilidades, sanciones y posibles denuncias de conducta ilícita

Por parte de los entes fiscalizados, procede responder en tiempo y forma a las observaciones hechas por la ASF, bajo la coordinación de la Secretaría de la Función Pública, quien funge como el órgano de control interno del Gobierno Federal.

La tarea de fiscalización superior es realizada por los propios auditores del órgano y por agencias y despachos externos, así como a través de convenios específicos llevados a cabo con los órganos de control, de los gobiernos locales.

Por otro lado, es preciso comentar que dentro del conjunto de reformas impulsadas en 1999, bajo el espíritu del legislador y en el marco del fortalecimiento de la democracia y de la cultura de la rendición de cuentas, el órgano encargado de la fiscalización no quedó exento de su control y evaluación y, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, corresponde a la Comisión de Vigilancia evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las obligaciones que le han sido conferidas, para lo cual se apoya en un órgano especializado denominado Unidad de Evaluación y Control.

Esta unidad es un órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia, que tiene carácter institucional y no partidista, y está encargado de vigilar el escrito cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación y, en su caso, aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la Ley.

Bajo esta perspectiva, evaluar las acciones de la entidad fiscalizadora permite contar con un instrumento de coadyuvancia en el ejercicio legal y transparente de sus acciones, pero también busca fomentar un proceso permanente de renovación y modernización de la Auditoría y, en última instancia, fortalecer la credibilidad de su labor ante la ciudadanía.

#### **4.1.2. LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN**

Para que la institución de la fiscalización tenga plena eficacia debemos establecer las condiciones que los especialistas en este campo consideran necesarias para el éxito de las instituciones de fiscalización superior. Estas condiciones de acuerdo a un estudio del Banco Mundial son: (a) Entorno institucional favorable. (b) Mandatos claros (c) Independencia (d) Financiamientos, facilidades y capital humano apropiados (e) Capacidad de compartir experiencia y conocimiento (f) Adherencia a los estándares internacionales de auditoría (g) Credibilidad y (e) Capacidad para administrar los riesgos fiscales de las políticas públicas.

##### **(a) Entorno institucional favorable.**

Uno de los determinantes del desempeño económico y social, lo contribuye la calidad del marco institucional, los incentivos que genere a los cuales responden los agentes económicos y sociales. El marco institucional puede estar diseñado para tolerar el fraude, los abusos, los incumplimientos de contrato, pero también pueden promover el estado de derecho, el combate a la corrupción, la solidez de los equilibrios constitucionales propios de una democracia avanzada.

El Premio Nobel de Economía, Douglass North señaló que el problema del diseño adecuado del Marco institucional es uno de los más complejos de la ciencia social y de las políticas públicas. Según esta visión las instituciones no son para siempre, su eficacia

y desempeño varían con el cambio económico y el paso del tiempo, deben por lo tanto estar en adecuación permanente. Construir instituciones flexibles, ágiles y eficientes es un proceso de largo paso que requiere de gran tenacidad.

Las entidades de fiscalización superior, funcionan dentro de un amplio marco institucional, y en las últimas dos décadas, han sido objeto de rediseño y reingenierías a lo largo del mundo. Estas entidades, solo pueden cumplir con sus objetivos fundamentales, si la conducción de su trabajo (las auditorías y evaluaciones) y sus hallazgos se utilizan efectivamente para promover la rendición de cuentas. En muchos países, los procesos derivados de las cuentas públicas presentan graves deficiencias como: falta de dictamen; seguimiento nulo de las observaciones; débil incidencia en la práctica de la gestión gubernamental de los entes fiscalizados, Parlamento débil; Ministerio de Hacienda omnipotente que puede desconocer resultados fundamentales de los temas y del contenido de las auditorías; impunidad; flagrantes abusos identificados por la institución de fiscalización superior que no son perseguidos; y en algunos casos el propio trabajo del órgano puede ser saboteado.

Mucho del trabajo del órgano de fiscalización superior, puede no conducir a una efectiva rendición de cuentas tampoco a una mejor calidad del gasto público, si el marco institucional no lo permite debido a un entorno legal deficiente, instituciones débiles, un clima favorable a la no rendición de cuentas, eficacia de los grupos de interés para aludir la rendición de cuentas, etcétera.

#### **(b) Mandatos claros.**

Los mandatos de auditoría deben estar anclados en un conjunto preciso de reglas y leyes, emitidos por el Parlamento. Sin embargo, antes de suscribir estas reglas y leyes, tiene que quedar muy claro en el marco legislativo la independencia de los auditores y las responsabilidades y alcances de los auditores superiores, así como de los entes a ser fiscalizados. Debe ser claro también, el papel que jugará la rendición de cuentas y el proceso de auditoría en el ciclo presupuestario. Países con una tradición reducida de rendición de cuentas, han logrado avanzar, incorporando el proceso de auditorías dinámicas, con el afán de que el órgano de fiscalización adquiera peso en el proceso presupuestal y los entes se vean más comprometidos a rendir cuentas. En todo caso, sin una delimitación precisa desde el punto de vista legal del papel de la fiscalización en el ciclo presupuestario, tiende a debilitarse la rendición de cuentas y la calidad de la fiscalización superior.

#### **(c) Independencia.**

En los países con elevado desarrollo económico, se otorga un peso decisivo a la independencia del (los) Auditor(es) Superior(es) para garantizar una buena fiscalización. Esta independencia, es esencial para el desarrollo de un proceso de fiscalización técnicamente sólido y con capacidad para enfrentar las presiones políticas del Parlamento o de los poderosos grupos de interés. Bajo el modelo de fiscalización judicial, la independencia se garantiza por un estatuto de Corte, por la inamovilidad de los magistrados, al retener el cargo de auditor prácticamente por toda la vida y por su

derecho a diseñar su propio programa de actividades. Bajo los modelos de fiscalización parlamentarios, y de Consejos, la independencia es un asunto más complejo, dado que hay una amenaza latente del Parlamento para intervenir en el trabajo de los auditores superiores en función de la correlación de las fuerzas políticas. Sin embargo, esta consideración debe ser matizada, por lo siguiente:

La independencia del órgano de fiscalización tutelado por una Corte de Auditoría puede ser solamente formal, pero no real si la fiscalización no trasciende en sus detalles fundamentales a la opinión pública (transparencia) y si hay una ausencia de la sociedad (el Congreso fundamentalmente) para dar seguimiento sistemático de sus resultados.

En el modelo de fiscalización judicial, la Corte tiene autonomía total, de manera que el Congreso deja de jugar un papel relevante en la rendición de cuentas; en tal caso se pierde una fuerte valiosa de información inherente a un Congreso fuertemente enfocado en la rendición de cuentas. Es decir, si el Congreso deja en manos de un órgano autónomo la rendición de cuentas, y deja de ser un factor Principal en la misma, hay menos interés de los grupos sociales que manejan información valiosa para transmitirla a los representantes de la nación, simplemente esta deja de fluir al Congreso y a la Sociedad. En efecto , a través de un Congreso activo en la rendición de cuentas, se puede reunir de manera sistemática información extremadamente útil a la fiscalización.

Asimismo, al dejar todo el proceso de fiscalización en manos de la Corte, o del órgano autónomo, la opacidad gana terreno, y aunque exista acceso a la información pública, falta el seguimiento sistemático y ordenado, que no puede brindar la Corte de Auditoría inmensa en los procesos tanto de fiscalización como jurisdicción. Por esta razón se ha promovido, en varios países que la Corte proporcione informes especiales al Congreso, y éste sea mas pro-activo en la rendición de cuentas y en la evaluación del desempeño del gobierno. Sin embargo, como vimos al analizar el modelo de fiscalización parlamentario , si el Congreso no tiene el mecanismo efectivo para tomar parte activa en la fiscalización; inexorablemente tenderá a descuidarla, sus esfuerzos mayores estarán canalizados a la legislación y asignación presupuestaria y el control se torna marginal en la agenda legislativa. Un peligro más grave que se visualiza de la desvinculación del Congreso del proceso de vigilancia y fiscalización del gobierno; tiene que ver con el hecho de que el propio Congreso, perderá un activo valioso, consistente en la pérdida de información relevante y sistemática que el órgano de fiscalización va acumulado acerca de la forma de operar del gobierno y de sus agencias,; pérdida que le privará de competencia técnica para asignar con calidad el recurso presupuestal.

Una de las contribuciones esenciales de los órganos de auditoría superior en los países avanzados, bajo el modelo parlamentario, es que estos se convierten en activos y valiosos consejeros de los comités de gobierno en materias de gasto, ingreso y deuda pública.

Hay especialistas que afirman que la separación entre el Congreso y la institución de fiscalización, derivado del proceso de autonomía, también perjudica al propio ente de Auditoría Superior, en virtud de que pierde la sinergia que le proporciona la fuerza del Congreso.



#### **(d) Financiamientos, Facilidades y personal apropiados.**

Los órganos de fiscalización, para operar eficientemente, requieren de financiamientos, equipo y facilidades adecuadas. En los países avanzados, se considera que los entes de fiscalización están integrados por personal altamente calificado, con salarios competitivos; asimismo, suelen contar con equipos que incorporan tecnología de vanguardia y capacitación de calidad internacional. Un problema de los órganos de fiscalización en los países en desarrollo, es que los gobiernos y los parlamentos no siempre reconocen con suficiencia presupuestal, los costos que tienen que incurrir para tener órganos de fiscalización calificados y competitivos. Se debe reconocer, que formar personal bien calificado y en continua mejora en sus habilidades de fiscalización, para detectar fraudes, ambientes de opacidad y operaciones complejas susceptibles al abuso, requiere de una combinación de entrenamiento, educación y experiencia sumamente sofisticada.

El número de personal autorizado para un órgano de fiscalización debe ser determinado de manera independiente del gobierno. En el caso de Modelo de Consejos, existe la comisión de auditoría quien determina el número de personal apropiado del órgano fiscalizador.

#### **(e) Capacidad de compartir experiencia y conocimiento.**

En un mundo globalizado, es de fundamental importancia para el mejoramiento continuo de las instituciones de fiscalización, el intercambio de ideas, de conocimientos y de experiencias, lo cual ayuda a la armonización de los estándares de auditoría, a la incorporación de las mejores prácticas de fiscalización mundial, todo lo cual propicia que las instituciones de fiscalización superior puedan cumplir eficientemente con sus mandatos. Por lo tanto, la realización de foros y congresos internacionales, seminarios de capacitación, conferencias religiosas e interregionales, publicaciones e investigaciones son elementos sine qua non, para promover el desarrollo de la fiscalización internacional.

Una experiencia valiosa en el aprendizaje que obtiene el personal de las instituciones de fiscalización de su cercanía con los servidores públicos que vigilan y que operan los programas de gobierno y tienen a su cargo las agencias. Esta relación estrecha promueve las habilidades para detectar los abusos, la corrupción y las violaciones a las normas establecidas.

#### **(f) Adherencia a los estándares internacionales de auditoría.**

Por lo general, las auditorías practicadas por las instituciones de fiscalización superior, son técnicamente más sólidas y confiables, si aplican puntualmente los estándares profesionales de auditoría, como los emitidos por la INTOSAI o por cuerpos de auditoría con prestigio internacional. Un problema agudo de la fiscalización en los países en desarrollo, es que no suelen contar con metodologías financiero-contables y

económicas uniformes, problema grave que impide que se cuente en lo particular con criterios de unificación de estándares entre los auditores federales públicos y los auditores locales.

#### **(g) Credibilidad.**

Los resultados de las revisiones practicadas por las instituciones de fiscalización son menos cuestionadas, si la entidad superior goza de gran prestigio profesional por su competencia técnica y su juicio objetivo e independiente. La base de la credibilidad del órgano de fiscalización se sustenta en lo siguiente:

- Elevada competencia profesional y capacidad para promover una rendición de cuentas efectiva.
- Los informes de auditoría y evaluación no son cuestionados.
- Independencia respecto a otros poderes y grupos de interés (gobierno federal, poder legislativo, grupos económicos poderosos, etcétera).

#### **(h) Capacidad para administrar los riesgos fiscales de las políticas públicas.**

Una entidad de auditoría superior, adquiere su pleno estatus de capacidad técnica y modernización tecnológica, si es capaz de llevar a cabo una evaluación de los riesgos fiscales relacionados con las políticas públicas, que a menudo convierten (tarde o temprano) pasivos contingentes, en deuda efectiva del gobierno. Esta evaluación debe ser realizada en un marco de transparencia y con el empleo de las metodologías de riesgos más avanzados.

## **4.2. LA FISCALIZACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.**

A fin de catalizar la coordinación de esfuerzos en el desarrollo de estrategias sobre auditoría superior e intercambiar información y experiencias sobre la materia, en 1953 se constituyó la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI) con 34 países. De ese entonces a la fecha, el crecimiento de la INTOSAI ha sido significativo, ya que en la actualidad cuenta con al menos 185 países, divididos en cuatro secciones regionales: EUROSAI (Europa), ASOCIA (Asia) ARABOSAI (países del medio oriente) y OLACEFS (Latinoamérica y el Caribe).

Con relación a este esfuerzo de agregación y coordinación, destaca la llamada declaración de Lima que fue expuesta en Perú en 1977, en el marco del IX Congreso de la INTOSAI. En esta declaración se definieron los lineamientos básicos para la fiscalización gubernamental, haciéndose énfasis en la necesidad de que cada estado contara en forma constitucional con una entidad fiscalizadora superior independiente y autónoma.

En años recientes, las reformas a los órganos de control superior se han orientado a fortalecer la autonomía técnica e imparcial de sus integrantes, a la vez que han buscado

propiciar un mayor contacto con la ciudadanía mediante la difusión de sus acciones, la transparencia de sus resultados y la capacitación y procesamiento de quejas, denuncias y recomendaciones ciudadanas.

Estas instituciones de fiscalización observan una tendencia generalizada a la aplicación de sus funciones, que tradicionalmente se limitaban a la verificación de la legalidad y de los principios contables, para abarcar ahora, además, evaluaciones de desempeño y de calidad del gasto.

En términos generales, los órganos de fiscalización superior a nivel mundial, se desempeñan al menos, bajo cuatro formas de organización y funcionamiento: Oficinas de Auditorías o Contralorías Superiores; Contralorías con Autonomía Constitucional; Tribunales o Cortes de Cuentas; y Consejos.

La figura de Auditoría Superior es la más extendida a nivel mundial. Actúa como órgano técnico del Poder Legislativo, quien la coordina, posee autonomía técnica y de gestión, y es independiente de los entes auditados, opera de manera coordinada con el conjunto de órganos de fiscalización externos e internos en los ámbitos federal y local; rinde cuentas ante el Poder que la coordina y sus informes y principales resultados de su desempeño se hacen públicos; cuenta con facultades para solicitar información ante cualquier instancia, incluso si se trata de entidades privadas o financieras; sus observaciones y recomendaciones a los entes auditados no son de carácter imperativo, por lo que su incidencia en la corrección de ineficiencias o mejoras de organización de los entes auditados depende de su autoridad moral y del apoyo ciudadano y político.

Por lo que toca a las Contralorías con Autonomía Constitucional, éstas son independientes de los tres Poderes de la Nación, sin embargo, sus reportes son dirigidos fundamentalmente al Poder Legislativo; la autonomía constitucional que poseen les permite actuar con plena independencia de todos los poderes del Estado, lo que los asemeja a los órganos de fiscalización que rigen en Francia y Alemania. Salvo esta característica de independencia de los poderes, este tipo de órgano de control superior presenta amplias similitudes con el caso de las Auditorías Superiores.

Por su parte, los Tribunales o Cortes de Cuentas pueden fincar directamente responsabilidades ya que operan mediante tribunales y las decisiones son tomadas colegialmente por magistrados, mismos que, en situación estable son prácticamente inamovibles. Sus titulares son nombrados por el Poder Legislativo o la Asamblea Nacional y en algunos casos, actúan con plena independencia de todos los poderes del Estado. Por último, su trabajo de vigilancia tiene un énfasis preventivo.

Con relación a los Consejos, la labor de fiscalización que realizan está supeditada a las estrategias y prioridades del Ejecutivo, lo que en parte motiva que se enfatice en acciones puntuales contra la corrupción. A consecuencia de que fungen a través de consejos, las decisiones son tomadas colegialmente. Como una de sus prioridades es resarcir recursos al erario, se privilegian las sanciones de tipo pecuniario, no obstante, los Consejos también llevan a cabo fiscalización de tipo preventivo y de desempeño. Los

Consejos cuentan con facultades interpretativas sobre la normatividad secundaria relativa a la fiscalización.

Indudablemente, la experiencia internacional en materia de fiscalización superior, particularmente la relación con los países avanzados, ofrece la oportunidad de realizar un análisis bajo una óptica y perspectiva más amplia y derivar propuestas susceptibles de mejorar la organización y desempeño de una entidad.

Un primer elemento a destacar de la experiencia internacional es la alta cobertura de actuación que en algunos casos tienen los órganos de fiscalización superior que se manejan con autonomía e independencia, sobre los poderes del Estado y toda instancia pública o privada que intermedie recursos públicos, sin márgenes de excepción, como los existentes aún en el caso mexicano.

Otro elemento destacable es el respeto irrestricto que se observa de las entidades sujetas a la labor de fiscalización superior, su tendencia al acatamiento pleno a las recomendaciones emitidas por el ente de fiscalización. En algunos casos, estos órganos de fiscalización cuentan con la fuerza suficiente como para impulsar modificaciones de normas y leyes que resuelvan alguna rigidez conveniente de las entidades públicas auditadas o que faciliten el trabajo de fiscalización.

También en algunos casos destaca el apoyo facilitador que prestan las instancias externas a la labor del ente de fiscalización superior, en particular, en el caso de arias o instancias que mantienen principios de secrecía en su información, sean éstas de carácter público o privado.

De manera gradual, los órganos de fiscalización superior está incorporando cada vez más en sus programas de auditorías, las revisiones de desempeño, de riesgo, ambientales, sectoriales y estratégicas.

Otro aspecto importante en torno a las auditorías es la verificación regular que varios órganos de fiscalización superior realizan respecto del grado de cumplimiento de las observaciones y recomendaciones hechas a las entidades públicas auditadas y para lo cual, cuentan con áreas especializadas en el monitoreo.

De manera insipiente, se observa una ingerencia de los órganos en aspecto de programación y presupuestación federal de los recursos públicos lo que constituye una clara muestra de complementariedad en los trabajos de planeación estratégica de las finanzas públicas.

La labor tradicional de fiscalización superior, esto es, la realización de una fiscalización de carácter correctivo ante irregularidades y actos de corrupción que se logran detectar, parece estar siendo constituida por una fiscalización de carácter preventivo, orientada a la revisión de organización, los procesos y la operación de las entidades gubernamentales para que éstas realicen cambios en sus estructuras y operación, mejoren sus niveles de eficiencia y calidad en sus desempeños y resultados, e inhiban los espacios de prácticas corruptas.

Con relación a su organización y desempeño, varios órganos de fiscalización superior tienen incorporados programas agresivos de mejora y calidad de sus procesos, de innovación tecnológica e infraestructura, de capacitación especializada y de servicio civil de carrera.

En las estructuras de organización de los entes de fiscalización, también se llega a considerar la existencia de áreas orientadas a la realización de diagnósticos y bases de datos de las entidades públicas de mayor relevancia; áreas de investigación y análisis, juicios fiscales, jurisdicción coactiva y gestión jurídica; áreas de asesoría externa a entes públicos; áreas de participación ciudadana donde se da trámite a las quejas y denuncias ciudadanas y se impulsan mecanismos de fiscalización ciudadana; áreas de planeación e información estratégica, así como de fortalecimiento institucional.

Otro aspecto relacionado con la estructura de los entes de fiscalización que es de destacarse es la organización de las áreas de auditorías por sectores económicos, lo que se motiva la especialización sectorial del personal, fomenta la relación interdisciplinaria interna y facilita la relación de las auditorías de desempeño.

Igualmente importante son las actividades de comunicación social, a través de las cuales mantienen informada a la ciudadanía, presentando resultados de auditoría, estudios, investigaciones, entre otros.

#### **4.2.1. FISCALIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN.**

Durante las últimas dos décadas el mundo ha experimentado una de las transformaciones más relevantes de su historia, caracterizada por un intenso proceso de globalización económica, que se ha desplegado a través de diversos procesos de apertura económica, y la extensión y mundialización de los mercados de bienes, servicios y factores. Todo este proceso ha sido acompañado de una inusitada revolución de la información y las comunicaciones; tasas elevadas de desarrollo tecnológico y dinámicos flujos financieros, los cuales han integrado un mercado único a nivel internacional. En el plano político, las estructuras de poder de la mayoría de los países han profundizado el modelo democrático para la resolución de los problemas institucionales y de la gestión del Estado.

La globalización si bien conlleva dinamismo económico y social, genera también mayor incertidumbre de las variables económicas, y entornos de mayor inestabilidad, aún cuando las políticas económicas alrededor del mundo han sido enfocadas preponderantemente a la estabilidad macroeconómica. El resultado ha sido la existencia de recurrentes y profundas crisis económicas (originadas en parte por la dinámica financiera) con impactos fiscales cuantiosos debido a los rescates financieros emprendidos por el Estado. Asimismo, los problemas de la desigualdad y la pobreza, se han extendido adquiriendo inquietantes características. El ritmo de los cambios institucionales va rezagado respecto al vertiginoso ritmo del cambio económico, particularmente en las naciones en vías de desarrollo.

Sin duda, la globalización está incidiendo profundamente en la forma de actuación del Estado no sólo en lo que respecta a su participación en la actividad

económica, sino también en lo que concierne a su participación en la vida social y política. Ante una sociedad más informada, el Estado tiene una exigencia mayor de parte de los ciudadanos para proveer bienes y servicios públicos de más calidad. La dinámica social le impone tareas más complejas y sofisticadas, le demanda un papel más activo para crear mercados e instituciones adecuadas que reduzcan los costes de transacción de la economía, cuyos procesos conforme avanza la globalización se tornan más impersonales. En síntesis, la globalización exige, en un mundo más competido, más eficacia, efectividad y calidad en la actuación del Estado.

Este impacto de la globalización y el avance de los procesos democráticos no ha sido un proceso homogéneo, por lo que los ritmos de cambio en la gestión pública han sido diferenciados.

En los países de elevado desarrollo, las reformas del Estado han sido procesos fluidos, mientras que en los países con menor desarrollo el avance ha sido desigual, en algunos casos se observan cambios lentos, en otros las modificaciones son rápidas y en otros casos (por fortuna los menores) francamente han ocurrido retrocesos.

Sin embargo, a pesar de esta heterogeneidad en la mejora del diseño institucional que enfrentan muchos países, el avance de la globalidad y en la calidad de los procesos democráticos, se han traducido en exigencias mayores para que la gestión pública sea crecientemente de mayor calidad y con más capacidad para combatir fenómenos indeseables como la corrupción, el desperdicio de los recursos, y la opacidad; se trata de una prioridad, que cada día gana más consenso a nivel mundial. En la agenda económica de un mundo globalizado, es una prioridad insoslayable.

Contrariamente, a lo que predicaban las tesis liberales extremas “mínimo Estado y máximo Mercado” las tendencias en este nuevo siglo muestran de manera objetiva, la concurrencia del Estado como uno de los agentes rectores no menores del proceso de la globalización.(Ver figura 4.1).

**Figura 4.1**  
**Dimensión económica del Estado en varios países seleccionados**  
**(Gasto presupuestario del gobierno central como porcentaje del PIB, 2002)**

País	% del PIB
Suecia	58.30
Dinamarca	55.80
Francia	53.50
Hungría	52.70
Austria	51.30
Bélgica	50.50
Alemania	48.50
Italia	48.00

Holanda	47.50
Luxemburgo	44.00
Canadá	41.70
Reino Unido	40.70
España	39.90
Japón	38.20
Estados Unidos	35.70
Suiza	34.80
México	19.00

Los datos de la figura 4.1 son reveladores, muestran que en los países de elevado desarrollo( aún en la Suiza con fuerte tradición no intervencionista estatal) hay un papel destacado para la intervención económica del Estado. Como lo señaló el Presidente de la INTOSAI, el Dr. Kovács en su conferencia magistral.

“ La transformación del Estado (durante el proceso de globalización) no tendría que significar una menor importancia del Estado ya que la demanda por bienes y servicios suministrados por el Estado está en aumento, también en lo que respecta al aseguramiento del estándar mínimo de servicios de seguridad social ofrecidos”.

La globalización en su sentido mas profundo, no sólo es un proceso económico, sino que tiene también un carácter político y social, implica cambios institucionales y el fortalecimiento de la democracia. En estos dos ámbitos, las instituciones de fiscalización y auditoría de los recursos públicos, asumen una relevancia fundamental.

El Dr. Kovács expreso que uno de los elementos esenciales del mundo globalizado es la extensión del imperio de la ley y el fortalecimiento de la democracia. Esto inevitablemente ha llevado a la existencia de los llamados contrapesos contra el exceso del Poder Central, estos contrapesos, que han cobrado existencia tangible en instituciones que amplían las ramas tradicionales del poder tal como fueron delineadas por los clásicos de la ciencia política.

En efecto, al lado de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, han surgido con fuerza particular otros contrapesos en la forma de instituciones constitucionalmente autónomas, como: Los bancos centrales y otros órganos de supervisión y vigilancia financiera; Cortes Constitucionales, ombdusmen, y en algunos casos las instituciones de auditoría superior. Aún siendo éstas últimas entidades no constitucionalmente autónomas, el grado de independencia adquirido, y fortalecido por organismos internacionales como la INTOSAI, les permite erigirse en factores reales de poder (y de contrapeso) en mayor o menor grado.

Es evidente que el proceso democrático en la globalidad no avanza de manera lineal, incluso puede retroceder aparentando avanzar, por ello en la ciencia política – señala el Dr. Kovács- se está hablando mas frecuentemente de un déficit democrático actual, en el que

periódicamente los mecanismos de control democrático entran en conflicto entre sí. En tales situaciones, las instituciones de Auditoría Superior podrían desempeñar como organizaciones independientes, un papel importante en la disminución de este déficit democrático, aplicando consistentemente los requerimientos de transparencia y efectividad durante su actividad de auditoría.

En el mundo globalizado y competitivo, una tarea asignada a las instituciones de Auditoría Superior, es la de contribuir a un gobierno eficaz y de calidad, a través del impulso a la transparencia, una rendición efectiva de cuentas y el combate a la corrupción y a la ineficiencia de la gestión pública. Este propósito será alcanzado, si las instituciones de Auditoría Superior, logran las siguientes metas:

1.- Articular un modelo que las convierta en consejeros eficientes del Congreso y del gobierno, por sus conocimientos específicos de alta calidad sobre las operaciones gubernamentales.

2.- Imponer una visión más amplia de la auditoría, que observe no sólo una correcta administración financiera de los recursos públicos de corto plazo, sino una visión de largo plazo orientada al desempeño de calidad de la acción gubernamental, que resulte en la provisión de bienes y servicios públicos de alta calidad.

3.- Constituirse en instituciones confiables y técnicamente capaces a través de las cuales, los representantes populares y el público en general, puedan exigir una efectiva rendición de cuentas

Por esta razón, la fiscalización superior ha pasado a un primer plano de relevancia en cada país, y es tema a incluir en las políticas públicas de un Estado verdaderamente moderno, en virtud de que sólo con un Estado democrático avanzado, se dan las condiciones apropiadas para una genuina rendición de cuentas.

Las entidades de auditoría superior, son agencias nacionales responsables de la fiscalización de los ingresos y gastos gubernamentales. Es importante señalar que la extensión de su mandato legal, la independencia, la efectividad y eficacia con que se conduce en el cumplimiento de sus fines varía ampliamente, reflejando los distintos sistemas de gobierno y las diferentes prioridades de política pública aplicadas. No debe olvidarse que el propósito primario de los órganos de fiscalización superior es la supervisión y vigilancia de la gestión de los recursos públicos y la calidad y credibilidad de la información financiera que sustenta dicha gestión.

Las entidades de fiscalización superior, deben proveer una opinión independiente, objetiva y técnicamente fundamentada a la forma en que administran las unidades que ejercen los recursos públicos, no sólo respecto al nivel de cumplimiento de las normas, sino de la eficacia y eficiencia con que se realizan y el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales.



De acuerdo con la Declaración de Lima(1977), los cuatro objetivos que tienen que cumplir las Instituciones de Fiscalización Superior, al auditar los recursos públicos son los de promover:

- a) El uso adecuado y efectivo de los fondos públicos.
- b) El desarrollo de una sana administración financiera del sector público.
- c) La ejecución apropiada y apegada a la legalidad de las actividades administrativas del sector público; y
- d) La difusión de sus hallazgos, a las autoridades públicas pertinentes: Congreso y público en general, a través de la publicación de informes rigurosos y objetivos.

Si bien hay un consenso creciente de las virtudes de la supervisión y de la rendición de cuentas, respecto al manejo de los recursos públicos, en la práctica no hay un consenso acerca de cómo efectuar técnicamente hablando esa supervisión. Por esta razón, existen diferentes enfoques o modelos de auditoría externa. En realidad existen tres grandes modelos de fiscalización superior a saber:

- 1.- Modelo anglo-sajón parlamentario o Modelo Westminster
- 2.- Modelo de Corte o Tribunal de Cuentas, o Sistema Napoleónico
- 3.- Modelo de Consejos de Auditoría

La figura 4.2 muestra los países y regiones que siguen cada uno de los modelos de fiscalización superior.

**Figura 4.2**  
**Modelos de fiscalización en el mundo.**

Modelo Parlamentario Anglo-sajón	Modelo de Tribunal de Cuentas	Modelo de Consejos de Auditoría
Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, la mayoría de los países de la Commonwealth, incluyendo varios países de Europa como Irlanda, Dinamarca, Hungría, y países de América Latina, como México, Bolivia y Costa Rica, entre otros	Francia, los países latinos de Europa como Italia, Rumania, otros países de Europa como Grecia, países francófonos de África y Asia, y algunos países de América Latina como Brasil	Algunos países de Europa (incluyendo Alemania, Holanda, Polonia), y otros países de Asia incluyendo Indonesia, Japón, Corea. En América Latina destaca Argentina

### **Modelo Anglo-Sajón Parlamentario o Modelo Westminster.**

En este modelo, la Oficina de Auditoría Nacional es un órgano de fiscalización superior, que reporta al Parlamento. Es un sistema monocrático, en el que existe un Auditor o Contralor general nombrado por el Parlamento. El Auditor Superior, aunque reporta al Parlamento, cuenta con independencia suficiente para su labor, es decir tiene autonomía técnica y de gestión. La oficina de Auditoría esta compuesta por un cuerpo profesional nombrado por el propio auditor en uso de sus facultades. La oficina de Auditoría tiene que someter al Parlamento reportes periódicos sobre el estado financiero y de las operaciones del gobierno, en lo que se incluyen sus observaciones y recomendaciones. Por lo general, bajo este sistema, las recomendaciones no tienen carácter vinculatorio, y la Auditoría Superior tampoco tiene función judicial, sin embargo sus hallazgos pueden ser pasados a las autoridades correspondientes para acciones legales que puedan concluir con sanciones diversas.

Este modelo es utilizado por los Estados Unidos, Reino Unido y los países de la Commonwealth como Australia, Canadá, India, diversos países de América Latina y del Caribe, y países de África subsahariana.

### **Modelo de Corte o Tribunal de Cuentas( o Modelo Napoleónico).**

En ese modelo, la Institución de Auditoría Superior, denominada Corte o Tribunal de Cuentas, tiene autoridad judicial y administrativa y es completamente independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La institución, parte integral del poder Judicial, puede emitir resoluciones judiciales sobre el cumplimiento de las operaciones y regulaciones del gobierno federal y también para asegurar que los recursos públicos sean ejercidos adecuadamente e acuerdo con la normatividad aplicable. Es un sistema colegiado, en el que existe un Presidente de Tribunal, nombrado fundamentalmente por los magistrados pertenecientes a la institución. Los miembros del Tribunal de Cuentas incluido su presidente cuentan con una fuerte independencia y autonomía constitucional en virtud de que los cargos de mayor jerarquía una vez nombrados son inamovibles, duran periodos muy extensos de tiempo, prácticamente hasta el retiro o jubilación del funcionario. El Tribunal esta compuesto por un cuerpo profesional, basado en un servicio civil de larga tradición. Esto no implica que el Tribunal, no proporcione informes al Parlamento, loase pero no está obligado hacerlo. Las recomendaciones del Tribunal tienen carácter vinculatorio. Se dice que este modelo, tiende a privilegiar las auditorías de legalidad y cumplimiento, pero recientemente los tribunales de cuentas han comenzado a enfocarse hacia las auditorías de desempeño, lo cuál cambiará la composición de su staff tradicional monopolizado por los abogados y magistrados.

Este modelo, es utilizado por Francia, países latinos de Europa, como Rumania, Grecia, Italia, Portugal, España y Turquía; los países africanos francófonos y algunos países de América Latina como Brasil.

## Modelo de Consejos de Auditoría.

En este modelo, la Institución de Auditoría Superior esta constituida por un grupo de auditores independientes , que reporta al Parlamento. Es un sistema colegiado, en el que existe un colectivo de auditores con un Presidente, cargo éste último que suele ser rotatorio durante el período de vigencia del Consejo. Normalmente, el colegiado puede ser reelegido por una ocasión. El consejo de Auditoría, tiene carácter de coadyubante del parlamento en sus tareas de vigilancia del uso de los recursos públicos, cuenta con independencia suficiente para su labor, es decir, tiene autonomía técnica y de gestión.

Las oficinas de Auditoría adscritas al Consejo, también funcionan con base en cuerpos colegiados formando comités y subcomités de decisión. Los consejos de auditoría al más alto nivel y a los niveles intermedios suelen adoptar diversas metodologías de auditoría sin privilegiar un enfoque particular . Esta institución , bajo el modelo de Consejos, está compuesta por un cuerpo profesional multidisciplinario y su composición depende del enfoque que prevalezca en el Colegiado.

Como en el caso de la oficina de Auditoría del modelo anglo-sajón, el Consejo de Auditoría, tiene que someter al Parlamento reportes periódicos sobre el estado financiero y de las operaciones del gobierno, en los que se incluyen sus observaciones y recomendaciones. Por lo general, bajo este sistema, las recomendaciones no tienen carácter vinculatorio, y tampoco tiene el Consejo función judicial alguna, sin embargo sus hallazgos pueden ser pasados a las autoridades correspondientes para acciones legales, que pueden concluir con sanciones diversas.

Este modelo, es utilizado por los países asiáticos como Japón, Corea, Indonesia y en algunos países europeos como Holanda y Alemania. En América Latina , el ejemplo por excelencia de la auditoría basada en Consejos de Argentina.

La figura 4.3 muestra un comparativo de los modelos de fiscalización externos.

**Figura 4.3**  
**Modelos de Fiscalización en el Mundo.**

<b>MODELO ANGLO-SAJÓN PARLAMENTARIO</b>	<b>MODELO DE CORTE O TRIBUNAL DE CUENTAS</b>	<b>MODELO DE CONSEJOS</b>
La entidad reporta al congreso	Es libre o no de informar al Congreso	La entidad reporta al Congreso
Modelo monocrático. Un auditor general concentra enorme poder en la toma de decisiones de fiscalización	Modelo Colegiado. Generalmente, los miembros del tribunal seleccionan a uno de ellos para que actúe como Presidente del Tribunal	Modelo Colegiado. Colectivo de auditores con una presidencia rotativa

Salvaguadas para asegurar la independencia de Auditor, otorgándole autonomía técnica y de gestión. Hay Auditores generales con fuertes salvaguadas como la inmunidad y auditores con poca salvaguarda que los hacen vulnerables a la influencia política.	Independencia absoluta. Fuerte independencia de los miembros del tribunal en virtud de la casi inamovilidad de sus cargos (tiempo no limitado o muy extenso)	Fuertes salvaguadas para mantener su independencia excepto de los momentos cercanos a su renovación.
Fuerte enfoque a la Auditoría Financiera y de desempeño, con énfasis menor en la Auditorías de legalidad.	El principal enfoque de auditoría es verificar la legalidad de las operaciones	El modelo colegiado acepta una amplia variedad de enfoques, debido a que la colegialidad se extiende a subcomités.
Participación del Congreso a través de un Comité de Cuenta Pública (o de vigilancia en el caso de México) que trabaja con el auditor. El Comité, es tradicionalmente presidido por un miembro de la oposición, su trabajo se basa en los reportes del auditor.	No existe un Comité de Cuenta Pública expreso en el Congreso. El tribunal puede, sin estar obligado a informar de sus hallazgos al Congreso	Los auditores informan al Congreso y por ello existe un Comité de Cuentas Públicas pero tiende a ser semiactivo.
Existencia de un mecanismo formal en el que el gobierno y las agencias fiscalizadoras deben responder a las observaciones. Sin embargo se pone poco énfasis (no siempre) en el carácter vinculatorio de las recomendaciones del auditor.	El seguimiento de los reportes del tribunal por el Congreso no es intenso generalmente, miembros del Tribunal son jueces y pueden imponer castigos jurisdiccionales.	El colectivo es elegido por El Congreso. No existe un mecanismo formal en el que el gobierno y la agencia fiscalizadora deban responder a las observaciones, Se pone poco énfasis en el carácter vinculatorio de las recomendaciones
El principal staff es de contadores, economistas y financieros.	El principal staff es de abogados.	La composición del staff estaría reflejando los enfoques principales de auditoría del colectivo.

Con la finalidad de intentar llevar a cabo una reflexión sobre el diseño institucional de fiscalización superior más apropiado para México, a continuación se examina las fuerzas y debilidades de los principales modelos de fiscalización superior que rigen al mundo.

### **Modelo parlamentario anglo-sajón**

#### (a) Los riesgos de la concentración del poder

El modelo anglo-sajón de Oficina de auditoría nacional tiene un carácter monocrático, es decir, todos los poderes y responsabilidades están concentrados en el auditor general más que en la institución; Esto implica, que el Auditor General concentra de manera individual gran autoridad y enorme poder (y responsabilidad). Para que la Oficina de Auditoría adquiera prestigio ante la sociedad, el Auditor debe tener un alto nivel de credibilidad social, debe poseer cuando menos una impecable integridad personal.

A pesar de ello, el riesgo de abuso de poder que se estructura de una estructura monocrática es elevado.

En los países avanzados, en los que prevalece este modelo monocrático de fiscalización, el riesgo de concentración de poder se resuelve por la calidad del marco institucional existente largamente construido. En dichos países, un posible abuso de poder es neutralizado por el juego de los contrapesos democráticos, que funcionan de manera eficiente.

Sin embargo, el riesgo es mayor en los estados con un marco institucional menos avanzado, con instituciones en transición democrática, donde prevalecen elevados niveles de corrupción y donde hay proclividad a un mal uso de la autoridad.

La debilidad del marco institucional puede propiciar que el Auditor intente acrecentar aun más sus poderes, generando tensiones innecesarias con las entidades fiscalizadas o con el Congreso, lo cual tiende a debilitar su papel como asesor, especializado del mismo, sin que ello implique una ganancia en independencia. Esta situación se agrava, sin integridad del Auditor General es cuestionada y se convierte en un problema serio.

En estos países una forma recurrente de resolver este riesgo, ha sido imponer en la legislación relacionada con la fiscalización, una cláusula de remoción. Sin embargo, a fin de no debilitar la independencia del Auditor General, el procedimiento legal de remoción debe ser articulado con gran sabiduría técnica, para que socialmente no se perciba que un eventual juicio de remoción sea una sanción política, lo cual debilitaría la independencia que debe tener la institución de fiscalización. Si existe el peligro de que al aplicar la cláusula de remoción, se genera en el ámbito social, la sospecha de que obraron los motivos políticos, se aconseja implementar en el consejo de cambio del Auditor alguna medida, que implique una reforma política trascendente en el marco legal de fiscalización, que borre los aspectos negativos del proceso de remoción. Por ejemplo, cuando las oficinas de Auditoría

de los países de Europa, que pertenecieron al bloque comunista, cambiaron al Auditor General, se procedió a construir oficinas de auditoría , basadas en Consejos o Tribunales, lo cual significaba en la práctica un cambio del modelo fiscalizador y el abandono del modelo monocrático ( Rumania por ejemplo, eligió un Tribunal de Cuentas, mientras que Polonia eligió un modelo de Consejo).

Aún procediendo de una manera cuidadosa en la implementación de una reforma que cambie el modelo de fiscalización, existen riesgos latentes, ya que se puede generar ineficiencia y costos elevados, si el ente de fiscalización sometido al cambio honesta preparado para ello. En efecto, los cambios estructurales realizados como golpes de Timón pueden ser contraproducentes; como quedó demostrado con la ola de políticas de liberalización financiera, que terminaron en innumerables quebrantos financieros alrededor del mundo. Estos efectos negativos provocados por cambios abruptos en las reglas e instituciones, es el argumento fuerte, de los partidarios del gradualismo. Para estos partidarios, un cambio al modelo de fiscalización debe ser precedido por transformaciones al interior de la institución de fiscalización y de otras modificaciones mayores al marco institucional, legal y político que permitan explotar al máximo posible el cambio estructural asociado con la adopción del nuevo modelo de fiscalización. Los cambios institucionales vertiginosos realizados en los viejos países comunistas de Europa Oriental, en la mayor parte de los casos tuvieron que ser frenados, procediéndose en su lugar a introducir gradual en los ritmos de cambio institucional ,incluido el de las instituciones de fiscalización superior.

(b) Los riesgos de la complejidad de la relación entre el Parlamento y el órgano de fiscalización

El modelo anglo-sajón funciona mejor cuando el parlamento, especialmente el Comité de Cuentas Públicas (o comité de vigilancia) es muy activo y da un seguimiento muy estrecho a los informes, reportes y opiniones generados por el Auditor General. El legislativo controla al gobierno, el Auditor General brinda la información y las herramientas para hacerlo de manera efectiva. Pero si el legislativo, el Comité de Vigilancia o de Cuentas no actúa en base al trabajo del Auditor, este modelo de fiscalización no funciona adecuadamente. El Parlamento a través del Comité de Cuentas debe asegurarse que el gobierno y los entes fiscalizados respondan a las recomendaciones del Auditor, y que las implementen, pero sobre todo que mejoren sus prácticas de gobierno y con ello la calidad del gobierno.

Si el parlamento mantiene una débil supervisión del gobierno, el cambio que se necesita para fortalecer la fiscalización es todo un reto, implicaría de parte del Auditor trabajar talentosamente para convencer al comité de Cuentas, encargado de la vigilancia, y al Parlamento en su conjunto, de que se requiere de su involucramiento para apoyar los esfuerzos de rendición de cuentas y de que dichos esfuerzos requieren un seguimiento minucioso.

Cabe señalar que la tendencia a una menor vigilancia del gobierno, por parte del Parlamento, se debe a que normalmente la actividad de este último se concentra en la parte

de la asignación presupuestaria y en mucho menor medida en labor de supervisar la ejecución del gasto, dado que dicha supervisión descansa en el Auditor General.

¿Qué puede hacerse para involucrar de manera más activa y efectiva al Parlamento en la labor de vigilancia?

El Auditor General debería estar más vinculado con el departamento y debería tener como una de sus estrategias centrales, la de fortalecer su relación con el Parlamento, cuidando al hacerlo de preservar su independencia. Esta relación más estrecha con el Parlamento, puede ser llevada a cabo a través de lo siguiente:

- Impulsando reuniones estratégicas periódicas entre la Auditoría y el Parlamento, especialmente con el Comité de Cuentas Públicas. El Auditor General debe mantener una comunicación constructiva con el Parlamento.
- Realizando informes de Auditoría de alta calidad profesional, ganando prestigio por su objetividad y juicio independiente de tal manera que su opinión técnica sea requerida cada vez más por el Parlamento en los diversos temas de interés del órgano legislativo.
- Mejorando la sensibilidad de la Auditoría Superior, para detectar los temas estratégicos especializados que sean del mayor interés Parlamentario, con la finalidad de proporcionar reportes altamente especializados de elevada rigurosidad técnica, pero sin atentar contra su autonomía.
- En los países avanzados, las instituciones de fiscalización superior, utilizan el instrumento mediático de la información pública, para hacer más difícil que el gobierno federal y los entes fiscalizados evadan responder a la recomendación. Esta táctica, da mejores resultados si el Auditor General actúa conjuntamente con el Parlamento a través del Comité de Cuentas. Los fiscalizadores de países avanzados con gran tradición democrática, como Suiza y Nueva Zelanda, consideran que al hacer públicos sus informes anuales de auditoría, se genera un saludable efecto con el comportamiento de los entes fiscalizados. El resultado es que la revelación pública de información estimula la solventación de las observaciones. Resultados menos satisfactorios con esta estrategia se obtienen en los países con menor tradición democrática, que aplican este modelo de fiscalización debido a que el conjunto de instituciones del Estado históricamente, ha observado debilidades para forzar el cumplimiento de las leyes, en tal caso, la revelación pública de los informes anuales de auditoría del órgano de fiscalización no es suficiente, para que los entes del gobierno auditados acaten las recomendaciones, situación que se agrava si prevalece en el país una tasa elevada de impunidad.
  
- En algunos países que siguen este modelo, la sociedad civil puede convertirse en un factor para que converjan los esfuerzos de la Auditoría General y del Comité parlamentario encargado de la vigilancia de los recursos públicos. En Sudáfrica existe una organización no gubernamental (PSAM) , que trabaja estrechamente con el Comité de Cuentas del Parlamento para dar un seguimiento puntual a las respuestas de los entes fiscalizados respecto a las observaciones y recomendaciones contenidas

en los informes del Auditor General. En Inglaterra, durante el proceso de ejecución de las Auditorías hay la participación ciudadana, la cuál a través de organismos no gubernamentales no sólo certifica la calidad de las mismas, sino que da seguimiento a la solventación de las recomendaciones y observaciones vertidas.

- En diversa oficinas nacionales de auditoría bajo el modelo anglo-sajón, sus recomendaciones suelen no tener un carácter vinculatorio, lo cual puede significar que las entidades fiscalizadas no estén motivadas a responder ni a implementar los cambios sugeridos. En las sociedades, en las que rige una gran tradición en rendición de cuentas, los entes fiscalizados se preocupan por responder a los auditores, cosa que no es común en las sociedades con poca tradición democrática. Para estas últimas, lo más recomendable es que las recomendaciones de auditoría tengan carácter vinculatorio.

© Los riesgos de una división parlamentaria conflictiva en lo relativo a la rendición de cuentas.

Una de las fortalezas del modelo anglo-sajón es que promueve una buena fiscalización, si el Parlamento trabaja conjuntamente con el Auditor General para dar seguimiento a las respuestas de los entes fiscalizados a las recomendaciones y observaciones. Sin embargo, esta fortaleza puede ser una debilidad en los casos en que el Parlamento y el Comité encargado de la vigilancia de los recursos públicos, se fragmenta; de un lado los congresistas que pertenecen al partido político que ejerce el gobierno interesados en proteger al gobierno, y por otro lado, los congresistas de la oposición. Los primeros, estarán motivados para no ejercer una estricta vigilancia y rendición de cuentas, por el impacto electoral negativo que pudieran tener las acciones de fiscalización. Los congresistas pertenecientes a los partidos políticos opositores, querrán ejercer una vigilancia y rendición de cuentas, muy severas, aún a riesgo de extralimitarse. Una resolución a este complejo dilema, bajo este modelo de fiscalización, radica en que la Institución de Fiscalización logre consolidar una elevada reputación profesional, basada en la solidez de sus auditorías, su objetividad y su carencia de sesgo político.

### **Modelo de Tribunal De Cuentas o Modelo Judicial.**

- (a) Los riesgos de la complejidad del modelo.

El modelo judicial a través de Tribunales de Cuentas o Cortes tiene el inconveniente, de la complejidad, de su sistema altamente formalizado de chequeos y balances. Es un modelo, que trabaja bien si los participantes principales tienen un conocimiento sustantivo de sus roles y un elevado entrenamiento, que las permite cumplir satisfactoriamente con sus deberes. No es casualidad que este modelo se haya implantado de manera fértil en Francia, país en el cual hay una burocracia estatal sofisticada, con una tradición de servicio civil que se remonta al siglo XIX.

En virtud de que el sistema de fiscalización judicial es complejo y sofisticado, puede ser muy difícil hacerlo operar con eficiencia, si consideramos que hay límites a la capacidad



humana y que puede haber falta de recursos para operarlo. En efecto, el sistema judicial de fiscalización demanda una gran cantidad de recursos, no siempre fáciles de obtener. En estas circunstancias, los controles que requiere el modelo judicial, pueden ser aplicados de manera mecánica. En tal caso la fiscalización tiende a debilitarse.

¿ Como hacer frente a los retos que demanda el modelo de fiscalización judicial?

- La estructura burocrática que demanda el modelo judicial, es ausencia de recursos suficientes, puede resolverse si los recursos disponibles se enfocan de manera estratégica jerarquizando el campo a fiscalizar. Así la fiscalización se podría enfocar hacia las áreas de mas alto riesgo y donde el gasto y los ingresos públicos estén concentrados.
- Racionalizar estratégicamente el uso de los recursos que demanda la complejidad del modelo judicial, requiere de realizar una sólida planeación estratégica, para identificar los bloques y áreas más problemáticos y de mayor absorción de recursos. A pesar de lo estilizado que sea el modelo, puede dejar fuera de su óptica fiscalizadora áreas estratégicas de poco impacto presupuestal pero que tiene que ver con la competitividad global de la economía, nos referimos a las áreas de regulación y supervisión estratégicas como: las comisiones de competencia y desregulación, las comisiones de supervisión financiera , las comisiones dedicadas a la regulación de las telecomunicaciones, etcétera.
- Debido a que el modelo judicial se prioriza las auditorías de legalidad, el entrenamiento debe basarse en el fortalecimiento de los conceptos jurídicos. La absorción de recursos que demanda el modelo judicial, perjudica la calidad y cantidad del staff de auditores para realizar auditorías de desempeño. En este sentido, hay un gran riesgo de que no perciban con la profundidad debida los funcionarios que dirigen la fiscalización, qué tan eficientemente se han gastado los recursos públicos.

(b) Las paradojas del modelo judicial de fiscalización.

Este modelo tiene la desventaja de que no es flexible como lo requiere un mundo con mayor innovación y globalidad, pero a la vez tiene la ventaja de que contribuye al juego de los contrapeso institucionales necesarios para una mejor rendición de cuentas y el refinamiento del proceso democrático.

© El impacto del debilitamiento del papel del parlamento en la fiscalización.

En el modelo judicial, el órgano de fiscalización superior es un Tribunal de Cuentas, y goza de plena independencia respecto al Parlamento; esta circunstancia propicia un menor rol del Parlamento en la rendición de cuentas.

Si bien la independencia del órgano de fiscalización respecto al Parlamento promueve una menor contaminación política del proceso de redición de cuentas, tiene el inconveniente de que al alejar al Parlamento de este proceso, se reduzca la transparencia y apertura del proceso de fiscalización. En los hechos, bajo este modelo hay muy poco debate

público de los hallazgos de auditoría por las Cortes. Los defensores de este modelo, aducen que las agencias de acceso a la información pueden cubrir esta deficiencia. Sin embargo, si un seguimiento técnico sistemático con metodologías modernas y evaluaciones críticas pero rigurosas, difícilmente podrá hacerse una evaluación a fondo del trabajo fiscalizador de los tribunales de cuentas.

¿Qué puede hacerse para evaluar la calidad técnica de los órganos fiscalizadores con autonomía constitucional como lo son los tribunales de cuentas?

Una solución es someter al órgano de fiscalización a una evaluación, por una entidad de fiscalización de prestigio internacional. Esta opción, es interesante sin embargo, tiene la gran desventaja de constituir un proceso no sistemático.

Una solución que parece más adecuada, es la creación de un órgano técnico especializado en la evaluación institucional, el cual tiene que ser independiente.

Una acción complementaria, pero no de menor importancia, es que el órgano de fiscalización bajo este modelo- el Tribunal de Cuentas- abra su información al escrutinio público, mediante informes periódicos. Estos informes y reportes deberán también ser enviados al Parlamento.

En virtud de que el órgano de fiscalización superior tiene funciones jurisdiccionales, la apertura de la información al público puede ser selectiva, dado que su fiscalización puede culminar en responsabilidades penales, pero puede causar daño a individuos si informa hechos que todavía no tienen sentencia definitiva y pueda no haber culpabilidad. En este sentido, es muy importante, que los Tribunales de Cuentas publiquen también los casos de absolución jurídica.

#### (c) Riesgos de conflicto de interés

En muchos casos, con la finalidad de fortalecer financieramente a los tribunales de cuentas, se permite que una parte de los recursos que se generan al imponer multas y castigos, a los individuos y entes fiscalizados, se destinen a dichos tribunales. Esto sin embargo, representa un claro conflicto de interés, dado que los tribunales de cuentas se benefician de sus propias decisiones lo que implica que la imparcialidad de los juicios quede comprometida. Lo más sano es (como ocurre con un sistema judicial normal) que los recursos obtenidos de las sanciones se canalicen al gobierno central o a los departamentos que más los necesiten.

Una fortaleza de la fiscalización basada en el modelo judicial es que sus observaciones y recomendaciones suelen tener carácter vinculatorio, dado que el órgano fiscalizador tiene facultades para imponer sanciones por su carácter jurisdiccional.

### **Modelo de Consejos de Auditoría.**

#### (a) Ventajas y desventajas de las decisiones colegiadas

El modelo de fiscalización basado en Consejos de Auditoría tiene un carácter colegiado, lo cual evita la concentración en un solo individuo de todos los poderes y responsabilidades del proceso de rendición de cuentas y de control. Esto implica que las decisiones sobre fiscalización se basan en consensos. El modelo de fiscalización colegiado es incluyente y tiene que evaluar un rango amplio de puntos de vista. En un entorno institucional de control débil, un cuerpo colegiado tiene la ventaja de que las decisiones de rendición de cuentas están más equilibradas y previenen contra un mal uso de la autoridad excesiva, como puede suceder con el Auditor General en el modelo anglo-sajón.

Una desventaja del modelo de consejos, es que el proceso de fiscalización puede ser muy lento, al depender de los consensos, sobre todo en asuntos y temas de mayor interés de la fiscalización. Para algunos especialistas en el tema, este es el precio que hay que pagar, para tener un sistema de fiscalización incluyente, y equilibrado.

A primera vista, la característica incluyente del modelo de fiscalización basado en Consejos, lo hace apropiado para los países con fuerte tradición federalista o de aquellos países que han experimentado fuertes divisiones étnicas o de gran conflicto. Sin embargo, en la práctica, los países han seguido modelos, que contradicen estas ventajas, por ejemplo, Estados Unidos y Suiza dos países con fuerte tradición federalista adoptaron el modelo monocrático parlamentario anglo-sajón; y si bien Alemania experimentó conflictos de división étnica, estos fueron más de naturaleza político-militar (primera y segunda guerra mundial). La adopción del modelo de Consejos en Alemania ocurrió en el contexto de su alejamiento de cualquier elemento autocrático que recordara al nazismo. Análogamente, el modelo de fiscalización basado en Consejos y adoptado por Polonia y otros países de la Europa Oriental, obedeció claramente al alejamiento del modelo autocrático socialista imperante en esas naciones. El caso de Argentina es revelador, dado que este país adoptó el modelo colegiado probablemente para alejarse de todo lo que parecieran decisiones unipersonales que recordasen a una dictadura militar.

Uno de los puntos de mayor conflictividad de este modelo de fiscalización se vincula con el nombramiento del cuerpo colegiado de auditores. El primer problema que se tiene que resolver es el de método de renovación de los auditores. Los problemas son diferentes si se determina una renovación total, que los de una renovación escalonada. En el primer caso, podría ocurrir una pérdida de conocimiento corporativo o de liderazgo en caso de que hubiera una renovación simultánea y completa. Además bajo la renovación simultánea, puede ocurrir que el partido dominante en el parlamento en el momento de la renovación, tenga excesiva influencia en los nombramientos del consejo y ello reduzca la objetividad y la independencia del órgano de fiscalización. Para evitar este inconveniente, se ha diseñado el procedimiento de renovación escalonada, proceso común en órganos autónomos como los bancos centrales. Así, cuando el Consejo de Auditores sea nominado bajo el procedimiento de renovación total, es importante prever que el plazo de finalización de responsabilidades de los Auditores no coincida con el de la renovación del Parlamento, ya que entonces la renovación del cuerpo de auditores, quedaría contaminada políticamente.

Al problema de la renovación del Consejo de Auditores se agrega el de plazo de duración del encargo. Se considera que un plazo muy corto y un plazo muy largo no son

convenientes; en el primer caso, los auditores no tendrían el tiempo adecuado para rendir su potencial máximo, y en el segundo caso, la longevidad podría estimular un proceso de estancamiento. La renovación escalonada de los miembros del Consejo de Auditores, podría atenuar estos dos inconvenientes.

La diversidad de enfoques de auditoría característica del Consejo de Auditores, por la libertad que brinda a los cuerpos colegiados, puede traducirse en la posible pérdida de consistencia y calidad de las auditorías. Asimismo, la distribución de responsabilidades administrativas entre los integrantes del Consejo de Auditores, puede estimular las tendencias a construir feudos y a exacerbar conflictos entre los distintos auditores y sus equipos. Este último inconveniente ha sido manejado en el caso del modelo argentino, haciendo rotatorios los puestos de responsabilidad.

La forma en que el consejo resuelve los inconvenientes anteriormente señalados, se reflejan en su capacidad para evitar la dispersión metodológica de sus auditores.

(b) El papel del Parlamento en el modelo de fiscalización basado en Consejos de Auditoría o cuerpo colegiado.

La eficacia del modelo de fiscalización bajo la figura de Consejos de Auditoría es mayor, mientras el Parlamento se involucre más activamente en el seguimiento de los informes de auditoría. También habrá una fiscalización de más calidad, si los entes fiscalizados implementan sistemáticamente las observaciones y recomendaciones del Colectivo de Auditores. En virtud de que estas observaciones y recomendaciones, son producto de deliberaciones consensuadas, su legitimidad y validez deben ser mayores que las producidas bajo el modelo monocrático anglo-sajón, en el que solo existe un Auditor General. Sin embargo, si las recomendaciones de este cuerpo colegiado no tienen carácter vinculatorio, y la participación del Parlamento es poco activa, la calidad de la fiscalización y del control tenderá inexorablemente a debilitarse.

El quid de esta cuestión, se centra en que el Parlamento a través de un Comité de Cuentas o de Vigilancia, actúe activamente para asegurarse que el gobierno y los entes fiscalizados respondan a las recomendaciones de los auditores, y que además mejoren sus prácticas de gobierno.

Una actitud displicente del Parlamento ante las acciones del Consejo de Auditores, puede minar fuertemente la autoridad del órgano de control, hasta convertir en simple entelequia la fiscalización superior.

¿Qué puede hacerse ante la displicencia del Parlamento en materia de fiscalización?

- El consejo de Auditores puede desplegar una activa relación con el Parlamento, y puede acudir a una estrategia de información pública efectiva para hacer que los resultados de sus revisiones sean tema de intensos debates públicos. Los riesgos de remoción del consejo por esta actitud son menores que el caso del modelo monocrático, ya que los costos para el parlamento de una actuación beligerante son significativos.

- El Cuerpo Colegiado puede intentar convencer al Congreso para que legisle con el propósito de lograr, que sus recomendaciones tengan carácter vinculatorio.
- Los Auditores o el Parlamento pueden intentar incorporar a la sociedad civil al proceso de rendición de cuentas, para que esta instancia presione a favor de intensificar la rendición de cuentas efectiva.
- El Consejo puede intentar convencer al Parlamento para que en la legislación pueda realizar revisiones preventivas y no únicamente de posterioridad, o en su defecto, para que los órganos de control interno dependan del Consejo.
- Incrementar la reputación del Consejo como un ente fiscalizador confiable, y con sólida reputación técnica, haciendo valer sus opiniones aún en el caso de que haya fragmentación de los congresistas en el tema de la rendición de cuentas.

#### **4.2.2 FACULTADES DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION.**

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de conformidad con el artículo 79 Constitucional, así como en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, tiene las siguientes facultades:

1.- *Facultad de Investigación*, ya que debe tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir a los órganos del organismo controlado todos los informes, que sean necesarios.

2.-*Facultad de Ejecución de las Verificaciones de Control*, ya que los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados en la Ley. La Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que se adopten las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

3.-*Facultad de control y procedimientos*, ya que la Entidad de Fiscalización Superior debe realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ella misma. Los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior deben tener la calificación e integridad moral necesaria para el perfecto cumplimiento de su tarea.

4.-*Facultad sobre el derecho y obligación de rendición de informes*, ya que anualmente la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación rendirá su informe sobre los resultados de su actividad.

#### **4.3 LA CUENTA PÚBLICA.**

En este apartado se establecerá qué es la Cuenta Pública en nuestro sistema jurídico. Proviene del latín computare, y por su parte del término publicus, que denota un doble significado de oficial y público, es decir, un acto emitido por una autoridad para ser conocido. En inglés el término es de Public Accounts y en francés es Comptes Publiques.

El Maestro De la Garza, en su libro Derecho Financiero define a la Cuenta Pública:

“La Cuenta Pública del Gobierno Federal está constituida por todos los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como las operaciones del Gobierno Federal y del Distrito Federal, y los estados detallados de la Deuda Pública Federal”.

“Forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestables y financieros, comprendidos el de origen y aplicación de los recursos y el de los resultados obtenidos en el ejercicio de las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal”.<sup>1</sup>

El Maestro Felipe Tena Ramírez define de la siguiente manera a la Cuenta Pública:

“Es un instrumento legal destinado a comprobar una operación pretérita, como el uso correcto que el Ejecutivo hizo del Presupuesto de Egresos vigente durante la anualidad anterior. Es decir es un medio de control para el Ejecutivo mediante el cual puede comprobar que este se ajustó en todo a los gastos autorizados por el presupuesto”.<sup>2</sup>

“A través de la Cuenta Pública, que tiene carácter anual, el Presidente que es quien la presenta, debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia Cámara de Diputados le señaló en el Presupuesto de Egresos. Es el acto más importante por medio del cual la Constitución requiere que el Poder Ejecutivo sea controlado respecto de los gastos”.<sup>3</sup>

A través de la Cuenta Pública, que tiene carácter anual, el Presidente que es quien la presenta, debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia Cámara de Diputados le señaló en el Presupuesto de Egresos. Es el acto más importante por medio del cual la Constitución requiere que el Poder Ejecutivo sea controlado respecto de los gastos.

Atendiendo a lo señalado anteriormente la Cuenta Pública es el documento a través del cual el Presidente presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el Presupuesto de Egresos.

---

<sup>1</sup> De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1982, Pág. 23

<sup>2</sup> Tena Ramírez Felipe, Op. cit., Pág., 339.

<sup>3</sup> Tena Ramírez Felipe, Op. cit., Pág., 340.

Por su parte el Maestro Delgadillo Gutiérrez señala:

“Es el documento que consolida los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emana de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos, y que refleja la gestión del gobierno durante un ejercicio determinado, relacionado con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, para someterla a consideración del Presidente de la República.”<sup>4</sup>

En la Constitución de 1857, a partir de la reforma de 1874, atribuyó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el conocimiento tanto del Presupuesto de Egresos como la revisión de la Cuenta Pública anual, al igual que conocía de la aprobación del presupuesto.

La posibilidad de que la Cámara única hiciera sospechosa o culpable la conducta del gobierno, a retardar o negar su aprobación a la Cuenta Anual, fue el motivo que tuvo en cuenta Rabasa para objetar el sistema de 1874 y que el Constituyente de Querétaro aceptó al encomendar el examen de la cuenta al Congreso.

La original Constitución de 1917 dejó únicamente como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos y como poder de las dos Cámaras la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública.

En virtud de la Reforma Constitucional de 1977, se regresó al sistema de 1874; la Cuenta Pública volvió a ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. De esta forma, la Ley de Ingresos es el único acto de los tres mencionados que actualmente es competencia del Congreso.

En la exposición de motivos referida al punto que estamos tratando, la iniciativa de reformas expresa que el sistema vigente de 1917: “no es muy comprensible, ya que escinde el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se hallan plenamente vinculadas; para el Senado, la revisión de la Cuenta Pública le resulta una tarea difícil si aparece sustraído en la facultad de conocer y votar previamente el Presupuesto ejercido y si carece, además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados encargada de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo. La solución propuesta de confiar como facultades expresas de la Cámara de Diputados tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del presupuesto no es ajena a nuestro sistema de competencias y a la tradición de otros países, en cuanto que el control financiero de la Administración Pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular.”

La revisión de la Cuenta Pública llegó a ser en años anteriores, un mero trámite burocrático para el que solían pasar inadvertidas las anomalías del documento revisado.

---

<sup>4</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso”, Editorial Limusa, México, 2001, Pág. 48.

Anteriormente la Constitución disponía que el examen de la Cuenta Pública debía comprender no solo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas. A partir de esta exigencia constitucional, la cuenta continuó siendo un documento que, instrumentado por el criterio político, resultaba insuficiente a todas luces para imponer respeto al presupuesto por parte del Ejecutivo.

Con lo que respecta al procedimiento de la presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo al poder Legislativo el primero hará llegar la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días del mes de junio. Solo se podrá ampliar el plazo mencionado cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.

A través de la Cuenta Pública que tiene carácter anual, el Ejecutivo debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro de la ley.

La fracción IV del artículo 74 Constitucional indica que el objeto de la Cuenta Pública es conocer los resultados de la gestión financiera del Ejecutivo, para que como se ha señalado, se pueda verificar si los gastos han seguido los criterios indicados en el Presupuesto de Egresos, si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas y si los fondos se han manejado con eficacia y honradez.

Por su parte la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, señala que la Cuenta Pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden a la Cámara de Diputados, a través del Ejecutivo Federal, este informe es sobre su gestión financiera entendida esta como la actividad que realizan los Poderes de la Unión y los Entes Públicos Federales, respecto de la administración, custodia, manejo y aplicación de los ingresos

Asimismo los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rendirán a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1 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 conservará en su poder la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y los informes de resultados de su revisión, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las supuestas irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión.

La Cuenta Pública será turnada a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión y fiscalización superior, a través de la Comisión de la Cámara. La Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente reciba la Cuenta



Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá el carácter de público.

El informe del Resultado deberá contener como mínimo lo siguiente de acuerdo con la Ley respectiva:

1.-Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;

2.-El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía.

3.-El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;

4.-Los resultados de la Gestión Financiera; y

5.-La comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia.

Es menester señalar que de acuerdo al artículo 7 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Cuenta Pública esta constituida por:

A).- Los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos.

B).- La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

C).- Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y

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

#### **4.3.1.- DE LA REVISION Y FISCALIZACION SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA.**

Dentro de la historia de la fiscalización o revisión de cuentas en nuestro Estado, esta ha sido parte fundamental del desarrollo, administrativo, político y social. En el año de 1824, a fin de reglamentar el artículo 50 de la Constitución Federal de ese año, se expide el Decreto por el que se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, cuya tarea era investigar, practicar y vigilar la glosa de cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, en el siglo XX, específicamente el día 28 de noviembre de 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de nuestra Carta Magna, 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 *Auditoria Superior de la Federación*.

Dentro de los objetivos de la iniciativa señalada destacaron:

- 1.-La modernización en su función pública.
- 2.-El ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos.
- 3.-Fungir como auténtico órgano de Auditoria 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 de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas Constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuáles dieron origen a la Auditoria Superior de la Federación. El 20 de diciembre de 2000 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

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 de la Hacienda Pública Federal.

- 1.-La autonomía técnica y de gestión del nuevo órgano;
- 2.-La cobertura explícita sobre el control extendido a los Poderes de la Unión, incluyendo la aplicación de recursos federales que ejerzan las Entidades Federativas, los Municipios y los particulares.
- 3.-Las facultades de revisión domiciliaria y de imposición de sanciones administrativas, así como la gestión de procedencia para otro tipo de delitos.

4.-La extensión del control hacia los aspectos de evaluación de la gestión pública y de los programas asociados a su desempeño.

5.-Los cambios en la periodicidad de la información semestral para evaluar resultados y corregir situaciones de excepcionalidad.

En nuestro sistema Constitucional se establece un control legislativo sobre el manejo que la administración realiza de los ingresos y egresos que autorizan los presupuestos y la ley, así como también de la actividad financiera y patrimonial durante cada año fiscal. El control legislativo es de tipo a posteriori, externo y represivo. Por disposición Constitucional lo efectúa la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, quien revisa la Cuenta Pública.

De lo anterior en primer término mencionaré que la Constitución en su artículo 69 primera parte establece la obligación que tiene el Ejecutivo Federal de presentarse ante el Congreso a manifestar el estado de la Administración Pública.

“Artículo 69 Constitucional.

A la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.”

Asimismo la Constitución establece en su artículo 74 fracción IV expresamente que la Cámara de Diputados tiene entre sus facultades exclusivas la de revisar la Cuenta Pública Anual, dicho precepto establece entre otros aspectos:

“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 por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Si del examen que ésta realice aparecieren discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

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

Es preciso mencionar que el artículo 73 Constitucional en su fracción XXIV establece que el Congreso tiene la facultad para expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los primeros diez días del mes de junio. Como ya se ha señalado se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rendirán a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del primero de enero al treinta 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 revisión de la Cuenta Pública tiene 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.

La revisión no solo debe comprender la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que debe extenderse a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, y debe 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 a Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, y tomando en consideración las propuestas que sean formuladas por los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, expedirán las bases y normas para la baja de documentos justificatorios y comprobatorios a fin de que se guarden y custodien los que deban conservarse, microfilmarse o procesarse electrónicamente, sujetándose a las disposiciones legales establecidas en la materia.

La Auditoría Superior de la Federación, conservará en su poder la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y los informes de resultados de su revisión, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las supuestas irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión.

La revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar lo siguiente, según lo señalado en el artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación:

- 1.-Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados.
- 2.-Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- 3.-El desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- 4.-Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y formas establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
- 5.-En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;
- 6.-Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistema de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;
- 7.-Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado dolo o perjuicios, en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
- 8.-Las responsabilidades a que haya lugar, y;
- 9.-La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta ley.

La Cuenta Pública será turnada a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión y fiscalización superior, a través de la Comisión de la Cámara. La Auditoría podrá realizar observaciones, disponiendo los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de cuarenta y cinco días para formular los comentarios que procedan.

Las observaciones se deben notificar a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, con el propósito de que sus comentarios se integren al informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública correspondiente.

La fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera y la revisión de la Cuenta Pública están limitadas al principio de anualidad, mismo que se refiere el artículo 74 Constitucional, por lo que un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, solo podrá ser revisado y fiscalizado anualmente en la parte ejecutada precisamente en ese ejercicio, al rendirse la Cuenta Pública, lo mismo ocurrirá cuando el proceso se declare como concluido. En virtud de lo anterior, la revisión de conceptos ya fiscalizados con motivo del Informe de Avance de Gestión Financiera, no deberán duplicarse a partir de la revisión de la Cuenta Pública.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de los Poderes de la Unión, así como a la demás información que resulte necesaria, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información.

El control constitucional del Poder Legislativo y las facultades de fiscalización de la Cámara de Diputados han de traducir las demandas sociales en políticas permanentes de colaboración y apoyo, de supervisión y control, y de promoción para hacer de la administración pública una esfera de confianza ciudadana.

De acuerdo con criterio sostenido por nuestro Máximo Tribunal, la naturaleza del acto de revisión de la Cuenta Pública se entiende de la siguiente forma:

Si la Constitución de los Estados Unidos de América, Del diecisiete de septiembre de mil setecientos ochenta y siete, determinó, en la sección novena de su artículo 1, que “periódicamente se publicará una manifestación y cuenta de los ingresos y egresos del tesoro público”, las Constituciones del siglo pasado y la de este siglo de México, han superado la cláusula en cuestión de la Ley Fundamental Norteamericana, al haber continuamente decidido que la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo de la Unión queda sujeta a la aprobación del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, como el órgano de representación inmediata y directa del pueblo en el régimen constitucional instituido por la República. Es posición trascendental del Estado Moderno, particularmente del Estado democrático actual, someter la cuenta del Gasto Público de la Nación a la revisión, aprobación y glosa del órgano legislativo a quien la norma Constitucional atribuye esa función controladora. Ni el Estado del medioevo, tampoco el del Renacimiento, elaboraron normas fundamentales para el control del Gasto Público de un país, por el Parlamento o la Asamblea Legislativa, porque, como empresa certeramente Fasiani, en su obra Principios de Ciencia de la Hacienda, “durante siglos enteros la oscuridad absoluta pudo ser conservada, por falta total de una distinción entre la caja del Estado y la del Príncipe”. En realidad el Estado Monárquico Absolutista fue reactivo a que la cuenta del Gasto Público fuera revisado por el órgano legislativo, y, en muchas ocasiones, las exigencias del poder en cita para glosar y aprobar la Cuenta Pública de la monarquía, provocó su disolución, por partirse del principio de que “el poder real es considerado como propietario feudal de los impuestos”, de los que dispone a su capricho y voluntad, con la consecuencia, para quien materialmente los administra, de tener que cumplir con la “obligación del secreto de la caja del Estado”. Puede afirmar, de inmediato, que los Estados de la democracia

constitucional son los primeros en establecer, en sus leyes fundamentales, la facultad de sus pueblos de participar en las decisiones acerca del Gasto Público, perteneciéndoles la atribución de aprobar y controlar la Cuenta Pública de una Nación, mediante una resolución que en su esencia más pura es un acto exclusivamente político, ayuno de las características materiales de una ley, por no crear, el acuerdo legislativo del caso, una situación jurídica, general, impersonal y permanente, sino estarse frente a una determinación individual, de naturaleza política, que nunca disfruta de la generalidad intrínseca a toda norma legal. La teoría de la Constitución en México jamás ha sido ajena a estas ideas, como podrá observarse de las disposiciones supremas contenidas en las diversas Leyes Fundamentales que han regido esta materia. Las fracciones XII, XII y XVI del artículo 131 de la Constitución de Cádiz del 19 de diciembre de 1812, observada en México durante la década de 1812-1822, otorgó a las Cortes la facultad de fijar los gastos de la administración pública.

#### **4.3.2- PRESENTACION DE LA CUENTA PÚBLICA PARA SU FISCALIZACION POR EL EJECUTIVO FEDERAL.**

La Cuenta Pública anual 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 un ejercicio fiscal comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y programas aprobados.

El Informe de Cuenta Pública es un documento de carácter anual que presenta los resultados definitivos del ejercicio de las finanzas públicas del año inmediato anterior, constituye el instrumento más importante de rendición de cuentas del ejercicio financiero, al exponer para su revisión por parte de los Diputados los resultados de la gestión de gobierno de manera detallada y precisa.

El artículo 74 Constitucional último párrafo establece:

“La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio. Solo se podrá ampliar el plazo de la presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la

Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven”.

Asimismo el artículo 31 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

“A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“... Fracción XV.-Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República”.

Es importante señalar y como es de todos conocido el Departamento del Distrito Federal dejó de existir como tal, siendo actualmente Gobierno del Distrito Federal, con los lineamientos y características que señala su propio Estatuto de Gobierno.

Por lo tanto la Cuenta Pública que el Ejecutivo presenta a la Cámara de Diputados esta conformada por:

- 1.-Los estados contables, financieros presupuestarios, económicos y programáticos.
- 2.-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.
- 3.-Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivos totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos.
- 4.-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.

En la presentación de la Cuenta Pública que el Ejecutivo Federal efectúa ante la Cámara de Diputados intervienen varios organismos, siendo el procedimiento para su presentación el siguiente:

Cada entidad debe proporcionar la información necesaria a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la presentación de la Cuenta Pública. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hace del conocimiento de las entidades coordinadoras de sector sus requerimientos de información consolidada, para lo cual se dictarán las normas y lineamientos correspondientes.

Las entidades coordinadoras de sector deben captar y validar la información que sus entidades coordinadas deban remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito



Público. Las entidades coordinadoras de sector debe dar a conocer a las entidades coordinadas la forma, términos y periodicidad conforme a los cuales deberán proporcionarle información contable, financiera, presupuestal, programática y económica.

Las entidades coordinadora deben vigilar que la información sectorial que proporcionen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumpla con las normas y lineamientos establecidos. La Secretaría debe dar a conocer a las entidades de quienes deba recabar información, a más tardar el día treinta de noviembre de cada año, las instrucciones y formatos para obtener de éstas los datos necesarios para la elaboración de la Cuenta Pública.

Las entidades coordinadas deben proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la formulación de la Cuenta Pública los siguientes requisitos:

- 1.-Balance General o estado de situación financiera.
- 2.-Estado de resultados.
- 3.-Estados de rectificaciones a resultados de ejercicios anteriores.
- 4.-Estado de ejercicio del presupuesto.
- 5.-Estado de costo de programas.
- 6.-Estado del pasivo circulante del Gobierno Federal.
- 7.-Estado detallado del Presupuesto de Egresos.
- 8.-Estado analítico de ingresos.

Así como la información complementaria que solicite la Secretaría.

La información proporcionada por las entidades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá estar respaldada por dictamen de Contador Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reclasificará, cuando sea necesario, la información que le proporcionen las entidades para efectos de consolidación y presentación de la Cuenta Pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enviará los resultados de la Cuenta Pública al Ejecutivo Federal, para que éste a su vez la presente ante la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio.

El artículo 74 Constitucional fracción IV es el fundamento de la Rendición de Cuentas que realiza el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo de la Gestión

financiera realizada, el control se lleva a través de la Auditoría Superior de la Federación.

A la Auditoría Superior de la federación le corresponde entregar el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados. A más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.

Si una vez concluida la investigación y revisión de la Cuenta Pública aparecieran discrepancias entre los ingresos y egresos, en relación con 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 correspondientes.

#### **4.3.3.-OBJETO DE LA REVISION Y FISCALIZACION DE LA CUENTA PÚBLICA POR PARTE DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION.**

Para entrar al estudio del objeto de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación es necesario volver a señalar el concepto de Cuenta Pública, la cual se define como “el documento a través del cual el Presidente presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados los resultados de la gestión financiera de su gobierno con objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada ene. Presupuesto de Egresos”.

En la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en su artículo 2, fracción VIII, nos dice que para efectos de la misma se entenderá que es: “el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del primero de enero al treinta y uno 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”.

El Ejecutivo Federal a través de la presentación de la Cuenta Pública debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, así como que se actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia Cámara de Diputados señaló en el Presupuesto de Egresos.

*Este es el acto más importante por medio del cual la Constitución requiere que el Poder Ejecutivo sea controlado respecto a los gastos.*

Como ya se ha señalado, y de acuerdo al artículo 7 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Cuenta Pública se encuentra constituida por:

1.-Los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos.

2.-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.

3.-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

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

Igualmente, y como ya se especificó la fracción IV del artículo 74 de la Constitución indica que el objeto de la Cuenta Pública es conocer los resultados de la gestión financiera del Ejecutivo, para verificar si los gastos han seguido los criterios indicados en el Presupuesto de Egresos, si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas y si esos fondos se han manejado con eficacia y honradez.

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

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

La revisión de la Cuenta Pública tiene 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.

La revisión de la Cuenta Pública debe significar el juicio crítico, imparcial y objetivo, de la obra realizada, señalándose las deficiencias si las hubiere, principalmente el desbordamiento en gastos no autorizados.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en su artículo 14 señala cual es el objeto de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública:

“Artículo 14.-La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

I.-Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados.

II.-Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;

III.-El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;

IV.-Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;

V.-En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;

VI.-Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro de contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;

VII.-Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

VIII.-Las responsabilidades a que haya lugar, y

IX.-La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta ley.”

La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoyará para esos efectos en la Auditoría Superior de la Federación, la que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia cuenta Pública, y a su vez goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta ley.

La revisión de la Cuenta Pública debe precisar el ingreso y el Gasto Público, determinar el resultado de la gestión financiera, verificar si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos

que rigen en la materia, comprobar si el Gasto Público se ajustó a los Presupuestos y si se cumplieron los programas y subprogramas probados. La Cuenta Pública será turnada a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión y fiscalización superior, a través de la Comisión de la Cámara.

La revisión y aprobación de la Cuenta Pública anual tiene carácter político, en primer lugar, por ser un órgano de representación popular que, con base en la Constitución, participa de la revisión del Gasto Público y en la aprobación del ejercicio presupuestario, otorgando al mismo tiempo validez a la actividad financiera del Gobierno Federal. Asimismo, porque constituye un requisito indispensable del equilibrio del poder, toda vez que no solo convalida la actuación del gasto del Ejecutivo Federal, sino también del Poder Judicial y del propio Poder Legislativo.

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

La revisión no solo debe comprender la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que debe extenderse a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del Gasto Público, y debe verificar la exactitud y la justificación de los cobros y pagos de acuerdo con las tarifas autorizadas o de mercado, y de las cantidades erogadas.

Cabe señalar que el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en su artículo 1 señala:

“ARTICULO 1.- 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.”

#### **4.3.4.- DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA REVISION Y FISCALIZACION DE LA CUENTA PÚBLICA.**

Como ya se ha señalado, el control de la Cuenta Pública se lleva a través de la Auditoría Superior de la Federación, la cual por disposición constitucional tiene a su cargo ésta tarea, por ello es importante acudir a la Ley de Fiscalización Superior

de la Federación que de manera clara expresa como se lleva a cabo la revisión y fiscalización de los estados financieros anuales en nuestro país.

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

La Cuenta Pública debe ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio, y sabemos que si es necesario ampliar el plazo señalado debe mediar solicitud del Ejecutivo Federal suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados de la Comisión Permanente si es el caso, y en su caso deberá comparecer el Secretario de Despacho para informar las razones que lo motiven, la prórroga nunca deberá exceder del término de cuarenta y cinco días naturales.

Asimismo los Poderes de la Unión y los entes públicos federales deberán rendir a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo el informe de avance de gestión financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del primero de enero al treinta de junio del ejercicio fiscal en curso, dicho informe será consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Cuenta Pública que se rinda a la Cámara de Diputados debe consolidar la información del informe de avance de gestión financiera, así como la correspondiente al segundo semestre del año que corresponda.

Ahora bien, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con un plazo improrrogable que vence del treinta y uno de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente reciban la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en la fecha señalada a la Cámara de Diputados, el informe del resultado correspondiente, mismo que tiene el carácter de público.

Mientras lo anterior no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

El artículo 31 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, dispone:

“Artículo 31.

El informe del Resultado a que se refiere el artículo anterior deberá contener como mínimo lo siguiente:

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

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

#### “Artículo 32.

La Auditoría Superior de la Federación en el Informe del Resultado, dará cuenta a la Cámara de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias, de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.”

Como vemos el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública es un documento muy importante, ya que del mismo se va a establecer cual que el saldo que arroja la fiscalización de la Cuenta Pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación, y si en su caso procede a fincar algún tipo de responsabilidad.

La fiscalización superior se entiende como la facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara de Diputados.

En el informe rendido por la Auditoría Superior de la Federación encontramos esta facultad de fiscalización superior que la Ley señala.

#### **4.3.5.-IRREGULARIDADES EN LA REVISION Y FISCALIZACION SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA.**

Es importante señalar de nueva cuenta el precepto constitucional que le da vida a la revisión de la Cuenta Pública, que es el artículo 74 fracción IV de nuestra Carta Magna, mismo que establece:

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”.

La facultad señalada la efectúa la Cámara de Diputados mediante la Entidad Superior de Fiscalización, tal y como establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación emitida el día veinte de diciembre del año dos mil derogando así la anterior Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho.

Asimismo el artículo 73 fracción XXIV de nuestra Carta Magna establece:

“El Congreso tiene facultad: para expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.”

Dentro de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su artículo quinto se establece el objeto de la Entidad Superior de Fiscalización como el de regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.

El artículo quinto que se ha señalado a la letra establece:

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

Para entrar en materia en lo que al presente punto se refiere, debemos analizar lo establecido en el Título Quinto de la Ley de Fiscalización Superior de la



Federación mismo que se denomina De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades.

El artículo 45 de la citada ley se transcribe por ser de suma importancia:

“Si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

I.-Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.

II.-Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

III.-Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.-Presentar las denuncias y querellas penales a que haya lugar, y

V.-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.

El Capítulo II del Título señalado de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación nos establece el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias que como su nombre lo indica son aquellas en que el Servidor Público y los particulares “pueden 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”.

“Las responsabilidades resarcitorias se constituirán a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado, y, subsidiariamente, y en ese orden al Servidor Público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Así también serán responsables solidarios con los Servidores Públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria”.

El artículo 49 del ordenamiento legal anteriormente citado, señala que las responsabilidades resarcitorias señaladas anteriormente podrán fincarse independientemente de las otras sanciones que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, incurren en responsabilidad:

“I.- Los Servidores Públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

II.- Los Servidores Públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación, y

III.- Los Servidores Públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten”.

La Auditoría Superior de la Federación, formulará a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

El artículo 52 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece:

“Los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el siguiente capítulo y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar, en los términos de esta Ley”.

El Capítulo III de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se denomina Del Procedimiento para el fincamiento de responsabilidades Resarcitorias.

El fincamiento de las Responsabilidades Resarcitorias se sujetará al siguiente procedimiento.

“I.-Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de esta Ley, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por si o por medio de un defensor, apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

A la audiencia podrá asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales, que para tal efecto se designen.

Entre la fecha de citación y de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

II.-Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a el o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean Servidores Públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo. La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación tratándose de contribuciones y aprovechamientos. La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, solo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

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,

III.-Si en la audiencia la Auditoría Superior de la Federación encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias”

Es importante señalar que el Servidor Público o al particular que le sea imputable una responsabilidad podrá defenderse mediante el recurso de

Reconsideración que encuentra regulado en el Capítulo IV de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y que en su artículo 59 establece:

“Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación, podrán ser impugnadas por el Servidor Público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de Reconsideración, o bien mediante el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de Reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida”.

En el Capítulo V de la Ley anteriormente señalada, se establece lo relativo a la prescripción de las responsabilidades, a saber en su artículo 63 establece:

“Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este Título prescribirán en cinco años. El plazo de prescripción 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.

En todos los caso, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 53 de la Ley anteriormente señalada.

Mientras que 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.

#### **4.3.6 DAÑOS Y PERJUICIOS.**

Para poder entrar de lleno a lo que es Daños y Perjuicios derivados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, es necesario primero estudiar el concepto de Daños y Perjuicios.

Daño deriva del francés antiguo *dam*, latín *daumnum*, daño. Y podemos entenderlo como un perjuicio material o moral sufrido por una persona. El daño da lugar a la reparación cuando resulta del incumplimiento de una obligación contractual o legal, o de un delito o cuasidelito, o de un hecho cuya responsabilidad es impuesta por ley a una persona.

Para el Maestro Rafael De Pina Vara en su Diccionario de Derecho, nos señala a la letra: “Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y

directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse”.

En cuanto a Perjuicio, que proviene del latín *praejudicium*, que literalmente significa “opinión preconcebida” (del verbo *praejudicare*, prejuzgar). Y se entiende como un daño material o moral experimentado por una persona. Si es imputable a otra, en razón de su responsabilidad delictual o contractual, ésta se halla obligada a repararlo (Código Civil artículos 1382 y siguientes).

La fiscalización debe ser entendida como el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. La importancia que reviste este proceso es que a través de él se puede comprobar si las entidades, ya sean públicas o privadas, que reciben recursos públicos los han administrado, manejado y asignado conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas aprobados por el Congreso. En este sentido, el objetivo de este documento se centra en la función de vigilancia y rendición de cuentas en torno a la asignación del gasto público.

De lo anterior podemos deducir que para la comprensión de nuestro tema todo daño y perjuicio causado debe ser reparado, debido a que causa un menoscabo a la Hacienda Pública Federal.

Es necesario señalar que la finalidad del control presupuestal es verificar, por parte de los órganos que tienen su control, el exacto cumplimiento del ejercicio del Gasto Público, de los programas contenidos en el presupuesto y de reprimir, en su caso las irregularidades en que incurran los Servidores Públicos, a los que se les fincarán las responsabilidades resarcitorias por los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal. En tal virtud tenemos que la determinación de responsabilidades tendrá lugar, cuando la irregularidad en el ejercicio del Gasto Público cause daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal o en su caso al patrimonio de las entidades paraestatales.

Dichas responsabilidades se aplicarán a los Servidores Públicos por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento e inobservancia de obligaciones derivadas de la ley e inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación; y también estarán a cargo de particulares, de manera solidaria con los Servidores Públicos, en los casos en que hayan participado y originen la responsabilidad. El objeto de estas responsabilidades será indemnizar por los daños y perjuicios que se ocasionan

Por su parte el artículo 79 fracción IV de nuestra Carta magna establece las atribuciones que tiene la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para determinar los daños y perjuicios derivados de la Fiscalización de la Cuenta Pública que a la letra dice:

“Artículo 79.-La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus

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

Esta Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá a su cargo:

IV.-Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyo procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la Entidad de Fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas que conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimientos administrativo de ejecución para el cobro de las inmunizaciones a que se refiere la fracción IV de este artículo.”

Por otra parte tenemos que en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su Título Quinto que lleva por rubro: “La determinación de daños y perjuicios y del fincamiento de responsabilidades”, establece en sus artículos 45, 46 y 47 lo siguiente:

“Artículo 45.-Si de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública aparecieren irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoria Superior de la Federación procederá a:

I.- Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas,

II.-Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;

III.-Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.-Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y

V.-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”.

“Artículo 46.-Para los efectos de esta ley incurren en responsabilidad:

I.-Los Servidores Públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

II.-Los Servidores Públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación.

III.-Los Servidores Públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.”

“Artículo 47.-Las responsabilidades que conforme a esta Ley 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”.

De lo anterior se desprende que dentro del Título mencionado se integran las disposiciones propias de las facultades sancionatorias que cuenta la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. En la Contaduría Mayor de Hacienda no se contaban con atribuciones para imponer sanciones en la materia.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación realiza sus funciones de control para llegar al fondo de las investigaciones que realice y para fortalecer las atribuciones del órgano encargado del control externo, y convertirlo así, en un auténtico órgano o entidad de Auditoría Superior.

El propósito fundamental es evitar daños y perjuicios al patrimonio público, y propiciar la rendición de cuentas que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales realicen ante la Cámara de Diputados como un principio democrático que se verifique totalmente hasta terminar el ciclo de control posterior, propiciando la realización de acciones de orden sancionatorio sobre la conducta de los Servidores Públicos e incluso de particulares que vulneren el uso honesto del erario público.

La exposición de motivos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación nos señala lo siguiente: “ La presente Ley contempla la determinación de las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Estado Federal o al patrimonio de los organismos constitucionales considerados como autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y los órganos jurisdiccionales que determinan las leyes, amén de las entidades paraestatales ubicadas en el ámbito de la Administración Pública Federal”.

Por lo que vemos que en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se presenta una situación novedosa dentro del control legislativo de los recursos públicos, la cual es la plasmada en la reforma Constitucional respecto de la fiscalización de aquellas situaciones consideradas excepcionales en la Ley, las cuales dan motivo a que la Auditoría Superior de la Federación pueda requerir a la entidad fiscalizada la revisión de determinados conceptos, con la obligación de informarle el resultado de dicha revisión y en caso contrario proceder al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.

Para los efectos de lo señalado en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 79 Constitucional y únicamente cuando se presenten denuncias debidamente fundadas sobre el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la Auditoría Superior de la Federación procederá a requerir a las entidades fiscalizadas revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas.

Todo requerimiento deberá aportar elementos probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado o en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Se prevé un plazo de noventa días para que las entidades fiscalizadas rindan el informe de referencia, entendiéndose para los efectos de la Ley como situación excepcional aquella en la que por el monto considerable de las inversiones públicas en proyectos de notoria envergadura, proyección social o económica tengan un impacto en las finanzas públicas; cuando peligre la prestación de los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.

Si transcurrido el plazo señalado la entidad fiscalizada sin causa justificada, no presenta el informe a que tiene obligación, se impondrá a los Servidores Públicos responsables una multa de trescientos a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, la reincidencia se podrá castigar con una multa del doble de la ya impuesta, además de que podrá promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes.

Dentro de la naturaleza jurídica del artículo 79 Constitucional mismo que establece para la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, implica no solamente



la autonomía técnica y de gestión de la misma, sino la atribución que al mismo tiempo se le confiere para determinar daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales, y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, que define también su carácter de autoridad para emitir resoluciones que son propias de un órgano de tales características.

En la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se dispone que la imposición de las sanciones disciplinarias es de la exclusiva competencia de los órganos internos de control de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, la finalidad de las sanciones que aplique la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación será la de resarcir al Estado del monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que le hayan causado los Servidores Públicos o particulares, de suerte que los actos del Estado que por antonomasia tiene encomendados, se ajusten a los altos fines de beneficio colectivo sin desviaciones de ninguna especie y con estricto apego a la ley.

El artículo 48 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece:

“Artículo 48.-Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere este Capítulo se constituirán en primer término a los Servidores Públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado, y, subsidiariamente, y en ese orden al Servidor Público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los Servidores Públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria”.

En tal virtud encontramos que las responsabilidades resarcitorias, tienen por objeto principalmente el restituir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.

#### **4.3.7 FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES POR PARTE DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION.**

Como ya se ha señalado anteriormente, la Cuenta Pública anual se realiza mediante un informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada rinden a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados de su gestión financiera, ello se realiza con la finalidad de comprobar si la Cuenta Pública se ajusta a los criterios señalados por el Presupuesto y de igual manera para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, es decir, comprobar que la recaudación,

administración, manejo y aplicación de los ingresos y egresos federales, comprendidos en el ejercicio fiscal (1 de enero al 31 de diciembre de cada año), se realizaron en términos de las disposiciones legales y administrativas, basándose en los programas previamente aprobados.

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

En nuestro Estado el control presupuestal se realiza de dos formas, una de ellas es el control administrativo, realizado por la propia Administración Pública y la segunda es un control legislativo que se realiza en la Cámara de Diputados.

Las características que revisten el control administrativo del presupuesto son de tipo previo, interno y preventivo, esto en virtud de que se lleva cabo dentro de la propia Administración Pública Federal y es previo a que se presente a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública.

En el control legislativo, que sería la segunda forma de control presupuestal, podemos señalar que reviste las siguientes características: es de tipo a posteriori, externo y represivo. Se lleva a cabo dentro de la Cámara de Diputados por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (artículo 74 fracción IV), de igual forma este precepto Constitucional es el fundamento de la Rendición de Cuentas que realiza el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo de la Gestión financiera realizada, dicho control se lleva a través de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (artículo 79 Constitucional).

Desde el punto de vista Constitucional la Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo entre otras tareas la de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

Asimismo la Auditoría Superior de la Federación determinará los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y podrá fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, podrá promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que la ley señale.

La Auditoría Superior de la Federación es la encargada de la revisión de la Cuenta Pública, y si del examen de la misma aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos, con relación a los conceptos y partidas

respectivas, o no existiere exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Auditoría Superior de la Federación en el informe del resultado, dará cuenta a la Cámara de Diputados de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos hincados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en la ley.

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, incurren en responsabilidad los siguientes órganos y entes:

“Artículo 46.-Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad:

I.-Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado, en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

II.-Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus Informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación.

III.-Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten”.

Es importante señalar que las responsabilidades 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 la Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.

Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere la Ley se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutados los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado, y subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos por causa que impliquen dolo, culpa o negligencia.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, personas física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

Las responsabilidades resarcitorias se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y en las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial. La Auditoría Superior de la Federación formulará a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y

fiscalización Superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

En el Capítulo Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se determina el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades que a la letra señala:

“Artículo 53.-El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:

I.-Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de esta Ley, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

A la audiencia podrá asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales, que para el efecto se designen.

Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

II.-Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a el o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, este no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo.

La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, solo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la substitución 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, y

III.-Si en la audiencia la Auditoría Superior de la Federación encontrara que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.”

Es importante señalar que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales tienen un plazo improrrogable de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, que deberán solventar ante la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo el artículo 54 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece:

“Artículo 54.-En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en este Capítulo, así como en la apreciación de las pruebas, y desahogo del recurso de Reconsideración, se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimientos Administrativo.”.

Las multas y sanciones que se hayan determinado tendrán el carácter de créditos fiscales que se podrán hacer efectivos conforme al procedimiento administrativo de ejecución, el importe que sea recaudado o recuperado deberá ser entregado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los órganos que hayan sufrido el daño o perjuicio.

Las sanciones y resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el Recurso de Reconsideración o bien, mediante Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere la Ley, prescribirán en el término de cinco años, a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fuere de carácter continuo.

Se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento para fincar responsabilidad, así como, en cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable. 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.

Los malos actos u omisiones por parte de los servidores públicos traen consigo un desequilibrio en cuanto a la aplicación de los ingresos y el control de los egresos y esto a su vez ocasionaría que no se pudiesen cumplir los fines colectivos hacia los cuales se

encamina la actividad del Estado, el cual en su esencia busca la satisfacción de las necesidades colectivas o generales, y por lo tanto alcanzar el Bien Público.

#### **4.3.8- EL RECURSO DE RECONSIDERACION.**

Existen en nuestro Estado distintos mecanismos creados por el legislador, cuya finalidad estriba en velar por la legalidad y en su caso, la constitucionalidad de los actos, acuerdos y resoluciones de las autoridades. El término impugnar proviene del latín *impugnare*, cuyo significado es combatir, contradecir, refutar. En la doctrina encontramos que la impugnación se entiende como un medio para que, quien se considere afectado, las partes o terceros en un procedimiento o proceso puedan atacar, tachar o refutar un acto judicial, a fin de que derivado de un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos se obtenga su revocación e invalidación, y en su caso un nuevo proveído.

Por lo anterior se tiene que los medios de impugnación lato sensu, son todas aquellas instancias puestas por la ley a disposición de los gobernados para atacar, tachar, refutar u objetar un acto u omisión de autoridad, documento, testimonio, dictamen pericial, a fin de que se realice un nuevo examen total o limitado a determinados extremos y derivado de ello se obtenga su revocación, invalidación o un nuevo proveimiento.

Entre la impugnación y el *recurso* existe una relación de género a especie. El término recurso proviene del latín *recursus* que en el lenguaje común de la época clásica significaba solamente retroceso, del verbo *recurro*, ir hacia atrás, o de vuelta. Se define al recurso como un “medio técnico de impugnación y subsanación de los errores de que eventualmente pueda adolecer una resolución judicial, dirigido a provocar la revisión de la misma, ya sea por el juez que la dictó o por otro de superior jerarquía”.

Por lo que hace a los recursos administrativos podemos señalar que son los medios por los cuáles se logra que la autoridad administrativa revise el acto impugnado y resuelva si procede confirmarlo, modificarlo o anularlo.

El objetivo fundamental del recurso es lograr un nuevo análisis de la declaración administrativa combatida a efecto de que se determine si ha de subsistir, modificar o anularse. La autoridad administrativa que emite el acto administrativo tiene la oportunidad de hacer un examen más profundo del caso y ya no será únicamente sus razonamientos que lo ocupen, ya que contará con otro punto de vista que es el del recurrente, lo que le permitirá en su caso sostener más firmemente el criterio que sustentó, o bien modificarlo o anularlo para evitar una resolución ilegal e incluso arbitraria.

El recurso administrativo debe contener los siguientes elementos:

- 1.-Existencia de una ley que lo prevenga.
- 2.-Existencia de una declaración administrativa.

- 3.-Que esa declaración pare perjuicio al recurrente.
- 4.-Una ley que determine la autoridad competente ante la cual se debe imponer.
- 5.-Fijación legal de la forma de presentación y procedimiento para resolverlo.
- 6.-Plazo para formularlo.
- 7.-Admisión de pruebas.
- 8.-Obligación de resolver.

El recurso que se hace valer ante la misma autoridad que dictó el acto que se estima ilegal, ha sido denominado de Reconsideración, ya que como su nombre lo indica, un órgano administrativo vuelve a considerar una situación, para determinar si la confirma, la modifica o la anula de acuerdo con la convicción a que llegue con los elementos que el particular debe aportar.

El Maestro Gabino Fraga establece que la reconsideración en la práctica se ha usado, aún sin existir la ley que lo establezca con características de recurso, con base solamente en el Derecho de Petición consagrado en el artículo 8 Constitucional.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece en su artículo 59 que las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación, podrán ser impugnadas por el Servidor Público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el *Recurso de Reconsideración*, o bien mediante Juicio de Nulidad seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Recurso de Reconsideración debe interponerse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida. El artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, señala que para la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá como atribución conocer y resolver sobre el Recurso de Reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que se aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas ( fracción XVII ).

Asimismo el artículo 54 de la Ley en comento señala que todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en el Capítulo que lo contiene, así como en la apreciación de las pruebas, y desahogo del Recurso de Reconsideración, se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El artículo 60 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece el procedimiento bajo el cuál se debe tramitar el Recurso de Reconsideración, mismo que es el siguiente:

I.-Se iniciará mediante escrito en el que se deberán expresar los agravios que a juicio del Servidor Público o del particular, persona física o moral, le cause la multa o resolución impugnada, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como el ofrecimiento de pruebas que considere necesario rendir;

II.-La Auditoria Superior de la Federación acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.-Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los sesenta días hábiles siguientes, notificándole al interesado.

La interposición del Recurso de Reconsideración suspende la ejecución del pliego o resolución recurrida, por lo que el pago de la sanción correspondiente debe garantizarse en los términos previstos por el Código Fiscal de la Federación. Los Servidores Públicos en todo momento y durante el procedimiento señalado para el seguimiento del Recurso de Reconsideración, pueden consultar los expedientes administrativos en donde consten los hechos que se les imputan, así como obtener las copias certificadas del mismo y que sean necesarias.

El artículo 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su fracción XIII señala que el Auditor Superior tendrá como atribución resolver el Recurso de Reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones, de igual manera el artículo 6 del Reglamento de la Ley citada señala que dicha atribución es indelegable.

En el artículo 77 en su fracción IX de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se señala que sin perjuicio de su ejercicio directo por el Auditor Superior y de conformidad con la distribución de competencias que establezca el Reglamento Interior, corresponde a los Auditores Especiales la facultad de resolver el Recurso de Reconsideración que se interponga en contra de sus resoluciones. El artículo 7 del Reglamento de la Ley señalada, se establece en la fracción XXV que para el ejercicio de sus funciones el Auditor Superior de la Federación, contará con el auxilio de los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, Desempeño y Planeación e Información, los cuales tendrán como atribución resolver el Recurso de Reconsideración que se interponga en contra de sus resoluciones.

En el artículo 78 fracción II de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se señala que la Auditoria Superior de la Federación contará con una Unidad de Asuntos Jurídicos, cuyo titular tendrá como atribución instruir el Recurso de Reconsideración previsto en la Ley, en este sentido el artículo 12 del Reglamento respectivo en su fracción VIII, señala que al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos le corresponde admitir e instruir los Recurso de Reconsideración previstos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación hasta ponerlos en estado de resolución.

Por último señalaré, y en relación con el Recurso de Reconsideración, que el artículo 92 fracción IV de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, señala que la



Unidad de Evaluación y Control de la Comisión tendrá como atribución conocer y resolver el Recurso de Reconsideración que interpongan los Servidores Públicos sancionados.

#### **4.4.- EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL EJECUTIVO FEDERAL.**

En este orden de ideas, realizaremos una breve sinopsis de la temática abordada hasta el momento para establecer en forma precisa el control que sobre la actividad financiera que realiza el Ejecutivo tiene la Auditoría Superior de la Federación.

En términos de los artículos 74 y 89 fracción I de la Constitución General de la República, corresponde al Ejecutivo a través de los órganos competentes establecidos en la Ley el participar en forma por demás importante y trascendental en los tres momentos de la actividad financiera: la recaudación, la administración y la aplicación de recursos al gasto público.

Ahora bien, la recaudación que realice el Ejecutivo deberá invariablemente ajustarse a los lineamientos de los artículos 73 fracciones VII y XXIX de la Constitución Federal, desde luego la Ley de Ingresos, y demás disposiciones aplicables, como la Ley de Planeación, Ley Federal de Derechos, etcétera.

Por lo que hace a la administración de los recursos, y principalmente a la aplicación de recursos al gasto público, el Ejecutivo Federal tendrá que seguir los lineamientos establecidos en el artículo 74 de nuestra Carta Magna y por supuesto con el Presupuesto de Egresos de la Federación que emita en uso de sus facultades exclusivas la Cámara de Diputados, así como por la nueva Ley Federal de Responsabilidad Presupuestaria.

Ahora bien, qué debemos de entender por “control”. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “control” significa inspección, fiscalización, intervención. De lo anterior y de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 74 de la Constitución Federal, y 3, 4 y 5 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, corresponde la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia cuenta pública. Por lo tanto si una de las actividades del ente superior de la Federación es precisamente fiscalizar la cuenta pública, es indiscutible que existen actos de control constitucional no sólo para la actividad financiera del Ejecutivo Federal, sino en general para el manejo de recursos públicos por parte de los otros Poderes de la Unión y en general para aquellas entidades que los manejen.

No podríamos pensar en la existencia de un ente fiscalizador, sin que llevara a cabo actividades de control, en términos de la normatividad vigente. Como lo abordaremos en el punto siguiente, el control constitucional de fiscalización no se crea solamente para revisar el buen manejo de recursos públicos, sino para transparentar su recaudación, administración y aplicación.

## **4.5. LA TRANSPARENCIA COMO FACTOR DE JUSTIFICACIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL QUE EJERCE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.**

### **4.5.1 CONCEPTO.**

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, por transparencia debemos de entender lo que es claro, evidente, que se comprenda sin duda ni ambigüedad. Cuando se habla de transparencia gubernamental, su significado se puede traducir en la posibilidad de que los ciudadanos se enteren de las gestiones públicas, traducidas en las acciones llevadas a cabo por el Gobierno.

El tratadista Luis Carlos Ugalde señala que “transparencia es abrir 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 pública del gobierno. 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 aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior”.<sup>5</sup>

El artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece: “La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.”

Consecuentemente podemos afirmar que por transparencia se debe de entender el derecho que tiene toda persona a acceder a la información que poseen todos y cada una de las entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo a los órganos autónomos constitucionales, con el objeto de conocer, y, en su caso, que sea sancionada por la opinión pública.

En el caso particular, es indiscutible que la recaudación, administración y aplicación de recursos públicos por parte del Ejecutivo Federal representa por su naturaleza la necesidad de que los gobernados tengamos el derecho y que el Estado garantice el mismo, de acceder a la información respectiva, no sólo en forma directa con los órganos de la Administración Pública, sino a través de mecanismos como el que representa la Auditoría Superior de la Federación, el cual como ya vimos por disposición expresa de la Ley que lo rige tiene la facultad de revisión y fiscalización de la cuenta pública, como órgano auxiliar de la Cámara de Diputados.

---

<sup>5</sup> Ugalde Luis Carlos. Rendición de cuentas y democracia: el caso de México. Ed. , México 2002.

## 4.5.2 LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

La transparencia presupuestaria tiene particular relevancia en el contexto de la consolidación democrática, dado el carácter central del gasto público en la política de cualquier gobierno. En el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes. Por lo tanto, la información del presupuesto debe permitir evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos. Además, este tipo de información y su análisis revelan el grado de eficiencia y eficacia del gasto público, a la vez de contribuir a la identificación de posibles casos de corrupción y de usurpación de funciones.

La transparencia presupuestaria puede definirse como “el hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. Las ventajas más evidentes de la transparencia presupuestaria son: favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con responsabilidad y honestidad”.<sup>6</sup>

Los ciudadanos tienen el derecho elemental de acceso a la información sobre el presupuesto, es decir, sobre el origen, la distribución, el uso y el destino de los recursos públicos, y sus diversos impactos sociales. Para la existencia de un mínimo de transparencia presupuestaria es importante, por lo tanto, que el gobierno divulgue información sobre sus actividades y el presupuesto, de tal forma que los demás órdenes y poderes del gobierno, junto con los ciudadanos, estén capacitados para emitir opiniones, alimentar las evaluaciones y participar en el debate.

Las características o dimensiones que definen la transparencia presupuestaria son:

1.- La identificación de los responsables de la decisión del gasto, de la operación presupuestaria y de los supervisores o evaluadores del mismo;

2.- La publicación de los documentos presupuestarios comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales;

3.- La existencia de canales formales para la participación ciudadana, desde el establecimiento de prioridades y programas institucionales, hasta canales para la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos, así como para exigir el acceso a la información;

4.- La existencia de información confiable y oportuna sobre:

---

<sup>6</sup> B. Lavielle, M.Pérez y H. Hofbauer. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Ed. Fundar. México, 2003.

- Las intenciones y previsiones gubernamentales sobre las finanzas públicas y las políticas (económica, fiscal, etc.);
- La sustentación jurídica del uso de los recursos públicos y las reglas de operación presupuestaria;
- Las fuentes y los usos específicos de los recursos presupuestarios;
- Los impactos macroeconómicos multi-anales esperados de las finanzas públicas y el presupuesto anual;
- La totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro;
- Los problema o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos;
- Los objetivos buscados así como los criterios y lógicas de asignación de las diversas partidas presupuestarias;
- Los recursos humanos y administrativos usados;
- Las diversas fases de la asignación presupuestaria;
- Los criterios de evaluación y publicación de las evaluaciones y auditorías practicadas;
- Las reglas de comportamiento o ética de los funcionarios: reglas claras sobre conflicto de intereses entre oficiales electos y designados; requisitos de libertad de información; marco de regulación transparente; prácticas de empleo y procuración abiertas al público; código de conducta para oficiales fiscales/hacendarios.<sup>7</sup>.

De lo anterior podemos concluir que el control que ejerce la Auditoría Superior de la Federación sobre la actividad financiera del Ejecutivo no solo tiene la finalidad de revisar la cuenta pública, sino además transparentar la aplicación de los recursos públicos, para que cualquier persona pueda acceder a dicha información y con ello garantizar el derecho constitucional a que se refiere el artículo 6 de nuestra Carta Magna. No basta con poder tener acceso a la información en forma directa, sino que la información sea debidamente revisada por un ente con la infraestructura necesaria que pueda determinar su buen o mal ejercicio, para con ello estar en posibilidad de emitir una opinión objetiva.

#### **4.5.3 EL SISTEMA JURÍDICO DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO.**

El acceso a la información en poder de los órganos del Estado ha sido conocido como la transparencia en la actividad de la Administración Pública.

---

<sup>7</sup> J.P. Guerrero y R. Madrid. La Transparencia en el Proyecto de Presupuesto 2002. CIDE. México, 2002

Este derecho como lo señalamos en los puntos que anteceden se desprende de la garantía contenida en la última parte del artículo 6 de la Constitución General de la República. Dicho numeral señala: “La manifestación de la ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, lo derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe e orden público; ***el derecho a la información será garantizada por el Estado.***”

En tales condiciones, podemos afirmar que la transparencia existirá en la medida en que se garantice el pleno ejercicio de la garantía de acceso a la información pública por parte del Estado.

Con fecha 11 de junio del 2002, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Reglamentaria de la última parte del artículo 6 de nuestra Carta Magna, en cuyo artículo 4 señala los objetivos de dicho cuerpo de leyes:

***“Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:***

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;***
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;***
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;***
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;***
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y***
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.”***

Por otra parte el artículo 5 del propio ordenamiento legal establece: ***“La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales”.***

En ese orden de ideas, el sistema jurídico de transparencia a la información gubernamental permite el acceso a la información que posee la Administración Pública, y, que, tomando en cuenta la complejidad que pueda tener sobre todo lo relativo al ejercicio de recursos públicos, es indispensable contar con un órgano como la Auditoría Superior de la Federación que con su infraestructura fiscalice dicha actividad no sólo por parte del Ejecutivo, sino de todos los órganos reconocidos por nuestra Carta Magna, para que con su análisis permita una mejor comprensión de la información relacionada con este punto.

#### **4.5.4. LA ACTIVIDAD DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y EL SISTEMA DE TRANSPARENCIA.**

Por lo que hace a nuestro tema, considero prudente establecer en la Ley de la materia aquellos preceptos que tienen impacto directo en la actividad del Ejecutivo, sobre todo lo que se relaciona con la actividad financiera, con el objeto de determinar la importancia que tiene la función del ente superior de fiscalización.

El artículo 7 de la Ley respectiva en sus fracciones IX, X, XI, XII y XIII, disponen:

*“Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:*

.....

*IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;*

*X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;*

*XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;*

*XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos;*

*XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:*

- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;*
- b) El monto;*
- c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y*
- d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;*

.....”.

Como podemos observar, la normatividad se refiere específicamente a las auditorías procedentes de la Auditoría Superior de la Federación, aunque recordemos, aunque recordemos que la auditoría es sólo una de tantas formas que tiene el ente superior de fiscalización para revisar la cuenta pública. Es por ello que la actividad del ente fiscalizador permite entre otras cosas el régimen de transparencia.

#### **4.5. 5. LA TRANSPARENCIA EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

En el Título Segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se regula el procedimiento específico que deberá asumir el Ejecutivo Federal para cumplir con las obligaciones establecidas en dicho ordenamiento en materia de transparencia.

Básicamente cada entidad y dependencia del Ejecutivo tendrá una unidad denominada de enlace a través de la cual se recibirán, proporcionarán, asesorarán a los particulares, y, en general, realizarán todas aquellas actividades relacionadas con el acceso a la información. En otro orden de ideas, las unidades de enlace son el medio o interlocutor de las dependencias y entidades para recibir las peticiones de información.

A su vez cada entidad o dependencia tendrá un Comité de Información que tendrá la parte operativa para que sea o no proporcionada la información requerida.

#### **4.5.6. DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA.**

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios. El artículo 37 de la Ley de la materia establece sus atribuciones:

*“Artículo 37. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:*

- I. Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el artículo 6;*
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;*
- III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;*
- IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los*

- documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;*
- V. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7;*
  - VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;*
  - VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del artículo 29;*
  - VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;*
  - IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;*
  - X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;*
  - XI. Elaborar la guía a que se refiere el artículo 38;*
  - XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquella;*
  - XIII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso conservación de aquella;*
  - XIV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;*
  - XV. Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;*
  - XVI. Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;*
  - XVII. Designar a los servidores públicos a su cargo;*
  - XVIII. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos e la Federación, y*
  - XIX. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.”*

El Legislador desde luego asumiendo la responsabilidad contenida en el artículo 6 de la Constitución General de la República expide una Ley Reglamentaria, procurando establecer entre otras cosas un órgano que vigile el exacto cumplimiento de la garantía relativa al acceso de la información gubernamental, y con ello lograr



que se actualice el principio de transparencia. A pesar de las críticas considero que existe el ánimo del Estado a través de sus órganos competentes de lograr la transparencia a la actuación de la Administración Pública, aunque es indiscutible que se requiere mayor voluntad política para ello.

#### **4.5.7. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL EJECUTIVO. SU JUSTIFICACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA GLOBALIZACIÓN Y DE LA TRANSPARENCIA A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL.**

Ha llegado el momento de establecer la facultad controladora del Estado, sobre todo en lo que se refiere a la actividad del ente superior de fiscalización, en relación con la actividad financiera del Estado.

Para ello me permitiré aplicar el método lógico interpretativo de la ley, consistente en establecer una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión. He decidido aplicar este método, tomando en cuenta las diversas sugerencias que recibí del grupo de asesores que conforman mi sínodo y que definitivamente lo considero adecuado, tomando el principio de legalidad consagrado en la Constitución General de la República.

#### **PREMISA MAYOR**

Se considera en este aspecto la hipótesis jurídica normativa al caso concreto. Para efectos de este trabajo debemos establecer lo siguiente:

- Existe una división de funciones para ejercer el poder único derivado de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General de la República.
- Esta división se divide, de acuerdo al orden establecido en nuestra Carta Magna, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- La actividad financiera del Estado se centra fundamentalmente en el Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 89 fracción I de la Ley Fundamental.
- Sin embargo la recaudación, administración y aplicación de recursos al gasto público, que conforman dicha actividad, no podrían actualizarse, si no se menciona la potestad tributaria del Estado consagrada en el artículo 31 fracción IV de la Constitución.
- En el precepto anteriormente señalado se establece la obligatoriedad de los gobernados a contribuir al gasto público, siendo requisito sine qua non que los mismos sean establecidos en ley. Esto nos lleva a colegir indiscutiblemente que los

tributos deberán ser establecidos en una norma general emanada del Congreso de la Unión, como lo establecen las fracciones VII y XXIX de nuestra Carta Magna.

- Sin embargo, existen disposiciones tributarias que permiten al Ejecutivo establecer tributos en forma unilateral, como es el caso de los impuestos al comercio exterior, conocidos como aranceles. Esta es una facultad delegada establecida en el artículo 131 de la Constitución. Pero esta facultad no es indiscriminada, ya que su ejercicio se encuentra sujeta a aprobación del Congreso.

- Por lo que hace al gasto público, y fundamentalmente a lo que se denomina aplicación de recursos, debemos de partir de la base que es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la que se encuentra facultada y legitimada para autorizar el gasto, en términos de la fracción IV del artículo 74 de nuestra Carta Magna. El gasto no es una facultad discrecional, sino una imposición legal que tendrá que cumplirse, máxime que el numeral 126 constitucional señala en forma expresa que no podrá hacerse gasto que no esté contenido en el presupuesto o ley posterior.

- No obstante lo anterior el propio documento constitucional en sus artículos 89 fracción X y 133, concibe la facultad de celebrar tratados internacionales, con la aprobación del Senado de la República. En el caso concreto hablaríamos de los tratados relativos a la doble tributación, así como aquellos relacionados con la persecución de delitos fiscales. Eso se debe al fenómeno de la globalización es decir el renunciar a parte de la soberanía con ánimo de coadyuvar a la superación de una Nación.

- La parte final del artículo 6 del instrumento fundamental garantiza el acceso a la información que poseen los órganos de la Administración Pública.

- Si a estas consideraciones legales aumentamos que la Auditoría Superior de la Federación es un órgano Constitucional de la Cámara de Diputados para fiscalizar la cuenta pública, en términos del artículo 74 de la Constitución Federal, teniendo las facultades propias que en su artículo 79 le confiere dicho ordenamiento legal, en las que se incluyen las de responsabilidad patrimonial, es que existe un control.

## **PREMISA MENOR**

En la premisa menor quisiera abordar los siguientes aspectos:

- En términos del artículo 74 de nuestra Carta Magna el Presidente de la República, titular del Ejecutivo, tiene la obligación y facultad exclusiva de presentarle al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos.

- Por lo que hace a la primera es facultad exclusiva de ambas Cámaras aprobarlo o no. En relación al segundo sólo la Cámara de Diputados lo podrá aprobar, modificar o no.

- Aprobados ambos documentos, nace la obligación del Ejecutivo de llevarlos a cabo, es decir, ejecutarlos.
- La ejecución de dichos preceptos conlleva por necesidad a realizar por parte del Ejecutivo la actividad financiera del Estado.
- En efecto, la actividad financiera del Estado recae principalmente en el Ejecutivo, ya que deberá de recaudar, administrar y aplicar recursos, en base a las disposiciones legales emanadas del Congreso de la Unión, es decir, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, en los ámbitos de competencia de las dos Cámaras.
- Como se ha advertido en el desarrollo del presente trabajo, por Cuenta Pública debe de entenderse los resultados de los ingresos y egresos de la Federación, entendiendo que si bien ésta se conforma por diversas dependencias y entidades, también lo es que de quien parte la actividad financiera es del Ejecutivo Federal.
- El artículo 74 de nuestra Carta Magna señala como facultad de la Cámara de Diputados la revisión de la cuenta pública
- Así mismo existe la indeclinable obligación de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, así como de organismos autónomos de transparentar su actividad, no sólo sustantiva , sino de aplicación de recursos.
- Es por ello que constitucionalmente existen procedimientos de fiscalización en nuestro sistema constitucional, para verificar la actuación de los órganos y su funcionamiento, así como para justificar los recursos aplicados a su encomienda

## **CONCLUSIÓN**

Si bien es cierto que el Ejecutivo Federal en términos de los preceptos constitucionales que han sido analizados tiene la facultad y obligación de llevar a cabo la actividad financiera del Estado, consistente en recaudar, administrar y aplicar recursos al gasto público; también lo es que dicha actividad no puede ni debe ser indiscriminada, ya que no es una facultad discrecional, sino reglada por la misma normatividad.

Es por ello que se crea un ente fiscalizador, ajeno y autónomo al Ejecutivo, que permite la supervisión y vigilancia de su actuación, y, en su caso el de fincar responsabilidades.

La actividad revisora y de fiscalización, es una verdadera actividad de control constitucional. Pensar lo contrario sería ir en contra del espíritu del legislador.

## CONCLUSIONES

Una vez que he concluido con el proceso de investigación que me finqué en este trabajo, me ha quedado claro que nuestro sistema jurídico constitucional se encuentra estructurado a través de controles entre poderes. Ello deviene desde luego del principio constitucional de que los poderes no deberán recaer en una sola persona.

En ese tenor de ideas, si bien es cierto el poder es uno conforme al artículo 39 constitucional, existe una división de funciones, que se encuentran asignadas a determinados órganos.

Ahora bien, las funciones asignadas no pueden ser ejercidas en forma indiscriminada, ya que si bien existe el principio de legalidad en cuanto a la actuación de la autoridad, también lo es que debe existir y existen medios de control constitucionales para dicha actuación. En otro orden de ideas, si bien existe competencia, también existe control para determinar el ejercicio de la misma.

En el caso que nos ocupa estamos hablando de una actividad medular e importante en lo que se refiere al Estado, y primordialmente a lo que atañe al Ejecutivo, como es la Actividad Financiera. Como ha quedado descrito en el presente trabajo, la Actividad Financiera es una actividad colegiada, en la que intervienen fundamentalmente los Poderes Legislativo y Ejecutivo. El primero con el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de ingresos y egresos, que se materializan con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; el segundo con su facultad y obligación de ejecutar en sus términos dichas disposiciones legales, así como responder ante los gobernados de la exacta aplicación de las mismas, y, sobre todo, transparentar la aplicación de recursos públicos.

No sólo existe en nuestro entorno constitucional estrictamente hablando, disposiciones relativas a la actividad financiera, sino que también influyen en la misma aspectos de globalización, que son materializados a través de los tratados internacionales, así como aspectos internos, como son los de la transparencia en la actuación gubernamental.

Es por ello que este trabajo de investigación lo he enfocado no sólo a demostrar que existen controles constitucionales por sí mismos, sino que estos se deben a factores externos de la vida jurídico política de un país.

En efecto, en el presente trabajo hemos demostrado lo siguiente:

- 1.- Existe un solo Poder, el cual emana del artículo 39 de nuestra Carta Magna, mismo que reside esencialmente en el pueblo; poder es equivalente a soberanía.

2.- El Poder es delegado por el pueblo, conformándose a su vez en el Poder Público, que lo podemos definir en el conjunto de órganos en los que se depositan los diferentes poderes del estado.

3.- Existe constitucionalmente una división de funciones, las cuales son establecidas por nuestra Carta Magna.

4.- Desde luego existe el principio de legalidad para la actuación de la autoridad, es decir, la autoridad no puede realizar más lo que estrictamente le autoriza la norma jurídica.

5.- Si bien es cierto, existe el principio de juridicidad, es decir, que la autoridad solo puede actuar en el ámbito de las funciones que la norma jurídica le permite, también lo es que dicha actuación no puede ser indiscriminada, esto es, no puede la autoridad por el solo hecho de fundamentar su actuación, que sea considerada apegada a derecho, sino que existen sistemas de control para juzgar tal actuación.

6.- Es por ello que nuestro sistema jurídico constitucional contempla una serie de controles entre Poderes, para someter la actuación de los mismos a un estado de Derecho.

7.- Sin la existencia de control de poderes se puede apostar a un abuso de poder.

8.- El sistema de gobierno en nuestro país es el presidencialismo, que queramos o no se encuentra sustentado en nuestra Carta Magna.

9.- No obstante lo anterior el propio sistema constitucional ha establecido sistemas de control entre poderes, para el efecto de evitar la concentración y uso indebido del mismo.

10.- Los recursos públicos ha sido un tema verdaderamente difícil de abordar, ya que los mismos quedan a expensas de nuestros gobernantes.

11.- Sin embargo, el propósito de nuestro trabajo es el demostrar que los recursos públicos no pueden ser recaudados, administrados y aplicados discrecionalmente.

12.- Si bien existen factores de normatividad, globalización y aparente discrecionalidad, también lo es que hay factores actuales de legalidad y transparencia que obligan al órgano encargado de dicha función a limitarse.

13.- En nuestra sistema constitucional existe la Auditoría Superior de la Federación, que depende del órgano representativo de la ciudadanía, es decir la Cámara de Diputados, que de acuerdo al artículo 79 de nuestra Carta Magna auxilia a ésta en la revisión de la cuenta pública.

14.- Dicha actividad del ente superior es una verdadera actividad de control, ya que logra los siguientes objetivos:

- a) La revisión;
- b) La prevención;
- c) La observación;
- d) El establecimiento, en su caso de responsabilidad patrimonial; y, finalmente,
- e) Transparentar la actuación de los órganos de la Administración Pública.

## BIBLIOGRAFÍA.

**ACOSTA ROMERO MIGUEL**, “Segundo Curso de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1993.

**ARTEAGA NAVA ELISUR**, “Derecho Constitucional”, Oxford University Press Harla-México, México, 1998

**ADAM, ALFREDO**, “La Fiscalización en México”, UNAM, México, 1986.

**ALBIÑA CESAR**, “El Control de la Hacienda Pública”, Edit. Raalp, 24ª edición, España, 1991.

**ALCALÁ ZAMORA Y TORRES NICETO**, “Nuevas reflexiones sobre las Leyes de Indias”, Editorial Porrúa, México, 1980.

**ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN**, “Glosario Técnico Sobre Fiscalización Superior y Control Gubernamental”, ASOFIS, México, 1985.

**ARNAIZ AMIGO AURORA**, “Soberanía y Potestad”, UNAM, 2ª edición, México, 1991.

**B. LAVIELLE, M PEREZ y H. HOSFBAVER**, “Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria”, Editorial Fundar, México, 2003.

**BURGOA ORIHUELA IGNACIO**, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1991.

\_\_\_\_\_, “Juicio de Amparo”, 29ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

**CÁRDENAS GRACIA JAIME**, “Transición política y reforma constitucional”, UNAM, México, 1994.

**CARPIZO MACGREGOR JORGE**, “Derecho Constitucional II. La Justicia Constitucional”, en Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983.

**CASTILO DEL VALLE**, “La defensa de la Constitución en México”, Edit. Duero, México, 1994.

**CASTREJÓN GARCIA GABINO E.**, “Derecho Administrativo”, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2004.

**CASTREJÓN GARCIA GABINO E.**, “Derecho Tributario”, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002.

**CORTÉS CORTÉS, FEDERICO**, “Reinventar la Rendición de Cuentas como Mecanismo de Consolidación Estatal y Combate a la Corrupción”, Auditoría Superior de la Federación, México, noviembre 2002.

**CRESPO, JOSÉ ANTONIO**, “Fundamento Político de la Rendición de Cuentas”, Auditoría Superior de la Federación, serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, septiembre, 2001.

**DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO**, “Derecho Financiero Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1982.

**DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO**, “Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso”, Editorial Porrúa, México, 1997.

**FAYA VIESCA, JACINTO**, “Finanzas Públicas”, Editorial Porrúa, México, 1998.

**FERNÁNDEZ ARENA, JOSÉ ANTONIO**, “La Auditoría Administrativa”, Editorial Diana, México, 1992.

**FRAGA GABINO**, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 1980.

**GIANNINI, A. E.**, “Instituciones de Derecho Tributario; El Hecho Imponible”, Editorial Argentina, BS. As, 1943.

**GÓNGORA PIMENTEL, GENARO DAVID**, “Introducción al estudio del Juicio de Amparo” 6ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

**GUERRERO J. P. Y R. MADRID**. “La Transparencia en el Proyecto de Presupuesto 2002” CIDE, México, 2002.

**GROVES, HAROLD MARTÍN**, “Finanzas Públicas”, Universidad de Wisconsin, Editorial Trillas, México, 1972.

**GUERRERO OROZCO OMAR**, “Introducción a la Administración Pública”, Editorial Limusa, México, 1990.

**LOPEZ PRESA, JOSÉ ANTONIO**, “La Rendición de Cuentas en la Política Social”, serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, marzo de 2002.



**OSORNIO CÓRRES, FRANCISCO JAVIER**, “Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México,” UNAM, México, 1992.

**PALOMAR DE MIGUEL, JUAN**, “Diccionario para Juristas”, Ediciones Mayo, México, 1981.

**PORRÚA PÉREZ FRANCISCO**, “Teoría del Estado”, Editorial Porrúa, México, 1994.

**TENA RAMÍREZ FELIPE**, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 2000.

**REYES REYES, PABLO ENRIQUE**, “La acción de inconstitucionalidad”, Editorial Oxford University Press, México, 2004.

**ROMAN PALACIOS HUMBERTO**, “La reforma constitucional y legal del Poder Judicial de la Federación”, Lex, Difusión y Análisis, Tercera época, año III, Num. 26, México, 1997.

**SANCHEZ BRINGAS, ENRIQUE**, “Derecho Constitucional”, Editorial Porrúa, México, 1997.

**SERRA ROJAS, ANDRÉS**, “Teoría del Estado”, Editorial Porrúa, México, 1996.

**SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, OLGA MARIA DEL CARMEN**, “El artículo 105 constitucional y sus reformas”, publicado excelsior, México, 2 de octubre de 1997.

**UGALDE LUIS CARLOS**, “Rendición de cuentas y democracia, el caso México”, Editorial Porrúa, México, 2002.

**VALADÉS DIEGO**, “Constitución y Política”, 2ª. edición, UNAM, México, 1994.

**VÁSQUEZ ALFARO, JOSÉ LUIS**, “El control de la Administración Pública en México”, UNAM, México, 1996.

## **LEGISLACIÓN.**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CÓDIGO DE ÉTICA PROFESIONAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

DECLARACIÓN DE LIMA SOBRE LAS LINEAS BÁSICAS DE LA FISCALIZACIÓN.

LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.