



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

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

**“LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL  
PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LA REVISIÓN  
DE LA CUENTA PÚBLICA”**

**T E S I S**

QUE PRESENTA:

FUENTES CALDERÓN HILDA EDITH

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

ASESOR: DR. PEDRO MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO

**2008**

**CD. UNIVERSITARIA**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 mis padres, Leonardo y Rosa María, las personas que más me han amado en la vida, quienes no esperan nada a cambio de todo lo que me han dado, gracias por guiarme siempre y por hacer de mí la mujer y profesionalista que hoy soy, que Dios los bendiga siempre por ser los mejores padres.*

*A mis hermanas, Aimée, Anabel, Brenda y Monce, por enriquecer mi vida con momentos inolvidables, por reír y llorar junto a mí, por quererme e impulsarme de la manera como lo han hecho, gracias, las quiero y las llevo siempre en mi mente y en mi corazón.*

*A mis abuelitas, Sara y Gelita, quienes por la ley de la vida han partido a otro espacio y que, sin embargo, siento junto a mí todos los días brindándome su cariño incondicional como siempre lo hicieron.*

*Con amor y cariño, a Víctor Rodríguez, gracias por llenar mi vida de bellos momentos y también por los malos porque de ellos he aprendido, gracias por compartir conmigo los sueños y anhelos que aún no se han concretado y que le dan una textura*

*y color diferente a mi vida; por eso siempre ocuparás un lugar especial en mi corazón.*

*Por su orientación y contribución a este trabajo, un agradecimiento especial al Ing. José Luis Nava Díaz, inigualable profesional y ser humano, gracias por haberme dado el privilegio de ser parte de aquellos que hemos gozado de su compañía y sabiduría, con admiración y respeto.*

*Al Lic. Román Moreno por ser mi guía profesional e incondicional amigo, a quien aprecio y respeto en todos los aspectos, gracias por el apoyo que me has brindado y sobre todo por permitirme conocer a la maravillosa persona que eres.*

*Al Doctor Pedro Miguel Ángel Garita Alonso por brindarme su invaluable apoyo, dirección, enseñanza, tiempo y dedicación para realizar este trabajo.*

*A todas aquellas personas que creen en mí y que directa o indirectamente contribuyeron en la realización de este trabajo.*

**“LA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LA  
REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA CONSAGRADO EN LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**

**ÍNDICE GENERAL**

INTRODUCCIÓN.....I

**CAPÍTULO PRIMERO**

**CONCEPTOS JURÍDICO-POLÍTICOS FUNDAMENTALES**

Introducción.....	1
1.1 Concepto de Estado y Estado Democrático de Derecho.....	2
1.2 Estudio sobre la Democracia y Democracia Representativa.....	6
1.3 Concepto de Poder.....	9
1.4 Principio de División de Poderes.....	12
1.5 Concepto de Gobierno.....	15
1.6 Sistema de Pesos y Contrapesos (Checks and Balances).....	17
1.7 El Fenómeno de la Corrupción.....	20
1.8 En que consiste la Transparencia de la Información Pública Gubernamental.....	21
1.9 Consideraciones Finales.....	23

**CAPÍTULO SEGUNDO**

**CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EN EL EJERCICIO DEL GASTO  
PÚBLICO FEDERAL**

Introducción.....	26
2.1 Qué se entiende por Control Parlamentario del Poder.....	27
2.2 Antecedentes Constitucionales del Control Parlamentario del Poder...	30
2.2.1 Constitución Federal de 1824.....	30
2.2.2 Constitución Centralista de 1836.....	33
2.2.3 Bases Constitucionales de la República de 1843.....	35
2.2.4 Constitución Liberal de 1857.....	36
2.2.5 Constitución Social de 1917.....	36
2.3 Aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación.....	43
2.4 Rendición de Cuentas a través de la Auditoría Superior de la Federación.....	44
2.4.1 Planeación Genérica de la Auditoría.....	45
2.4.2 Planeación Específica de la Auditoría.....	45
Análisis Preliminar .....	47
Determinación del Universo.....	47
Selección de Dependencias y Entidades.....	47

Solicitud de Información.....	48
Planeación Específica.....	48
Análisis de la Información.....	48
Elaboración de Propuestas de Auditoría.....	48
Autorización de Propuestas de Auditoría .....	48
2.4.3 Desarrollo de la Auditoría.....	48
Programación.....	49
Ejecución.....	49
Elaboración del Informe de Auditoría.....	49
2.4.4 Acciones Derivadas de la Ejecución de la Auditoría.....	49
Acciones que la ASF Formula, Promueve o Presenta	
Recomendación.....	50
Recomendación al Desempeño .....	50
Promoción de Intervención de la Instancia de Control.....	50
Solicitud de Aclaración Recuperación.....	51
Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias.	51
Denuncia de Hechos.....	55
Denuncia de Juicio Político.....	56
Acciones que la ASF Finca o Impone en forma directa	
Pliego de Observaciones.....	56
Fincamiento de Responsabilidades Administrativas Resarcitorias.	56
Multa.....	58
2.5 Consideraciones Finales.....	59
Anexo 1.....	60

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ESTUDIOS SOBRE LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA**

Introducción.....	68
3.1 Concepto Amplio de Interpretación.....	70
3.2 Quienes pueden Interpretar Derecho.....	71
3.3 Estudios sobre Interpretación Constitucional.....	75
3.4 Los Distintos Métodos de Interpretación del Derecho.....	78
3.4.1 La Interpretación Declarativa.....	78
3.4.2 La Interpretación Correctora.....	80
3.4.3 La Interpretación Extensiva.....	81
3.4.4 La Interpretación Restrictiva.....	82
3.5 El Uso de la Analogía.....	83
3.6 La Interpretación de la Ley Civil a Diferencia de la Penal .....	86
3.7 El Legislador como Productor de Lagunas y Antinomias.....	87
3.8 Consideraciones Finales.....	90

**CAPÍTULO CUARTO**  
**LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN ALGUNOS PAISES**

Introducción.....	92
4.1 Para que nos sirve el Derecho Comparado.....	93
4.2 Países de Referencia:.....	96
4.2.1 España.....	96
4.2.2 Francia.....	105
4.2.3 Argentina.....	107
4.2.4 Estados Unidos de Norte América.....	112
4.3 Consideraciones Finales.....	116

**CAPÍTULO QUINTO**

**LA INTERPRETACIÓN EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**  
**DE LA NACIÓN RESPECTO AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD EN LA**  
**REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL**

Introducción.....	117
5.1 El Derecho a la Información y el Papel que Juega la Auditoría Superior de la Federación.....	118
5.2 Principio de la Rendición de Cuentas .....	122
5.3 En que consiste el Principio de Anualidad de la Revisión de la Cuenta Pública.....	122
5.4 La Interpretación emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al Principio de Anualidad.....	124
5.5 El Impacto de la Revisión de la Cuenta Pública de Obra Pública Multianual.....	127
5.6 Los Argumentos que oponen los Entes Fiscalizados cuando se les requiere documentación correspondiente a Ejercicios Fiscales anteriores al revisado.....	132
5.7 Contenido de la reforma al artículo 79 de la Constitución sobre el principio de anualidad y perspectivas al respecto.....	137
5.8 Consideraciones Finales.....	141
CONCLUSIONES.....	142
BIBLIOGRAFÍA.....	148

Anexo al Capítulo Quinto, Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno social que merma el funcionamiento de las instituciones democráticas que han ido, en el transcurso de los años, consolidando el pueblo y el Estado mexicanos; es triste ver cómo, dentro de las instituciones públicas de nuestro país, pocas son las que se salvan del problema de la corrupción; pero más lamentable es saber que la percepción de la sociedad sobre la clase política, los partidos y aquellos que ejercen el poder es muy mala, pues hay servidores públicos que desvían o disponen de dinero, valores o inmuebles, recibidos por razón de su encargo, para fines distintos a los previstos en el Presupuesto de Egresos.

La Auditoría Superior de la Federación, por medio del control de fiscalización que ejerce sobre las dependencias y entidades de la administración pública federal, verifica la probidad de las actividades de éstos, hace valer la responsabilidad institucional y toma las medidas necesarias directas o indirectas para reestablecer el equilibrio, si no lo hubiere, entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados para evitar la impunidad de ciertos servidores públicos corruptos, para lo cual lleva a cabo procedimientos legales constituidos por una serie de etapas respetuosas de los derechos de los entes fiscalizados; sin embargo, no todos los servidores públicos están dispuestos a ser revisados lisa y llanamente.

El principio de anualidad, tema principal de la presente investigación, constituye un elemento de protección de la seguridad jurídica de que quienes se correlacionan con un ejercicio del gasto público específico, pueden tener un punto terminal en sus responsabilidades; sin embargo, dicho principio en ocasiones constituye una limitante en las acciones de fiscalización de la ASF, pues, los entes auditados escudándose en él se oponen a mostrar documentación relativa a años anteriores a los de la cuenta pública en revisión, circunstancia que impide la transparencia de los resultados.



El objeto del presente trabajo es analizar el llamado principio de anualidad consagrado en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, y 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación para clarificar su espíritu y demostrar con ello que la razón por la cual la revisión de la Cuenta Pública está sujeta al mismo, obedece a fines prácticos de origen contable, imposición y recaudación tributaria o ejercicio del gasto, pero ajena totalmente a la idea de lo inmutable o absoluto, pues puede tener sus excepciones.

La excepción al principio de anualidad se encuentra consagrada en el párrafo segundo del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; sin embargo, por no ser contemplada en el artículo constitucional es constantemente objetada por los entes auditados, razón de más para proponer en el presente trabajo una reforma constitucional que contenga tal excepción, a fin de que exista congruencia entre la ley secundaria y la carta magna.

El capítulo primero comprende los conceptos jurídico-políticos fundamentales con el fin de lograr una mayor comprensión de su significado y su relación con nuestro tema de estudio, como son: el Estado y Estado Democrático de Derecho; la Democracia y Democracia Representativa; el Poder y el Principio de División de Poderes y el Gobierno. Asimismo, se analizará el Fenómeno de la Corrupción en México y su Incidencia en el Control del Erario Público.

En el capítulo segundo se elaborará un estudio de los antecedentes constitucionales del control parlamentario en nuestro país, iniciando por la Constitución Federal de 1824, la Constitución centralista de 1836, las bases constitucionales de la República de 1843, la Constitución Liberal de 1857 y culminando con la Constitución Social de 1917.

Asimismo, el presente capítulo comprende un breve estudio de las facultades fiscalizadoras que la constitución le confiere a la Auditoría Superior de la Federación, desde la planeación de revisiones, selección de dependencias y entidades a fiscalizar hasta la ejecución de auditorías y elaboración del informe

de resultados de la revisión de la cuenta pública; además de presentar brevemente las acciones que la ASF ejerce ante los entes auditados derivadas de la revisión de la Cuenta Pública, tales como la recomendación, la promoción de intervención de la instancia de control interno, la solicitud de aclaración-recuperación, la promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias, el pliego de observaciones, el fincamiento de responsabilidades administrativas resarcitorias, la denuncia de hechos, la multa y la denuncia de juicio político.

En el capítulo tercero, se realizará un estudio respecto de lo que entendemos por interpretación, pues parte fundamental del presente trabajo es interpretar de diversas formas el llamado principio de anualidad, a fin de conocer cuál tipo de interpretación es la que más va acorde con la intención del legislador y también, por qué no, la que más conviene al aplicar la norma en el contexto social. Veremos los diversos tipos de interpretación como la declarativa, correctiva, extensiva y restrictiva.

El capítulo cuarto comprende un análisis del método de control del gasto público en diferentes países; escogí España por la influencia que tienen sus instituciones en nuestro sistema jurídico, a Estados Unidos de América porque, siendo una gran potencia, sentí la curiosidad de saber si parte de dicha grandeza se debe a una eficiente rendición de cuentas; además, veremos a dos países más: Francia y Argentina.

Finalmente, en el capítulo quinto de la presente investigación se analizará el principio de la rendición de cuentas y en qué consiste que dicha rendición se encuentre supeditada al principio de anualidad, además de conocer el criterio de la Suprema Corte de Justicia al respecto. Por último, me permití incluir las más recientes reformas aprobadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto al principio de anualidad en la revisión de la Cuenta Pública, mismas que fueron publicadas poco antes de la culminación del presente trabajo y de las que señalo algunas perspectivas.

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**CONCEPTOS JURÍDICO-POLÍTICOS FUNDAMENTALES**

**SUMARIO**

1. Introducción, 1.1 Concepto de Estado y Estado Democrático de Derecho, 1.2 Estudio sobre la Democracia y Democracia Representativa, 1.3 Concepto de Poder, 1.4 Principio de División de Poderes, 1.5 Concepto de Gobierno, 1.6 Sistema de Pesos y Contrapesos (Checks and Balances), 1.7 El Fenómeno de la Corrupción en México y su Incidencia en el Control del Erario Público, 1.8 En que consiste la Transparencia de la Información Pública Gubernamental.1.9 Consideraciones Finales.

**INTRODUCCIÓN**

A fin de entender la necesidad de la fiscalización de los recursos otorgados a los entes públicos para su sostenimiento debemos hacer alusión a ciertos conceptos que, deben ser comprendidos por el lector. Estos conceptos corresponden a distintas disciplinas del conocimiento humano, tales como el derecho, la ciencia política y la sociología.

Uno de los principios esenciales de la democracia, estrechamente vinculado con la rendición de cuentas, es la división del poder. Sin una determinada división de poder no podría haber una eficaz rendición de cuentas de los gobernantes. Lo contrario de la división del poder es su concentración en una sola persona o institución, lo cual propicia la impunidad, exactamente lo inverso de la rendición de cuentas. Para entender bien el principio de la división de poder y cómo opera, conviene definir brevemente al poder mismo.

La división de los poderes estatales en dos o tres partes esenciales -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, constituye uno de los ejes centrales de la democracia política, pues es a través de esta organización divisoria del poder que es posible gobernar con responsabilidad de los gobernantes.

El ejercicio del poder por parte del gobierno legal y legítimo, el uso de los recursos públicos y el control del poder a través de distintos mecanismos no se entienden

sin un proceso de transición de un Estado liberal de derecho a un Estado social y democrático de Derecho.

Nuestro país ha vivido un periodo largo de transición política, dentro del cual, uno de sus más importantes peldaños es la transparencia de la información pública gubernamental. Todos los ciudadanos tenemos derecho a conocer el manejo y destino del dinero que recaudan los órganos de gobierno, así como de presenciar el castigo que se le imponga a aquellos malos servidores públicos que han desviado los dineros del pueblo para la satisfacción de necesidades personales.

En las siguientes páginas habremos de leer el contenido de los conceptos aludidos en el sumario, que, nos permitirán introducirnos al tema principal de la presente tesis.

### **1.1 Concepto de Estado y Estado Democrático de Derecho**

Variadas son las concepciones existentes respecto al concepto de Estado, a continuación se mencionaran algunas definiciones de varios autores sobre el tema en cuestión.

Para *Jellinek*, el Estado *“es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”*<sup>1</sup>

*Max Weber* afirma que *“caracteriza hoy formalmente al Estado el ser un orden jurídico y administrativo el cual pretende validez no solo frente a los miembros de la asociación que pertenecen esencialmente a ella de nacimiento, sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación”*<sup>2</sup>

Según las exposiciones de *Hans Kelsen* el Estado es nada menos que la personificación del orden jurídico, pues es el resultado de la norma pública que lo

---

<sup>1</sup>ARTEAGA NAVA Elisur “Derecho Constitucional” volumen.2.Editorial Harla. México 1999.p.32.

<sup>2</sup> WEBER, Max. “Economía y Sociedad”. Editorial Fondo de Cultura Económica. Tomo I , 8ª. Edición, México, 1990.

constituye y organiza, y que sólo encuentra sus límites frente a las realidades jurídicas de otros Estados.<sup>3</sup>

La definición que nos aporta el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano acerca de Estado es la siguiente: *“Estado proviene del latín status. El concepto de Estado y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. El Estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una Constitución: el Estado contrata, representa, a sus nacionales, tiene jurisdicción y ejecuta sanciones, en suma el Estado es titular de derechos y obligaciones.”*<sup>4</sup>

Para José María Coloma, éste término se utiliza para designar a la parte formal de la sociedad política perfecta, es decir, a los órganos del poder público, y de forma mas limitada, al mero gobierno.<sup>5</sup>

El Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo concibe al Estado como *“el fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades humanas, o sea, como un ente que nos envuelve y comprende en nuestras relaciones sociales de naturaleza múltiple y polifacética”*.<sup>6</sup>

Debido a que México es un Estado Federal es importante al menos señalar los posibles orígenes de esta forma de Estado. Algunos autores señalan que estos surgen con las primeras colonias Norte Americanas ubicadas entre Canadá y La Florida, cuya independencia estaba en proceso. Es por esto que se señala a los Estados Unidos de Norte América como el punto de donde emerge dicha forma de Estado, la cual, en la actualidad ha sido retomada por la mayoría de los países alrededor de todo el mundo y sobretodo en Latinoamérica.

---

<sup>3</sup> Cfr.- **KELSEN**, Hans, “Teoría general del derecho y del Estado”, UNAM. México; 1983. P. 215.

<sup>4</sup> **NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO**. D-H. Editorial.Porrúa .México 2000.p.1556.

<sup>5</sup> Cfr.- **COLOMA**, José María, “léxico de política”, Quinta edición. Editorial Laia. España; 1975. P. 63.

<sup>6</sup> **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio “Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y amparo”, 6ª edición editorial. Porrúa, México. 2000. p.144.

La transición, puede darse en distintos ámbitos, tales como la economía, la política, la cultura, el derecho. La transición vista a grosso modo es un cambio, una evolución que necesariamente debe darse en cualquier sociedad del mundo. Si algo se ha probado a lo largo de la historia es que las sociedades son dinámicas, que aún funcionando en una aparente estabilidad siempre hay alguien que está inconforme, por lo que desea que las cosas cambien. Si no son los campesinos, son los trabajadores en las fábricas, los estudiantes, el magisterio, los industriales, la iglesia o cualquier otro sector de la población.

Para *Fix Fierro y López Ayllón*. Las transiciones son “*procesos de cambio en los cuales dos paradigmas o modelos de organización social se ven confrontados, en una sociedad determinada, cuando uno de ellos ha entrado, de manera más o menos súbita, en situación de crisis y el otro se perfila como alternativa para su sustitución.*”<sup>7</sup>

Estado y derecho son realidades político-jurídicas que caminan de forma paralela, siempre juntos, inseparables. Lo elemental de las relaciones sociales no está normado por un poder que manda, sino por un poder que tiene justificación para actuar; no se impone por la fuerza, sino por factores ajenos y anteriores a él. El Estado mismo es consecuencia del derecho, y éste último es su finalidad. La coacción y la coercibilidad no son supuestos de la norma sino sus consecuencias, en tanto así lo determine el Estado. En ese orden de ideas, es el Estado quien coacciona y no el derecho.

Para *Raúl Eugenio Zaffaroni* el Estado de Derecho no existe, aunque reconoce la existencia de un Estado de Policía, consecuentemente, mientras más represión existe menos Estado de derecho hay. Se trata de dos realidades que conviven, y que el incremento de una de ellas necesariamente reduce a la otra. “*El Estado de Derecho es concebido como el que somete a todos los habitantes a la ley, y se*

---

<sup>7</sup> **FIX, FIERRO**, Héctor y **LÓPEZ AYLLÓN**, Sergio, “Estado de derecho y transición jurídica”, UNAM. México; 2002, p. 99.

*opone al Estado de policía, en que todos los habitantes están subordinados al poder del que manda.”<sup>8</sup>*

El Estado de Derecho fue concebido para proveer a sus miembros todos los elementos necesarios para permitirles la búsqueda de la felicidad. Encuentra su fundamento en la Constitución, concebido como un pacto celebrado por el pueblo libre y soberano y al que se le reconoce valor supremo. “*„la constitución deja de ser un contrato de gobierno (pacto subjectionis) y se convierte en el instrumento de la comunidad que institucionaliza el ejercicio del poder...los fines de la institucionalización del poder no son ventajas recíprocas, como en el caso del contrato en que se fijaban condiciones en base a las cuales el gobernante ejerce el poder, sino fundan el principio que lo legitima.”<sup>9</sup>*

La formación del Estado de Derecho ha dependido de la interacción de un cúmulo de factores y de una conjunción de procesos históricos. No cabe duda de que influyeron en su formación, los avances técnicos jurídicos con las ideas racionalistas del derecho natural, de donde se piensa que el Estado debe garantizar al hombre el disfrute de una serie de derechos fundamentales a través de los cuales encuentra su propia felicidad. Al mismo tiempo se legitimó el ejercicio del poder del Estado, fijándose sus límites y funciones, para lo cual fue de gran ayuda el principio histórico de la división de poderes.

Además, a partir del principio de supremacía de la Constitución se impuso el imperio de la ley dentro del Estado como una garantía de que el derecho existente sería aplicado en los términos que el mismo establecía.

El Estado de Derecho, en términos generales, es aquel en que se respeta el orden jurídico, tanto por los particulares, como por las autoridades. Es aquel en el que el conglomerado social cree en la fuerza del derecho para regular la vida colectiva,

---

<sup>8</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl, “Derecho penal, parte general”, Porrúa. México; 2001. p. 5.

<sup>9</sup> GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (editores), “Transiciones y diseños institucionales”, UNAM, México; 1999. p. 45.

para evitar que la conducta de los hombres salga del cauce de la legalidad y de todas las fuentes que nutren el derecho.

El autor *Jaime F. Cárdenas Gracia* se pregunta que si siendo los actores políticos quienes juegan un papel fundamental en la construcción de los regímenes políticos, sin que sean los factores socioeconómicos y culturales tan trascendentes, entonces, ¿países como México pueden aspirar a la democracia?<sup>10</sup>

Se pueden distinguir dos tipos de transiciones, a saber: Las que pasan de un régimen no democrático hacia uno de corte democrático y los que buscan la estabilización o institucionalización de las prácticas democráticas en países donde aún no están aseguradas aquellas. México es un país en donde apenas se está dando un cambio hacia la cultura democrática. Por muchos años, el poder estuvo acaparado por un solo partido político, dentro del cual se repartía para mantener una hegemonía y un dominio absoluto sobre las instituciones políticas. Nuestra incipiente democracia nos invita a realizar trabajos que como en éste buscamos soluciones para el mejoramiento de las instituciones jurídicas.

## **1.2 Estudio sobre la Democracia y Democracia Representativa**

El vocablo democracia proviene del griego “demos” que significa pueblo, y de “kraeteia”, que significa gobierno; que de manera conjunta se trata del gobierno del pueblo.

*Giovanni Sartori* señala que definir la democracia es importante porque así sabemos a que debemos atenernos, que esperamos de ella<sup>11</sup>.

La democracia directa es la que ejerce el pueblo sin intermediarios; en la que todo el pueblo interviene para la producción legislativa, para la toma de decisiones y para asignar los cargos públicos. El ejercicio de esta democracia sólo es posible en comunidades políticas con pocos habitantes, pues resulta difícil congregarse a un

---

<sup>10</sup> CFA.- **CÁRDENAS GRACIA**, Jaime F. “Transición política y reforma constitucional en México”, UNAM. México; 1994. p. 23.

<sup>11</sup> CFA. **SARTORI GIOVANNI**, “¿Qué es la democracia?” Instituto Federal Electoral, México, 1993. p.3



gran número de elementos para el ejercicio de tales facultades. En la actualidad, solo se estatuye en algunos municipios con reducido número de habitantes que enfrentan problemas más simples que los que se enfrentan en municipios más grandes y con mayor número de pobladores.

La democracia representativa se ejerce a través de representantes populares, electos periódicamente a través de los mecanismos que se hayan servido construir. Los elegidos desempeñarán las funciones públicas por un periodo determinado de tiempo. El pueblo sólo debe encargarse de vigilar que las decisiones adoptadas por sus representantes sean en beneficio de sus representados. Dada la complejidad del estado moderno, la única democracia posible es la representativa.<sup>12</sup>

La idea de representación política, así entendida encuentra su más grande consagración en el celebre discurso de *Sieyès*, según el cual, la representación tiene su origen en el principio de la división del trabajo, que es un principio general de todas las sociedades complejas. Con sus variantes, según el autor, tanto *Schumpeter* como *Kelsen* coinciden en que la representación política es el resultado de la acción conjunta de dos principios distintos, a saber: El principio democrático por un lado, y el principio de la división del trabajo por el otro.

Para *Rousseau*, no hay mas democracia que la democracia directa aunque no niega la posibilidad de la democracia mediata, que se ejerce cuando el pueblo no actúa directamente, sino a través de órganos, justificando este mecanismo exclusivamente por razones de índole técnico, mas no de principio. Este entiende que los representantes electos son solo portavoces de la voluntad del pueblo, y sometidos consecuentemente al mandato imperativo de los ciudadanos.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> CFA.- **COLOMA**, José María, “Léxico de política”, Editorial Laya, España; 1975. pp. 47 y 48.

<sup>13</sup> CFA.- Varios autores, “I Jornadas de derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984”, Asociación española de letrados de Parlamentos. España; 1984. p. 150.

Otra corriente sostiene que el principio de representación era concordé con la realidad del siglo XIX, mas no con la que se empezó a vivir desde el siglo pasado y en consecuencia con nuestra democracia. Afirma que nuestra democracia ha dejado de ser representativa para transformarse.

De acuerdo a esta teoría, *Leibholz* sostiene que la naturaleza de la representación se ha transformado de política a plebiscitaria. Pese a que la teoría del alemán tiene aspectos muy interesantes, para *Rubio Llorente* también tiene una serie de inconvenientes que atenúan su atracción.<sup>14</sup>

Para *Amador Rodríguez Lozano* y *Miguel Carbonell*, teniendo presente la gran distancia que existe entre los representantes y los representados, no cabe duda que la representación política requiere ser modificada y revitalizarse en el corto plazo, pues de lo contrario el desinterés por la política que ya se advierte en muchos países, terminará por convertir a la democracia, que tan solo servirá para mantener empleada a la elite política local. El evidente alejamiento de los partidos políticos con los electores, los representantes políticos además, han demostrado su falta de capacidad técnica y su escaso compromiso ético, sobre todo en países de América Latina. La representación política se ha burocratizado.<sup>15</sup>

En la opinión de *José Juan González Encinar* los partidos y la representación no son en la Constitución fines en si mismos, sino instrumentos para lograr dichos fines. “*El auténtico dilema de un sistema democrático consiste en conseguir la combinación óptima entre cantidad de participación y calidad de las decisiones*”.<sup>16</sup>

Para *Javier Patiño Camarena*, la democracia representativa “*Es la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la*

---

<sup>14</sup> CFA.- Varios autores, “I Jornadas de derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984 “, AP. Cit. Pp. 156 a 159.

<sup>15</sup> CFA.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Nuevo diccionario jurídico mexicano”, Tomo P-Z. Editorial Porra, S.A. México; 2001. P. 3221.

<sup>16</sup> **GARRORENA MORALES**, Ángel, “El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la asamblea regional de Murcia (11 – 13 de abril de 1988)”, Editorial Techos. España; 1990. P. 79.

*voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes*<sup>17</sup>

Sartori critica la expresión de la “*Democracia representativa*”, pues atendiendo al sentido literal de los términos no se refleja lo que en la realidad quiere expresar; por regla acepta la existencia de las elecciones y la representación.

Se dice que hay una democracia representativa cuando un grupo de actores políticos, electos por el pueblo a través de los mecanismos institucionales para ello, representan los intereses de la colectividad en las decisiones políticas fundamentales. La democracia representativa debe ser un instrumento útil para el pueblo; por desgracia está monopolizada y acaparada por los partidos políticos. No encuentro en el discurso de los políticos y mucho menos en sus acciones, un verdadero interés por la protección de los derechos de la ciudadanía, parece que sólo se dedican a la protección de los intereses grupales y de partido.

Los ciudadanos somos utilizados por los actores políticos cada vez que necesitan de nuestro voto, para luego volverse a olvidar de nosotros. Hacen promesas que saben de antemano, no pueden cumplir, pero lo hacen de tal forma que convencen a millones de mexicanos, quienes depositamos nuestra confianza en personas que han demostrado poca ética y una carencia de valores impresionante, a tal grado que me atrevo a decir que en México, ni hay democracia, y tampoco es representativa.

### **1.3 Concepto de Poder**

Max Weber concibe el poder en los siguientes términos “*La probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad*”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> PATIÑO CAMARENA, Javier, “Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006” UNAM, México, 2006. p.6

<sup>18</sup> WEBER Max. AP. Cit, p. 43.

El poder es un concepto normativo, que describe la situación de la persona o entidad capaz de exigir a los demás la obediencia de sus mandatos. Este mando descansa sobre el sistema jurídico aprobado por la colectividad en donde se desarrolla la relación de poder. Generalmente, el derecho a mandar se acompaña de los medios necesarios para hacer eficaz la voluntad de quien detenta el poder.

La existencia de un poder supone que el sistema cultural de una colectividad ha legalizado y legitimado las relaciones basadas en derecho en donde unas personas tienen la potestad de mandar y las otras, la obligación de obedecer, motivo por el cual la autoridad es la cualidad de aquel que ha sido investido de poder.<sup>19</sup> El poder es aquella forma de influencia o dominación establecida por las normas, las creencias y los valores de la sociedad donde se ejerce.

El poder en si mismo es una tentación destructora y malévolas que corrompe a los hombres y los transforma. Lo peor de todo es que el poder es inherente al ser humano, que vive en sociedad y necesita del dominio de los otros para el desarrollo de la vida social. Al mismo tiempo debemos reconocer que el poder y la autoridad son un medio para servir a la comunidad.<sup>20</sup>

El poder es amplísimo, y se puede ejercer a través de la religión, de la economía, de la política, del deporte, de la cultura, etc. A nosotros realmente nos interesa tomar algunos aspectos del poder político, pues la Auditoría Superior de la Federación es una entidad emanada de un ente político (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión) y ella se encarga de controlar el manejo de los dineros del erario por parte de los servidores públicos.

Considero que es uno de los aspectos del poder que más les ha preocupado a los filósofos, abogados, politólogos y sociólogos. Todos ellos preocupados por la manera en que se alcanza, como se conserva y la manera en que se ejerce,

---

<sup>19</sup> Cfr.- **DUVERGER**, Maurice, “Sociología de la política, Elementos de ciencia política”, Editorial Ariel, España; 1983. P. 183.

<sup>20</sup> Cfr.- **ARRIOLA**, Juan Federico. Op. Cit. Pp. 67 y 68.

cuales son sus tipos y sus límites, quienes son sus depositarios y sus destinatarios, los derechos y obligaciones que confiere.

Para *Andrés Hauriou*, el poder político “*es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y la competencia. Cuando no está sometido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados.*”<sup>21</sup>

De la lectura de sus palabras, podemos desprender que el autor denomina como “poder político de hecho” a lo que otros autores llaman “dominio”. En un estado de derecho, el poder sólo puede y debe ser ejercido por las personas en quienes el pueblo ha depositado esa facultad o potestad, porque para ello se han creado mecanismos para su nombramiento y aprobación colectiva. En ese orden de ideas, una persona o grupo de ellas ejerce dominio sobre sus semejantes a través de la fuerza, mientras que el poder sólo se ejerce legitimado en el derecho.

Para los efectos del presente trabajo he elegido las palabras de un hombre que ha hecho historia, *José Ortega y Gasset*, quien en su momento llegó a escribir las líneas que a continuación cito:

*“Contra la violencia del Poder público, siempre hallará la sociedad o parte de ella algún arma de análogo Poder ofensivo (...). Los tipógrafos han respondido a la ley violenta con una violencia ilegal. Lleva, sin duda, el gobierno la irónica ventaja de que todo lo que el hace es legal. La sociedad, o parte de la sociedad, cuando se siente herida, responde a su manera y su manera suele ser francamente ilegal.”*

Por lo que finalmente lo lleva a concluir que “*La injusticia de la autoridad engendra inevitablemente la ilegalidad social*”.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> **HAURIOU**, Andrés, “Derecho constitucional e instituciones políticas”, traducido por José Antonio González Casanova, editorial Ariel, España; 1971. pp. 123 y 124.

<sup>22</sup> Cfr.- **ORTEGA Y GASSET**, José, “Obras completas”, Tomo X. Alianza editorial. Revista de occidente. España; 1994. P. 526.

Las palabras que han sido seleccionadas nos llevan a la conclusión de que a toda acción le corresponde una reacción. Si los gobernantes ejercen el poder para violentar el estado de derecho, las garantías de los gobernados y hacen de ellos su objeto de burla tendrán que sufrir las consecuencias. En algunos casos, la reacción de la sociedad será francamente violenta, como en el caso de los trabajadores del magisterio, de los campesinos, de los que se autoproclaman defensores de los pueblos indígenas, etc. En otras ocasiones, la ciudadanía hace uso de los mecanismos institucionales para enfrentar al gobierno, como por ejemplo cuando se presenta una demanda ante los tribunales administrativos por arbitrariedades y abusos de poder, cuando se presenta alguna queja ante las comisiones de los derechos humanos, o se acude ante el Ministerio Público en denuncia de hechos perpetrados por autoridades que abusan del poder y lo ejercen en contra de los gobernados despóticamente.

#### **1.4 Principio de División de Poderes**

Para el doctor *Héctor Fix Zamudio*, la formulación definitiva de la teoría de la división de poderes se realizó por Locke<sup>23</sup> y Montesquieu; siendo éste último el mas cercano predecesor y creador indiscutible de dicha doctrina.<sup>24</sup>

*Montesquieu* al igual que sus antecesores analiza el poder y la soberanía, y en quién debe residir para beneficio del pueblo y llega a la conclusión de que debe haber un sistema de equilibrio de pesos y contrapesos para que el poder detenga al poder. La obra de *Montesquieu*, se inclina por denominar a la división de funciones en el ejercicio del poder público prevaleciente en las instituciones inglesas, como una división de poderes; y como el poder emana del pueblo, de los individuos, sostiene una división bipartita entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, depositando como departamento del Poder Ejecutivo al Poder judicial.

---

<sup>23</sup> Una de las diferencia fundamentales entre este autor y el pensamiento de Montesquieu es que éste último desmembra el poder judicial del poder ejecutivo, mientras que Locke solo habla de dos poderes, siendo estos el legislativo y el ejecutivo, dentro del cual se ejerce el judicial; al entrañar la aplicación de las leyes al caso concreto.

<sup>24</sup> Cfr.- **FIX ZAMUDIO**, Héctor y **VALENCIA CARMONA**, Salvador, “Derecho constitucional y mexicano comparado”, Porrúa. y UNAM. México; 1999. P. 385.

*“Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los principales, o de los nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares”.* Esto se traduce en que no hay libertad, si el ejecutivo y el legislativo se reúnen en la misma persona o corporación. Lo mismo acontece si el poder judicial no está separado del legislativo y del ejecutivo, toda vez que unido al legislador, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario; y si estuviese unido al ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.<sup>25</sup>

*Burgoa Orihuela, sostiene que contrariamente a lo que suele suponerse, en el sentido de que la tesis de Montesquieu refiere a una obligada y tajante separación de poderes, el mismo creador de la teoría hablaba de una especie de interdependencia entre ellos, al aseverar que: “Éstos tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial- deberían dar lugar al reposo o la inacción; pero como el movimiento necesario de las cosas los obligaría a moverse, tendrán que marchar de acuerdo”.*<sup>26</sup>

Para el autor español, *Rafael de Agapito Serrano* “el contenido concreto de su propuesta representa por una parte la aplicación de este conocimiento teórico a la realidad histórica. Su formulación concreta tiene en consecuencia un significado político en el sentido de que, siendo aplicación jurídica de algunos principios a una forma histórica determinada, es también una solución de naturaleza histórica.

*El no distinguir entre ambos aspectos es la causa de una serie de dificultades para la interpretación de esta teoría que impiden una apreciación de su verdadero significado constitucional. Si se confunden estos dos momentos, se llega al tópico ampliamente difundido de que lo que se propone es una fragmentación del poder*

---

<sup>25</sup> Cfr.- Chevalier, “Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo hasta nuestros días”, Editorial Aguilar. España; 1974. Pp. 123 y 124.

<sup>26</sup> **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, “Derecho constitucional mexicano”, 14ª edición. Porrúa. México; 2001. P. 206.

*del Estado que, según esta opinión, ha de integrarse a través de la integración de varias fuerzas”.*<sup>27</sup>

Si bien es posible asignar una función específica a un determinado órgano en la teoría, en la práctica no sucede lo mismo. Llevando con rigidez el principio de división de poderes implicaría que la función legislativa se asignara exclusivamente al órgano legislativo, la administrativa al ejecutivo y el jurisdiccional al judicial.

La Carta Magna inviste a determinados individuos u órganos del Estado para el desempeño de una o varias funciones estatales. Les asigna pues, la creación de normas generales y abstractas, la aplicación de la Constitución y de las normas que de ésta emanan, depositándose las mismas en órganos específicos del Estado, y la aplicación de la ley siempre que hay un conflicto de intereses.<sup>28</sup>

Fundamento constitucional del principio de división de poderes:

*Artículo 49.-“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 sólo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.*

El Dr. *Jorge Carpizo*, al igual que el maestro *Burgoa* son de la opinión de que la constitución mexicana no es la de la adopción del principio de la división de poderes, sino que tan sólo existe un poder, que para su ejercicio se divide en ramas, siendo la misma constitución la que expresamente les designa sus

---

<sup>27</sup> **AGAPITO SERRANO**, Rafael de, “Libertad y división de poderes. El contenido esencial del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu”, Tecnos. España; 1989. P. 148.

<sup>28</sup> Cfr.- **GAMAS TORRUCO**, José, “Derecho constitucional mexicano”, Porra y UNAM. México; 2001. Pp. 341 y 342.



facultades, así como el marco de colaboración entre los órganos encargados del ejercicio del poder.<sup>29</sup>

*Jorge Fernández Ruíz* al abordar el tema de la racionalidad e irracionalidad del poder político distingue entre el ser y deber ser de este objeto de estudio. El problema veo yo, es que la realidad del poder político se muestra ilegítima, ilegal, inmoral, cruel, corrupta, cuando lo que esperamos de su ejercicio es todo lo contrario. No se debe ser tan pesimista al vaticinar la desaparición del poder político, como tampoco creo que desaparezcan las estructuras que lo ejercen.<sup>30</sup>

### 1.5 Concepto de Gobierno

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40 establece que *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta ley fundamental.”*, conformándose así nuestra forma de gobierno.<sup>31</sup>

En términos generales el Estado, concebido como un sinónimo de nación (concepción sociológica): es *“aquel grupo de hombres establecidos en un territorio determinado y dependiente de una misma autoridad”*. Asimismo al Estado se le ha concebido en sentido estricto (malamente) como al aparato que gobierna a la sociedad, como si se tratara de un sinónimo de gobierno.

Para *José Gamas Torruco* el *“gobierno significa conducción o dirección, el timón de la nave. Desde hace siglos se califica como gobierno al ejercicio del poder a*

---

<sup>29</sup> Cfr.- **CARBONELL**, Miguel (coordinador) “Diccionario de derecho constitucional”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa. México; 2002. Pp. 206 y 207.

<sup>30</sup> Cfr.- **FERNÁNDEZ RUIZ**, Jorge, “Poder legislativo”, 2ª edición, Porrúa y UNAM, México; 2004. Pp. 20 y 21.

<sup>31</sup> La forma de gobierno que actualmente nos rige no ha estado conformada en la historia constitucional mexicana de la misma forma. Por ejemplo la Constitución de 1836 fue centralista, y conocida también como las Siete Leyes constitucionales, éste mismo régimen fue respetado en las Bases Orgánicas de 1843, pero volviendo a regir el sistema Federal para la Constitución de 1857. Léase **TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Leyes fundamentales de México 1808-1995”, Porrúa. México; 2000.

*través del sistema político, en el seno del mismo y hacia la sociedad. Significa la atención y dirección que a través de decisiones y acciones se dé a las demandas y apoyos sociales.*<sup>32</sup>”

*Enrique Pérez de León, concibe al gobierno “...por una parte, al conjunto de autoridades que investidas de Poder de mando, integran con el territorio y con el pueblo, al Estado; y por otra, al orden normativo de la conducta jurídica del pueblo”.*<sup>33</sup>

Por gobierno se debe entender la actitud de gobernar a las personas, dirigir sus destinos, dominar y administrar sus patrimonios. No solo entraña el poder de mando, sino que entraña la obligación de la buena administración y dirección de la sociedad. Esto debe interpretarse en el sentido de que la persona que detente el poder, por mandato del pueblo, lo debe hacer con un único propósito, darles un buen destino a las personas que se encuentran sometidas a su potestad.

Normalmente al gobierno se le ha identificado con los órganos del Estado en que deposita el Poder Ejecutivo, excluyendo al resto, aunque desde mi particular punto de vista los órganos del legislativo gobiernan mediante sus actos de naturaleza legislativa o de control de la administración pública; asimismo, el judicial gobierna mediante la aplicación de las normas en los casos concretos en donde hay controversia. Malamente se han excluido a los dos poderes cuando el acto de gobierno de cualquiera de ellos comprende los siguientes elementos: unilateralidad, inoperatividad y coercitividad.

*Para Ignacio Burgoa el gobierno es “el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenecen, y en su acepción dinámica se revela en sus propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.”*<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> **GAMAS TORRUCO**, José, “Derecho Constitucional mexicano” Porrúa y UNAM. México; 2001. P. 277.

<sup>33</sup> **PÉREZ DE LEÓN**, Enrique E. “Notas de derecho constitucional y administrativo”, 12a edición. Porrúa. México; 1991. P. 86.

<sup>34</sup> **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. Derecho Constitucional mexicano. Op. Cit. P. 401.

*Hans Kelsen* afirma que el principal problema de la política es la clasificación de los gobiernos. En su concepción, el gobierno puede ser democrático o autocrático. En el primero la voluntad representada en el orden jurídico del Estado se identifica con la voluntad de sus súbditos; es decir, es legítima; en el segundo, la voluntad de una sola persona es la suprema ley. En lo que se ha llamado democracia a través de los siglos se hace referencia a un gobierno en que las decisiones y acciones del sistema político se producen mediante la participación de los afectados por dichas medidas, involucrando al mayor número de individuos.<sup>35</sup>

### **1.6 Sistema de Pesos y Contrapesos (Checks and Balances)**

Las relaciones entre el Poder ejecutivo y el legislativo nos permiten conocer el sistema de gobierno de un país. En la actualidad existen dos principales sistemas, a saber: el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

*Para Maurice Duberger “el parlamentarismo es el sistema en el cual el parlamento tiene la dirección del gobierno y los ministros del gabinete son responsables ante él”.*<sup>36</sup>

En la opinión de *Kart Lowenstein* las notas que distinguen el parlamentarismo, son:

- Los miembros del gabinete son miembros del parlamento.
- El gabinete esta formado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición integran la coalición parlamentaria.
- El líder del gabinete es llamado Primer Ministro.
- Mientras que el gabinete cuente con el respaldo de la mayoría en el parlamento podrá subsistir.
- Aunque la administración pública se encomiende al gabinete, éste se encuentra en constante revisión por el parlamento.

---

<sup>35</sup> Cfr.- **KELSEN**, Hans. Op. Cit

<sup>36</sup> **DUVERGER**, Maurice, “La Instituciones políticas y derecho constitucional”, 6ta. Edición. Editorial Ariel, España 1982. P. 246.

Entre el parlamento y el gobierno existe un control mutuo. Por un lado el parlamento puede exigir la responsabilidad política del gobierno, ya sea a uno de sus miembros o a todo el gabinete. El parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar voto de censura al gabinete obligándolo a renunciar. Para su defensa, el gobierno tiene la facultad de disolver al parlamento y convocar a elecciones para que sea el pueblo quien decida cual de los dos tiene la razón.<sup>37</sup>

El sistema presidencial se caracteriza principalmente por que el gobierno está en manos de un presidente elegido por el pueblo, y su gabinete lo conforma una serie de personas que libremente pueden ser nombrados y removidos del cargo, y no son responsables frente al Congreso, aunque tengan la obligación en el caso de México, de rendir un informe anual sobre el estado de sus gestión. El sistema presidencial marca cierta independencia entre el Poder legislativo y el ejecutivo. Así como el último no puede disolver el Congreso, éste carece de la facultad de emitir voto de censura, siendo lógico, puesto que el presidente no es responsable ante el Congreso. Toda vez que el presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría parlamentaria, esto puede traer como consecuencia ingobernabilidad y una etapa de caos, pues sus diferencias políticas pueden aflorar en sus relaciones.

Nuestro sistema prevé mecanismos de pesos y contrapesos entre los órganos de ambos poderes, sobre los que haré comentario en las siguientes líneas.

**Control sobre la facultad de nombramiento.**- El artículo 89 constitucional dispone ciertas facultades del ejecutivo que tienen que ser sometidas a consideración del senado de la República e incluso algunas tienen que ejercerse con la aprobación de éste; por ejemplo, el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte, los agentes diplomáticos y los cónsules generales (fracción III); lo mismo para el nombramiento de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados Superiores de Hacienda (fracción IV), para la designación del Procurador General de la

---

<sup>37</sup> Cfr.- LOWESTEIN; Kart, "Teoría de la constitución ", España 1995, Pp. 105 a 107.

República (fracción IX) así como para la presentación de la terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

He aquí una forma en que el legislativo, a través del Senado sirve de contrapeso en la facultad de nombramiento del ejecutivo.

**Control presupuestal.**- La Cámara de Diputados, en su calidad de representante del pueblo tiene la facultad de aprobar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos de la Federación. Así pues, tanto los gastos como los ingresos de toda la administración pública, incluyendo los órganos de los tres poderes están a merced de la Cámara Baja. Este control bien utilizado evita la creación de un presupuesto inflado por parte de quien lo pretende ejercer y evita la creación de imposiciones demasiado exageradas que rompan con los principios fundamentales del impuesto.

**Fiscalización del gasto público.**- Así como la Cámara de Diputados tiene ingerencia en la aprobación del presupuesto de egresos y en la ley de ingresos, es también la que está legitimada para revisar la cuenta o gasto público; es decir, deben revisar que los dineros públicos hubiesen sido utilizados en los rubros especificados en las leyes antes citadas.<sup>38</sup>

Tal y como lo expone *Carpizo*, *“estas facultades otorgan a la Cámara de Diputados un poder indiscutible, ya que pueden poner en entredicho la honorabilidad de la administración, y como se ha escrito; el prestigio del ejecutivo queda a merced de los diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenar los gastos.”*<sup>39</sup>

**Función jurisdiccional.**- La exigencia de la responsabilidad por la comisión de determinados delitos por parte de los congresistas o los miembros del gobierno, ha sido también una atribución que ha caracterizado a los Parlamentos. El juicio político es procedente por actos u omisiones de los servidores públicos señalados

---

<sup>38</sup> **FERNÁNDEZ DE PIRLA**, José María, “El tribunal de cuentas de las comunidades europeas y los tribunales de cuentas de los países miembros: competencias y relaciones”, Tribunal de Cuentas. España; 1991.

<sup>39</sup> **CARPIZO**, Jorge, “La Constitución Mexicana de 1917”, Porrúa, México; 1998. P. 275.

en el artículo 110 Constitucional, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.<sup>40</sup> Cabe señalar que el juicio político sólo se podrá llevar a cabo durante el tiempo en que el servidor público ejerza funciones, y hasta dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Es competencia del Congreso de la Unión la valoración de la existencia y gravedad de los actos u omisiones de los servidores públicos de que se trate, pero cuando éstos tengan el carácter de delictuosos se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo que disponga la legislación punitiva.

Respecto al juicio político y la declaración de procedencia es importante traer lo escrito por *Arteaga Nava* en relación a la esencia del mismo y las consecuencias en la clase política. *Arteaga Nava* sostiene que el juicio de responsabilidad del que conoce la Cámara de Senadores en su actuación de Gran Jurado, es un acto eminentemente político, ya que no busca la justicia, no es imparcial, ni está exento de prejuicios, no busca la verdad dado que no siempre castigará al culpable y absolverá al inocente. Se trata pues, de un instrumento de poder, responde a una moral: la del dominio.<sup>41</sup>

## **1.7 El Fenómeno de la Corrupción**

En los diccionarios de la lengua española, se observan diferentes acepciones de la palabra corrupción, como: "*Sufrir la materia viva el proceso de descomposición de sus elementos o de mal funcionamiento orgánico que son característicos del final de la vida: corromperse una sustancia, corromperse un fruto, corromperse un cuerpo*", *Hacer que algo se descomponga, se eche a perder o se altere poniéndole alguna sustancia que desencadene ese proceso: corromper las aguas, corromper el aire, Hacer que alguien cometa malas acciones o adquiera vicios, malas costumbres, etc; corromper a un menor, corromper a los niños; Hacer mediante soborno que alguien, en particular un funcionario o un empleado de gobierno,*

---

<sup>40</sup> Cfr.- **MORA DONATO** Cecilia Judith,"Principales procedimientos Parlamentarios", LVIII legislatura, México; 2001. P. 49.

<sup>41</sup> Cfr.- **ARTEAGA NAVA**, Elisur. Op. Cit. pp. 956 a 958.

*actúen al margen o en contra de la ley y falte a la moralidad de su cargo ;corromper al secretario, corromper al policía.”<sup>42</sup>*

La acción de corromper no es propia de la sociología o de las ciencias sociales, también se le utiliza en distintos ámbitos del conocimiento humano, aunque en ello siempre está presente una idea negativa, de rompimiento, de perturbación.

*Hilda Basulto* entiende por la acción de corromperse “*Alterarse y trastocarse la forma de una cosa. Echarse a perder, depravarse, pudrirse. Estragarse, viciarse, pervertirse.*”<sup>43</sup>

### **1.8 En que consiste la Transparencia de la Información Pública Gubernamental**

El diario de debates de la Cámara de Diputados que se refiere a la reforma al artículo sexto constitucional del año de 1977, consigna el entusiasmo por la consagración de la garantía informativa. El Diputado Jorge Garabito Martínez, vio como un cambio positivo, el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de difusión, sobre todo la radio y la televisión. Por su parte, la Diputada Marcela Lombardo de Gutiérrez propuso una adición al texto de la iniciativa en el sentido de que “*el derecho a la información será garantizado por el Estado, oportunamente, en toda circunstancia y sin cortapisas*” y el Diputado Carlos Ortiz Tejeda afirmó que un hombre desinformado es un hombre a ciegas, y un mundo desinformado no puede ser solidario, democrático, consciente. La información es cultura y posibilidad de convivencia.

A través de esta reforma, se introdujo en nuestra Carta Fundamental el concepto de derecho a la Información debido al desarrollo de los medios masivos de comunicación, pues a la imprenta se añadieron el cine, la radio, la televisión e Internet. El desarrollo de la comunicación masiva y sus efectos, han producido una

---

<sup>42</sup> LARA, Luis Fernando (Director), “Diccionario del español usual en México”, El Colegio de México, 1996. p, 289 y 290.

<sup>43</sup> BASULTO, Hilda, “Diccionario de verbos”, Editorial Trillas, México, 1991. p, 307.

preocupación por proveer los instrumentos jurídicos adecuados para su regulación.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial del 4 de octubre de 1977 y en los debates sobre esta reforma que se produjeron en ambas cámaras del Congreso de la Unión, se desprende que el derecho a la información se introdujo como parte de la “reforma política” y en ese contexto, tiende a propiciar a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación masivos; pero al incorporarse al artículo 6º constitucional, asumió un contexto mucho más amplio, como un derecho fundamental de los gobernados vinculado a la libertad de manifestación de las ideas establecido con anterioridad en el mismo precepto constitucional.

El derecho a la información es el antecedente inmediato del derecho al acceso a la información pública gubernamental. El proceso de transparencia de la información pública aún está llevándose a cabo, apenas se está conociendo su sentido y su espíritu por parte de las autoridades y por los ciudadanos, pocos conocemos nuestro derecho a exigir a las autoridades que nos informen sobre los asuntos públicos que nos atañen a todos.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, entre los que destaca el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial de la Federación y sus órganos, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal; Art. 1º.

En relación al procedimiento, obliga a todos los órganos de gobierno a establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información de conformidad con los principios y plazos establecidos en la ley de transparencia que por su propia y especial naturaleza deben entenderse



reducidos. En las medidas que al efecto adopten habrán de contemplar: las unidades administrativas responsables de publicar la información, las unidades de enlace o sus equivalentes, el Comité de Información o su equivalente, los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial, el procedimiento de acceso a la información e incluso un recurso de revisión a efecto de impugnar las resoluciones que no sean favorables al peticionario, los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales y una instancia interna responsable de aplicar la ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

Con apego al contenido del artículo 21 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la *Auditoría Superior de la Federación* debe tener acceso a los datos, libros y documentos relativos al ingreso y gasto público de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Por lo que hace a la relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por instituciones de crédito les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva de la información y no divulgarla porque de esa manera se pone en riesgo el trabajo fiscalizador del órgano constitucional.

Para el cumplimiento de los fines previstos en el mismo ordenamiento los órganos de control interno de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales deberán proporcionar la documentación que les solicite la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de la fiscalización que realicen o cualquier otra que se les requiera.

## **1.9 Consideraciones Finales**

- a) El estudio del concepto del Estado y su transición al Estado democrático de derecho es una parte fundamental para comprender la necesidad de transparentar el ejercicio de las facultades de los órganos públicos.

- b) La democracia representativa es producto de la división del trabajo y de la creciente complejidad de las sociedades modernas. La Auditoría Superior de la Federación es un órgano técnico de la Cámara de Diputados, por lo tanto es producto de la democracia representativa.
  
- c) Los excesos en el ejercicio del poder y la corrupción de los gobernantes son la justificación histórica del principio de la división de poderes, de la teoría de los pesos y contrapesos así como de la existencia de los tribunales de cuentas o los órganos fiscalizadores del presupuesto.
  
- d) La transparencia, la lucha contra la corrupción y la impunidad; la cultura de la legalidad y el impulso de los valores en el servicio público son asuntos para debatir ampliamente cuyo eje fundamental se sustenta en la necesidad de recobrar la confianza ciudadana en las instituciones, en la autoridad y en las políticas públicas.

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EN EL EJERCICIO DEL GASTO**  
**PÚBLICO FEDERAL**

**SUMARIO**

2. Introducción, 2.1 Qué se entiende por Control Parlamentario del Poder, 2.2 Antecedentes Constitucionales del Control Parlamentario del Poder, 2.2.1 Constitución Federal de 1824, 2.2.2 Constitución Centralista de 1836, 2.2.3 Bases Constitucionales de la República de 1843, 2.2.4 Constitución Liberal de 1857, 2.2.5 Constitución Social de 1917, 2.3 Aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación, 2.4 Rendición de Cuentas a través de la Auditoría Superior de la Federación, 2.4.1 Planeación Genérica de la Auditoría, 2.4.2 Planeación Específica de la Auditoría: Análisis preliminar, Determinación del universo, Selección de Dependencias y Entidades, Solicitud de Información, Planeación Específica, Análisis de la información, Elaboración de Propuestas de Auditoría, Autorización de Propuestas de Auditoría, 2.4.3 Ejecución de la Auditoría: Programación, Ejecución, Elaboración del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública Federal., 2.4.4 Acciones Derivadas de la Ejecución de la Auditoría: Recomendación, Recomendación al Desempeño, Promoción de Intervención de la Instancia de Control, Solicitud de Aclaración-Recuperación, Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias, Pliego de Observaciones, Fincamiento de Responsabilidades Administrativas Resarcitorias, Denuncia de Hechos, Multa, Denuncia de Juicio Político, 2.5 Consideraciones Finales.

## INTRODUCCIÓN

El control del poder es un tema apasionante, en el que las ideas fluyen gracias a la ambición del hombre. Si el hombre fuera bueno por naturaleza, los temas que en el presente trabajo se abordan serían ociosos, no pasarían de ser meras construcciones teóricas, dignas de una novela; desafortunadamente me doy cuenta que en la lucha por el poder el hombre enloquece, se pervierte, desvía su conducta, compromete su integridad y la de terceros con la finalidad de satisfacer necesidades obscuras y mezquinas.

En el presente capítulo estudiaremos brevemente el control parlamentario del poder en nuestro país a través de sus constituciones para observar su evolución y adecuación a la realidad social.

Desde las postrimerías del siglo XX se ha revitalizado en México el interés por fortalecer el proceso de rendición de cuentas. Detrás de ello está la convicción de que ningún régimen puede preciarse de democrático si no cuenta con instrumentos que le permitan ejercer a cabalidad el control sobre el ejercicio de gobierno.

Como resultado de este interés y en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda surgió la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la cual es un ente promotor de transparencia, eficiencia y de mejoras continuas de los servicios públicos; además de ser garante para el Poder Legislativo y la sociedad en general, de que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia. Su misión es la de informar veraz y oportunamente a la H. Cámara de Diputados y a la sociedad, sobre el resultado de la revisión, del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; de inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos y de promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los

poderes de la Unión y de los entes públicos federales en beneficio de la población a la que sirven.

Debido a la importancia del control presupuestal encomendado a la ASF en este capítulo también abordamos el tema de la planeación y ejecución de las auditorías que realiza, así como las acciones que puede ejercer derivadas del mal manejo que las dependencias y entidades hagan de los recursos públicos asignados para la consecución de los fines de interés social para los cuales fueron creadas.

## **2.1 Qué se entiende por Control Parlamentario del Poder**

Para el desarrollo del presente punto, es necesario que primero conozcamos la concepción de la palabra “*control*”, pero se advierten desde el inicio las graves dificultades que se presentan para lograr una definición clara. Este término carece de una calificación técnico-jurídica sin embargo, en el lenguaje común cuenta con diversas acepciones.

En su acepción etimológica, el término control, proviene de “*controrotulum*”, en donde *contre-rolle*, es una especie de registro duplicado que se efectuaba para verificar el original, a partir de éste se hizo extensivo su sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o la exactitud sobre la realización de un trabajo.<sup>1</sup>

Después de la segunda Guerra mundial, con la participación efectiva de los ciudadanos, el nacimiento de los partidos políticos de masas<sup>2</sup>, los medios de comunicación y la necesidad de la mayoría por alcanzar el poder, el Control Parlamentario que se ejerce sobre el gobierno sufre transformaciones. En consecuencia, el esquema teórico en que algunos autores se basan para

---

<sup>1</sup> Cfr.- **MONTERO GILBERT**, José Ramón y **GARCÍA MORILLO**, Joaquín, “El Control Parlamentario”, Editorial Tecnos. España; 1984. P. 24.

<sup>2</sup> Joaquín García Morillo comenta que una de las razones de la supuesta crisis del Parlamento es el desarrollo de los partidos políticos de masas organizados y disciplinados que han convertido los debates parlamentarios, las votaciones mismas en lo que Herman califica como una parodia de combate, es decir, en un acto carente de elementos de sorpresa; sumado al rechazo por parte de los Parlamentarios al uso de sus principales instrumentos de control, de los que se ha dicho se han fosilizado, así como la pérdida del contenido ideológico de los partidos. Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid.- Estudios de Derecho Parlamentario.- Artículo de García Morillo, Joaquín. España; 1986. P. 33.

explicarlo, mediante la aplicación de la denominada doctrina clásica del Control Parlamentario<sup>3</sup>, deja de corresponder a la realidad, requiriéndose de una nueva explicación doctrinaria.<sup>4</sup>

La doctrina clásica del Control Parlamentario plantea que en Europa existe una dependencia hacia el Parlamento por parte del gobierno, por lo que necesita su confianza para su mantenimiento. A diferencia del sistema implantado en Europa, en América, el titular del Ejecutivo, al ser elegido directamente por los votantes no requiere de la confianza parlamentaria para su mantenimiento. Por lo tanto, en ambos continentes el Control Parlamentario es distinto; toda vez que en el viejo continente el Parlamento tiene el dominio y en consecuencia puede derrocar al gobierno. Esta circunstancia no se puede dar en nuestro continente, pues en la mayoría de los países que lo conforman cuentan con un sistema presidencial de gobierno.

*Fernando Santaolalla* opina que el concepto de control, o de Control Parlamentario, ha sido entendido por referencias hacia actos de fiscalización, o de presión política, sobre el gobierno y otros entes sometidos a las Asambleas legislativas, incluyéndose en el mismo todo aquello que parecía no encajar en las funciones legislativa y financiera. Sin embargo, hace la aclaración, de que tales concepciones acerca del control resultan insuficientes.<sup>5</sup>

La doctrina clásica también sostiene que todo control resulta inútil si no provoca la caída del gobierno. Entre los autores que se adhieren a esta doctrina son: *Galicia y Fenucci*, y en algunos puntos *Manzella*. Para este último, “*con la función de control, el Parlamento verifica la actividad de un sujeto político, hace valer la*

---

<sup>3</sup> En esta teoría se entiende que el Parlamento surge como reacción frente al poder del monarca y por ello se ve en el un poder distinto al que representa la corona de ahí que el Parlamento se conciba como la encarnación de la soberanía nacional o popular y como sustento del sistema democrático. Cfr.- **MORA DONATTO**, Cecilia Judith, “Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de Control político”, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados LVII Legislatura. México; 1998. P. 26.

<sup>4</sup> Cfr.- **PEDROZA DE LA LLAVE**, Susana Talía, “El Control del gobierno: función del Poder Legislativo”, INAP. México; 1996. Pp. 26 y 27.

<sup>5</sup> Cfr.- **SANTAOLALLA**, Fernando, “Derecho Parlamentario español”, Editorial Espasa Calpe, España; 1990. P. 239.

*responsabilidad institucional o difusa; toma las medidas necesarias directas o indirectas para reestablecer el equilibrio entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados”.*<sup>6</sup>

*Pedroza de la Llave* manifiesta que no está de acuerdo con la doctrina clásica, aunque parcialmente coincide con *García Morillo*; en virtud de que de aplicarse la doctrina clásica significaría dejar fuera a los sistemas de gobierno donde no existe la exigencia de la responsabilidad política por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo, lo cual conllevaría a negar la existencia de un Control del Ejecutivo por parte del Legislativo en los regímenes presidencialistas como es el nuestro.

*Cecilia Mora Donato* entiende por Control Parlamentario lo siguiente: “*En las democracias parlamentarias, como formas de Estado, el Control Parlamentario es un Control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias con especial interés de las minorías y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno lleve o no aparejada una sanción inmediata*”.<sup>7</sup>

El control político y jurídico de los órganos gubernamentales siempre ha sido necesario para el buen funcionamiento de las instituciones. La historia nos ha demostrado que el ejercicio del poder sin controles conduce a la tiranía y al abuso del poder; para evitarlo, a lo largo de los años se han perfeccionado ciertos mecanismos que permiten la vigilancia de los órganos gubernamentales.

En la historia constitucional mexicana y de otros países podemos ver que muchos son los mecanismos que se han implementado para la fiscalización del gasto público. Así como el Estado tiene la potestad absoluta de imponer contribuciones para el sostenimiento de la burocracia gubernamental, también está obligado a utilizar los recursos conforme a un programa de gobierno y evitar a toda costa que

---

<sup>6</sup> MANZELLA, Andrea, “El Parlamento”, Instituto de Investigaciones legislativas, serie estudios Parlamentarios, México; 1987. P. 355.

<sup>7</sup> MORA DONATO, Cecilia Judith, “Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de Control político”, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados LVII Legislatura. México; 1998. P. 29.

los recursos del erario público sean desviados a los bolsillos de los servidores públicos corruptos.

## **2.2 Antecedentes Constitucionales del Control Parlamentario del Poder**

La historia constitucional mexicana es rica en experiencias jurídicas y metajurídicas, se ha ido construyendo con el sudor y la sangre de los hombres. Las instituciones que hoy nos sirven para una vida pacífica y estable fueron construidas mediante la lucha de quienes fueron oprimidos, silenciados, de quienes pasaron hambre y sed, lo cual se traduce en el imperativo hacia el Estado de reconocer derechos fundamentales del hombre y un control enérgico sobre aquellos que ejercen autoridad.

Durante la presente investigación encontré una tesis aislada rica en información histórica relacionada con la Auditoría Superior de la Federación y la revisión de la cuenta pública. Este hallazgo me obliga a citarla como anexo al final del presente capítulo para demostrar que a través de las resoluciones de los tribunales también encontramos conocimientos históricos sobre nuestras instituciones.

### **2.2.1 Constitución Federal de 1824**

El Tribunal Mayor de Cuentas funcionó durante tres siglos y no fue hasta el 4 de octubre de 1824 que nuestra Carta Magna estableció la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de Gobierno. A continuación habrá de ser citado el fundamento constitucional de la facultad de fiscalización de la administración Pública.

Atento a lo dispuesto por el artículo 50 de la Constitución mexicana de 1824, las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

- I. “Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería de ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos*



*en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la Libertad que tienen las Legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.*

- II. *Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales a su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de la industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.*
- III. *Proteger la Libertad de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación.*
- IV. *Admitir nuevos estados a la unión Federal, o territorios, incorporándolos en la nación.*
- V. *Arreglar definitivamente lo límites de los estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre si sobre la demarcación de sus respectivos distritos.*
- VI. *Erigir los territorios en estados o agregarlos a los existentes.*
- VII. *Unir dos o más estados a petición de sus Legislaturas para que formen uno solo o erigir uno nuevo dentro de los límites de los que ya existen con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras y ratificación de igual número de las Legislaturas de los demás estados de la federación.*
- VIII. ***Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.***
- IX. *Contraer deudas sobre el crédito de la federación y designar garantías para cubrirlas.*
- X. *Reconocer la deuda nacional y señalar medios de consolidarla y amortizarla.*

- XI. *Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios.*
- XII. *Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.*
- XIII. *Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.*
- XIV. *Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.*
- XV. *Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los estados de la federación y adoptar un sistema general de pesas y medidas.*
- XVI. *Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los estados unidos.*
- XVII. *Dar reglas para conceder patentes de coso y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.*
- XVIII. *Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada estado y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.*
- XIX. *Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.*
- XX. *Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.*
- XXI. *Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.*
- XXII. *Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.*
- XXIII. *Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.***

- XXIV. *Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la república y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.*
- XXV. *Conceder amnistías o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes.*
- XXVI. *Establecer una regla general de naturalización.*
- XXVII. *Dar leyes uniformes en todos los estados sobre bancarrotas.*
- XXVIII. *Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos Poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado.*
- XXIX. *Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.*
- XXX. *Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.*
- XXXI. *Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados.*<sup>8</sup> Además de la que “Solo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva establecida en el artículo 165”.

Con el propósito de reglamentar el artículo 50 de la Constitución se expidió el decreto por el que se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

### **2.2.2 Constitución Centralista de 1836**

En la opinión de *José Gamas Torruco* dichas leyes “*revelan claramente la ideología criolla conservadora de una sociedad basada en la continuación de la*

---

<sup>8</sup> Cámara de diputados, “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”. LVII legislatura. Tomo VIII. Artículos 73-81. Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 2000. Pp. 32 a 34. Igual véase **TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Leyes fundamentales de México, 1808-1995 “, 19ª edición, Porrúa, México, 1995. Pp. 174 a 176.

*tradición española, religión católica como única permitida, por ser la verdadera y ser el único lazo de unión entre los mexicanos; centralización de la autoridad para mantener el orden y evitar divisiones*<sup>9</sup>

A pesar de que se trataba de una república central no significaba que el territorio no se hubiese dividido políticamente. En lugar de formarse por estados se les denominó “Departamentos”; cada uno de ellos encabezado por un gobernador que duraría en su encargo ocho años con la posibilidad de ser reelecto.<sup>10</sup>

Una de las características principales de la primera Constitución centralista del Estado mexicano fue la creación de un órgano omnipotente denominado “Supremo Poder Conservador”. Otro elemento que distingue éste documento constitucional de otros con la misma jerarquía es que el Constituyente lo dividió en siete leyes motivo por el cual también se le conoce como “Las Siete Leyes Constitucionales”.

De conformidad con el artículo 17 de la segunda Ley Constitucional, el Supremo Poder Conservador sería responsable de sus actos sólo frente a Dios y la opinión pública, motivo por el cual, sus miembros no podrían ser juzgados ni reconvénidos por sus opiniones.

La Tercera Ley Constitucional es la que dedicaba su contenido al Congreso General de la República y de su artículo 44 se desprende la siguiente facultad:

“Corresponde al Congreso general exclusivamente: (...)

Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deben cubrirse.

Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.

---

<sup>9</sup> **GAMAS TORRUCO**, José, “Derecho Constitucional Mexicano”, Porrúa, México; 2001.P.442.

<sup>10</sup> **TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Leyes fundamentales de México, 1808-1997”, 20ª edición, Porrúa, México; 1997. pp., 239 a 245.

Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el Ministerio de Hacienda en el año último y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.”

Por lo que hace a la Cámara de Diputados, le correspondía de manera exclusiva (art. 52) entre otras facultades:

*“II. Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.”<sup>11</sup>*

### **2.2.3 Bases Constitucionales de la República De 1843**

También se les conoce como Bases Orgánicas o Bases de la Organización Política de la República Mexicana, a través de este pacto político se organizó la nación en República centralista y se abrogó el Supremo Poder Conservador dividiéndose el poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, división tripartita que normalmente se ha adoptado en nuestros textos constitucionales. Se garantizó la igualdad, libertad y seguridad jurídica para todos los ciudadanos. Se aprobó el 14 de junio de 1843 y tuvo vigencia poco más de tres años.

De conformidad al artículo 65 constitucional serían facultades correspondientes al Congreso:

“II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deban cubrirse.

III. Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior.

IV. Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos...”

Atento a lo dispuesto por el artículo 69 constitucional, corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados:

---

<sup>11</sup> *Ibíd.* p. 221.

- I. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la contaduría mayor.
- II. Nombrar los jefes y empleados de la contaduría mayor a los cuales dará sus despachos el Presidente de la República.”<sup>12</sup>

#### **2.2.4 Constitución Liberal de 1857**

Uno de los críticos más severos de la Constitución de 1857 fue don *Emilio Rabasa*, quien la censuró en su obra “*La Constitución y la dictadura*” donde señala que el gobierno de Don Porfirio Díaz se caracterizó por haberse desempeñado fuera del marco constitucional y legal. Asimismo dice que el texto de dicha norma fundamental no correspondía a la constitución real del pueblo de México, toda vez que el gobierno resulta de las necesidades propias de un pueblo y no de los postulados teóricos, sobreponiéndose a la realidad de los hechos.<sup>13</sup>

El artículo 51 quedó como a continuación se indica:”*Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión*”, mismo que de conformidad a los artículos siguientes quedaba conformado por diputados, propietarios y suplentes.

Las facultades del Congreso General quedarían señaladas en el artículo 72 constitucional, entre la que debemos destacar:

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación...”<sup>14</sup>

#### **2.2.5 Constitución Social de 1917**

Para el año de 1896 se expidió la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenamiento a través del cual se amplían sus facultades, derogada en 1904 al expedirse la segunda Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

---

<sup>12</sup> *Ibíd.* p. 416.

<sup>13</sup> **RABASA**, Emilio O. “La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México”, 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1990.

<sup>14</sup> Cfr.- **TENA RAMÍREZ**, Felipe. Op. Cit. p. 618.

Para 1917 las facultades del Congreso de la Unión se establecieron en el artículo 73, a diferencia de la ubicación que tenía en la Carta de 1824 y la de 1857, quedando como sigue:

I. (...)

II. *Erigir los territorios en estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Ahora(derogado);*

III. *Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes; siendo necesario al efecto:*

*1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.*

*2º. Que compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.*

*3º. Que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar informe dentro de seis meses contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.*

*4º. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.*

*5º. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.*

*6º. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.*

*7º. Si las legislatura de los estados de cuyo territorio se trate no hubieran dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados;*

IV. (...)

V. (...)

VI. *Para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios federales, sometiéndose a las bases que se marcaban en cinco fracciones(derogada);<sup>15</sup>*

VII. (...)

VIII. *Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;*

IX. *Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;*

X. *Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de créditos y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución, y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del 123 de la propia Constitución;*

XI. (...)

XII. (...)

---

<sup>15</sup> Para conocer el texto de aquella fracción remitimos al lector a dar lectura del libro: TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1967*”, Op. Cit. Pp. 846 y 847.



- XIII. (...)
- XIV. (...)
- XV. (...)
- XVI. *Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;*
- XVII. *Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción Federal;*
- XVIII. *Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;*
- XIX. *Para fijar reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos;*
- XX. *Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;*
- XXI. *Para definir los delitos y faltas contra la Federación, y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;*
- XXII. (...)
- XXIII. *Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes;*
- XXIV. *Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor;***

*XXV. Para el funcionamiento y organización de la materia educativa;*

*XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República, y para constituirse en colegio electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la república ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;*

*XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;*

***XXVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas;( derogada);***

*XXIX. Para establecer contribuciones en distintas materias;*

*1º. Sobre el comercio exterior;*

*2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.*

*3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.*

*4º. Sobre servicios públicos concesionados y explotados directamente por la federación.*

*5º. Especiales sobre:*

*a) Energía eléctrica.*

*b) Producción y consumo de los tabacos labrados.*

*c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.*

*d) Cerillos y fósforos.*

*e) Aguamiel y productos de fermentación.*

*f) Explotación forestal.*

*g) Producción u consumo de cerveza.*

*Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.*

*Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica, y*

*Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades enunciadas en las fracciones anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.<sup>16</sup>*

Al promulgarse la Constitución Política y Social de 1917, se establece la facultad del Poder Legislativo de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y sus funciones.

Con la expedición de la nueva Ley Orgánica (año de 1978), la Contaduría se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la cámara de Diputados encargado de revisar las cuentas públicas, con el objetivo primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos.

El 28 de noviembre de 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Carta Magna, cuya finalidad consistió en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación. Entre los principales objetivos de la iniciativa destacaron:

- La modernización en su función pública;

---

<sup>16</sup> **TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Leyes fundamentales de México; 1808 – 1994”, 18ª edición. Editorial Porrúa, México; 1994. Pp. 845 a 850. Únicamente han sido transcritas aquellas fracciones que contienen nuevas facultades, o alguna novedad respecto a la redacción del texto de la Constitución de 1824. Las fracciones que no tienen texto repiten casi en su totalidad el texto contenido en algunas de las fracciones del artículo constitucional correspondiente a las facultades del Legislativo en la Carta Magna de la fecha señalada.

- La transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos,
- Fungir como un auténtico órgano de fiscalización superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones

Finalmente el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales aprobadas, mismas que dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación.

A manera de recapitulación debemos señalar que la Contaduría Mayor de Hacienda se creó el 16 de noviembre de 1824, apenas a comienzos de nuestra vida independiente, institución que no sufrió reforma legal de importancia sino hasta el 14 de marzo de 1838 en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas. Este tribunal se extinguió mediante decreto del 2 de septiembre en 1846, restableciéndose nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda, la que con sus facultades anteriores desarrolló su actividad hasta el año de 1853; a partir de dicha fecha el Tribunal de Cuentas retomó sus funciones con vigencia hasta el 10 de octubre de 1855 año en que se emitió otro decreto que la regresó a su figura de Contaduría Mayor de Hacienda la cual operó hasta el año de 1865 en que se dio la Emisión Provincial del Imperio Mexicano que reconstituyó una vez más al Tribunal de Cuentas. Éste por última ocasión, funcionó hasta la restauración de la República en 1867. El 20 de agosto de dicho año la institución retornó a su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.

El vaivén de la institución se ha debido a factores de carácter político y por la influencia del derecho español y europeo, así como la lucha por crear una institución propia encargada de vigilar la forma en que se ejerce el gasto público por parte de quienes reciben el dinero del pueblo destinado a sufragar los gastos de la estructura del Estado.

A partir del reestablecimiento de la república (1867) y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación habiendo

operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica, el cual contrastó con la etapa anterior en la que fue sujeta a decretos que respondían, en la mayoría de los casos, a situaciones de coyuntura principalmente de orden política así como a necesidades apremiantes y circunstanciales de ese tiempo.

### **2.3 Aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos**

*Fernando Santaolalla* considera que desde un punto de vista material, esta función ha sido tradicionalmente diferenciada de la de índole legislativo en razón de sus propias peculiaridades.

La facultad plasmada en la Constitución es para el Congreso y no para una de las cámaras. Entre sus peculiaridades se encuentran que se trata de una ley de vigencia prefijada, es decir, un año y que a su vez da vigencia al resto de las leyes de índole fiscal que contienen los demás elementos de las contribuciones. La vigencia y continuidad de estas leyes está sujeta a la condición suspensiva de que se dicte aquella.

*Ricardo Sepúlveda* sostiene que los ingresos del Estado no pueden sobrepasar el monto de los egresos proyectados o contemplados, por lo que en uso de la lógica considera que primero se debería aprobar el presupuesto de egresos y posteriormente entrar al estudio y proyección de la ley de ingresos. Sin embargo, en el artículo 74 fracción IV se señala que en la cámara de diputados deben discutirse primeramente las contribuciones y después los egresos; disposición con la cual por obvias razones no está de acuerdo dado que la propia Constitución señala en su numerales 25 y 31 fracción IV que las contribuciones deben destinarse al gasto público.

Recuérdese que es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal presentar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; aunque algunos autores han señalado los inconvenientes que esta mecánica representa porque se presta al enfrentamiento

del Congreso con el Ejecutivo, por lo que sugieren que dicha facultad de iniciativa se delegue al Congreso. El mismo autor estima que a pesar de la buena intención de este propósito sería inviable, toda vez que se requiere de la intervención del personal altamente capacitado dependiente del órgano administrativo para su elaboración.

Entre los principios que rigen el presupuesto de egresos se encuentran los de: universalidad, unidad, especialidad, planificación, anualidad, previsión, periodicidad, claridad, publicidad, exactitud y exclusividad.<sup>17</sup> Como es bien sabido, la elaboración del presupuesto de egresos no es un acto espontáneo, ya que sigue un procedimiento para su elaboración y posteriormente para que sea aprobado.

#### **2.4 Rendición de Cuentas a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)**

La ASF es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que se encarga de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, ésta goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones de acuerdo con lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

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

La revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de la Gestión Financiera tiene por objeto determinar: si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados, si las cantidades correspondientes

---

<sup>17</sup> Cfr.- **MORA DONATO**, Cecilia Judith.- Principales procedimientos Parlamentarios.- Op. Cit. Pp. 36 y siguientes.

a los ingresos y a los egresos se ajustan y corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas; si la recaudación, administración, manejo y aplicación de los recursos federales y los actos, contratos, convenios, concesiones y operaciones que las entidades fiscalizadas hayan celebrado o realizado se ajustaron a la legalidad y si no han causado daños y perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

La revisión de la cuenta pública del Poder Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo Federal, no tiene las características de un acto legislativo en sentido material, toda vez que no constituye una ley, por no estarse frente a una situación jurídica general, impersonal y abstracta. Por el contrario, más pareciera ser un procedimiento administrativo por medio del cual se fiscaliza el adecuado uso de los recursos del erario público por parte de los funcionarios públicos con competencia legal para ello.

La revisión encomendada a la ASF es un proceso muy amplio que consta de varias etapas, mismas que continuación se detallan.

#### **2.4.1 Planeación Genérica de la Auditoría**

El proceso sustantivo de fiscalización superior inicia con la etapa de planeación, la cual parte de una fase de planeación genérica que comprende un análisis macroeconómico, presupuestal, financiero y programático que permite reconocer los sectores, ramos, funciones, subfunciones y programas estratégicos o en su caso, prioritarios.

#### **2.4.2 Planeación Específica de la Auditoría**

Es el conjunto de procedimientos que permiten determinar, como resultado del análisis de información, los sujetos y objetos de fiscalización con los que se integran las propuestas de auditorías y una vez autorizadas, conforman el programa anual de auditoría, visitas e inspecciones para la revisión de la cuenta pública.

Dicha planeación tiene como propósito identificar los entes públicos que ejecutaron los programas determinados como prioritarios o estratégicos de los cuales resulta pertinente auditar en virtud de los logros alcanzados en su gestión y de otros factores que se consideran relevantes.

Para ejecutar las actividades de planeación específica de auditorías es necesario considerar varias fuentes y requerimientos de información, los cuales proporcionan diversos datos, aspectos, situaciones y características relacionadas con la actividad financiera, programática, presupuestal y operativa de los entes sujetos y objetos de fiscalización, así como las acciones que éstos realizan.

De manera enunciativa y no limitativa se citan las siguientes:

- Plan Nacional de Desarrollo
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Ley de Ingresos de la Federación
- Cuenta Pública del ejercicio en revisión y de ejercicios anteriores
- Demandas, reclamos y denuncias de la sociedad
- Informes de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades
- Investigación y desarrollo de nuevos modelos y regla de fiscalización
- Los estudios técnicos elaborados por la ASF y por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados relacionados con el comportamiento del ingreso-gasto, la evolución y tendencia de los principales indicadores económicos y las variaciones presupuestales, programáticas y financieras.
- Publicaciones en materia financiera y económica que indiquen el entorno del país elaboradas por firmas consultoras y organizaciones privadas y gubernamentales.
- Los resultados de auditorías anteriores realizadas por la ASF y el seguimiento sobre la atención de sus observaciones.



- Los estados financieros dictaminados por profesionales contratados por la Secretaría de la Función Pública.
- En la práctica política tienen enorme relevancia las peticiones de revisión provenientes de la Cámara de Diputados.
- Las irregularidades evidenciadas a través de los distintos medios de comunicación.

La ejecución de la planeación específica de auditorías comprende dos subprocesos: Análisis preliminar y Planeación específica. El primero con tres etapas: a) Determinación del universo, b) Selección de entidades y c) Solicitud de Información. El segundo considera también tres etapas: a) Análisis de la información b) Elaboración de propuestas de auditoría y c) Autorización de propuestas de auditoría.

### ***Análisis preliminar***

- 1) **Determinación del universo.**- De la información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los lineamientos de planeación se identifica la inversión física<sup>18</sup> presupuestada para el ejercicio que se revisará en el total de los programas sectoriales. Con el objeto de enfocar las revisiones a los programas sectoriales prioritarios se localizan los programas con mayor ejercicio durante el año de la revisión, lo anterior para determinar el ámbito de competencia de la Dirección General que ha de realizar las auditorías.
- 2) **Selección de dependencias y entidades.**- Una vez identificadas las dependencias y entidades participantes de los programas prioritarios se aplican las premisas para la selección de las que ejercieron importes significativos en inversión física y aquellas que representan el monto superior al promedio por ramo administrativo. Como resultado de lo anterior se obtienen las dependencias y entidades seleccionadas para la revisión.

---

<sup>18</sup> En el caso específico de la Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales, ya que, de acuerdo a la competencia de cada Dirección General será la elección de las entidades fiscalizadas.

- 3) **Solicitud de información.**- Posteriormente se hace un requerimiento a las dependencias y entidades mediante oficio con el objeto de obtener la información necesaria para finalizar con el análisis preliminar.

### ***Planeación específica***

- 1) **Análisis de la información.**- Una vez recibida la información remitida por las dependencias y entidades seleccionadas para auditar se elabora una cédula, lo anterior con el objeto de tener un soporte documental de la selección realizada.
- 2) **Elaboración de propuestas de auditoría.**- Con base en la consulta en el Presupuesto de Egresos de la Federación se elabora una propuesta de proyectos susceptibles de revisar de las dependencias y entidades seleccionadas. La propuesta preliminar deberá validarse o, en su caso, modificarse en función de la información contenida en la cuenta pública que se revisará; una vez emitida se actualizará la propuesta de proyectos. Estas propuestas se presentan ante el Auditor Especial respectivo para su aprobación quien podrá reducir el número de proyectos seleccionados para su posterior presentación ante el Auditor Superior de la Federación.
- 3) **Autorización de propuestas de auditoría.**- Una vez autorizadas dichas propuestas por el Auditor Especial éste las turna a la Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica donde se revisa cada una de ellas en el aspecto técnico-normativo. Posteriormente se presenta el Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones (PAAVI) ante el Auditor Superior de la Federación quien lo aprueba utilizando ciertas reglas de decisión respecto del conjunto jerarquizado de los sujetos y objetos de revisión. Tales reglas de decisión consideran los tres elementos siguientes: importancia, pertinencia y factibilidad.

### **2.4.3 Desarrollo de la Auditoría**

Esta etapa se integra de tres subprocesos: programación, ejecución y elaboración de informe de auditoría.

- 1) **La programación.-** En esta etapa se realiza la notificación a la entidad fiscalizada de su inclusión en el PAAVI y la planificación del desarrollo de la revisión.
- 2) **La ejecución.-** Se conforma por la apertura de la revisión, la evaluación de la información y en su caso, del control interno; la actualización de la guía de auditoría, la aplicación de los procedimientos de auditoría, la determinación de los resultados y observaciones y las reuniones de presentación de resultados preliminares y de resultados finales.
- 3) **Elaboración del informe de auditoría.-** En el se describen los datos generales de la revisión, el alcance, los resultados, las observaciones y acciones emitidas; el dictamen de la revisión, el impacto y los efectos estratégicos de la fiscalización y los comentarios de la entidad fiscalizada. En este subproceso se incorporan a cada proyecto de informe las revisiones técnicas, jurídicas y de estilo que procedan en su caso.

El informe es el documento técnico derivado de la auditoría que incluye los resultados de ésta, los cuales pueden ser con o sin observaciones:

Resultado sin observaciones: son los hechos, evidencias y conclusiones que denotan el reconocimiento de fortalezas en el que se precisa el cumplimiento de la normativa o las disposiciones por parte de la entidad fiscalizada y que por consecuencia no implica observación.

Resultado con observaciones: Son los hechos, evidencias y conclusiones que denotan alguna debilidad, irregularidad o deficiencia y su consecuente incumplimiento a la normativa y/o disposiciones legales por parte de la entidad fiscalizada.

#### **2.4.4 Acciones derivadas de la Ejecución de la Auditoría**

De los resultados con observaciones la ASF formula, promueve, presenta o finca ante la entidad fiscalizada o la instancia competente las acciones mismas que

constituyen la directriz con la cual la entidad fiscalizada o autoridad competente atenderá lo observado, es consecuencia y complemento inseparable del resultado-observación. Se clasifica en acciones que la ASF formule, promueve o presenta y acciones que la ASF finca directamente y su carácter puede ser preventivo o correctivo.

### **Acciones que la ASF formula, promueve o presenta**

- 1) Recomendación.-** es una sugerencia de carácter preventivo que formula la ASF a la entidad fiscalizada para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control, se emite cuando se detectan debilidades o deficiencias en los mecanismos de operación y los sistemas de control administrativo o cuando se determine la concurrencia de errores y omisiones.
- 2) Recomendación al desempeño.-** es la sugerencia de carácter preventivo que formula la ASF a la entidad fiscalizada para mejorar su desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de metas, objetivos y atribuciones a fin de fomentar las prácticas de buen gobierno; se emite cuando se detectan debilidades, deficiencias o áreas de oportunidad en el establecimiento, el aprovechamiento de bienes y/o servicios, así como el cumplimiento de metas y objetivos.
- 3) Promoción de intervención de la instancia de control.-** Acción por la cual la ASF solicita a la instancia de control competente en la entidad fiscalizada, que en el ámbito de sus facultades, realice las investigaciones evalúe los resultados y, en su caso, inicie el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades administrativas sancionatorias a los servidores públicos que hubieran incurrido en irregularidades durante su gestión; se emite cuando por causas plenamente justificadas no haya sido posible obtener los elementos necesarios para la promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias y las irregularidades no impliquen daños o perjuicios estimables en dinero a la Hacienda Pública Federal, cuando las irregularidades correspondan a ejercicios distintos al

de la cuenta pública sujeta a revisión y cuando estén fuera del objetivo y alcance de la revisión.

- 4) Solicitud de aclaración-recuperación.-** acción mediante la cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada documentación que soporte las operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión; se emite cuando en el transcurso de la revisión, la entidad fiscalizada, por causa plenamente sustentada y ajena a su voluntad, solicite una extensión del plazo para presentar la documentación justificativa y comprobatoria que respalde la operación y el monto observado, o para lograr su recuperación.

Los responsables de la entidad fiscalizada disponen de 45 días hábiles para presentar la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente o lograr la recuperación del monto observado, en caso de que el requerimiento no se atienda en tiempo y forma, corresponde a la ASF formular un pliego de observaciones.

- 5) Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria.-** acción con la que la ASF promueve ante la instancia de control competente o la Secretaría de la Función Pública la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando se presume el incumplimiento de disposiciones normativas en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos; se aplica ante la instancia de control cuando: un servidor público de la entidad fiscalizada incumple un requerimiento de información y que por ello se obstaculice el logro del objetivo de la revisión, se detecte que algún servidor público durante el ejercicio objeto de la revisión incurrió en responsabilidades administrativas, por incumplimiento a las disposiciones normativas que rigen su actuación, que no impliquen daños o perjuicios estimables en dinero a la Hacienda Pública Federal. Se promueve ante la Secretaría de la Función Pública en lo concerniente al sector público federal, cuando: la entidad fiscalizada no cuente con instancias de control competente, se presuma una responsabilidad administrativa de algún servidor público

adscrito a la instancia de control competente en la entidad fiscalizada o cuando la instancia de control competente en la entidad fiscalizada no atiende un requerimiento en tiempo y forma de la ASF.

Para *Rafael de Pina Vara* la palabra responsabilidad consiste en la *“obligación que una persona tiene con respecto a otra de reparar los daños y resarcir los perjuicios que haya ocasionado como consecuencia de un acto propio o ajeno, o por el efecto de las cosas u objetos inanimados o de animales.”*<sup>19</sup>

Para *Hans Kelsen* la noción de responsabilidad jurídica se refiere a una situación normativa en virtud de la cual un sujeto puede ser sancionado.<sup>20</sup> Asimismo reconoce seis sistemas de responsabilidad, que se derivan de tres criterios distintos a saber: 1) La relación entre el agente del ilícito y el sujeto a quien se imputa la sanción da como resultado la responsabilidad directa y la indirecta; 2) el carácter individual o colectivo de quien sufre la sanción da como resultado la responsabilidad individual y la colectiva; y 3) la relación interna entre el agente del ilícito y la conducta, se genera la responsabilidad por culpa o la responsabilidad por resultado.<sup>21</sup>

*Miguel Acosta Romero* señala que el concepto de sanción es producto de las aportaciones de los modernos positivistas, y que tal concepto no implica el de la pena, aunque ésta última si constituye una sanción. Ahora bien, la sanción administrativa va desde la nulidad de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de las concesiones, la multa, e incluso, la privación de la libertad.

Para este autor, es sanción administrativa *“el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el*

---

<sup>19</sup> PINA VARA, Rafael de, “Derecho civil mexicano”, Vol. III, 8ª edición, Porrúa, México; 1993. p. 232.

<sup>20</sup> LARRAÑAGA, Pablo, “El concepto de Responsabilidad”, distribuciones fontamara. México; 2000. p.191.

<sup>21</sup> *Ibíd.* p.192.

*cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.”<sup>22</sup>*

Para Alfonso Nava Negrete, la sanción administrativa “*es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa.*”<sup>23</sup> Dicho sea de paso, en un Estado de Derecho, la persona que infringe la ley es responsable de sus actos.

El fundamento constitucional de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos está plasmada en la fracción II del artículo 109, que a la letra dispone: “*Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos que por sus actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*”

Asimismo el artículo 113 del mismo magno ordenamiento ordena “*Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que sancionen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*”

---

<sup>22</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, “Teoría general del derecho administrativo”, 15ª edición. Porrúa. México; 2000. p, 1097.

<sup>23</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho administrativo, “Diccionario de derecho administrativo”, Porrúa y UNAM. México; 2003. p, 248.

Cabe señalar que aunque el texto constitucional no lo manifiesta expresamente, ha sido una de las notas características de la imposición de sanciones administrativas que lo haga el superior jerárquico del funcionario que hubiese caído en cualquiera de las hipótesis señaladas en el artículo 113 de la Norma Fundamental. En ese sentido se puede leer el texto de la tesis de jurisprudencia que a la letra reza:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA, DESCENTRALIZADA Y DE LOS MUNICIPIOS. LAS FACULTADES PARA SUSTANCIAR LOS PROCEDIMIENTOS Y APLICAR LAS SANCIONES COMPETEN AL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y A LOS MUNICIPIOS, RESPECTIVAMENTE, Y NO AL LEGISLATIVO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN LV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL).

La citada disposición, en cuanto faculta al Congreso del Estado de Morelos para conocer del procedimiento de responsabilidad administrativa y sancionar a servidores públicos municipales y del Estado por virtud de las denuncias o quejas ciudadanas que en esa materia se presenten por violación a los principios de imparcialidad, probidad, profesionalismo, honestidad, eficiencia, lealtad y austeridad en el servicio público, es inconstitucional, porque se aparta de los principios que en materia de responsabilidades de los servidores públicos se desprenden del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente de sus artículos 108 y 113, de los cuales se infiere que en concordancia lógica con la naturaleza administrativa de esa materia, tanto el procedimiento como la sanción -ambos administrativos-, corresponden, por regla general, al superior jerárquico del servidor público administrativo a quien se atribuye la infracción, o bien, a un órgano específico del propio



nivel de gobierno, de modo que si el Congreso Local se atribuye esas facultades a través de la reforma impugnada, rompe con el equilibrio de poderes que la Constitución Local debe guardar conforme a lo establecido por los artículos 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

P./J. 67/2001

Acción de inconstitucionalidad 13/2000. Diputados integrantes de la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de mayo en curso, aprobó, con el número 67/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil uno.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XIII, Mayo de 2001. Tesis: P./J. 67/2001      Página: 702. Tesis de Jurisprudencia.

**6) Denuncia de hechos.-** Acción mediante la cual la ASF hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad detectada en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un servidor público o a un particular por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o actividad; se emite cuando la ASF detecta una irregularidad constitutiva de delito y dispone de los elementos probatorios de actos u omisiones que implican una probable sanción de tipo penal.

**7) Denuncia de juicio político.-** Acción mediante la cual la ASF presenta denuncia ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con motivo de la presunción de actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; a efecto de que se sustancie el procedimiento relativo al juicio político y resuelva sobre las responsabilidades correspondientes mediante la declaratoria respectiva.

### **Acciones que la ASF finca o impone en forma directa**

**1) Pliego de observaciones.-** instrumento por el cual la ASF da a conocer a una entidad fiscalizada observaciones de carácter económico, determinadas por presuntos daños y/o perjuicios ocasionados al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, en cantidad líquida expresada en moneda nacional y señalando a los presuntos responsables o infractores.

**2) Fincamiento de responsabilidades administrativas resarcitorias.-** Procedimiento que se origina cuando la entidad fiscalizada no solventa o solventa parcialmente en tiempo y forma un pliego de observaciones y mediante el cual la ASF finca a los servidores públicos o a los particulares el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determina la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios estimables en dinero que causaron a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El fincamiento de esta responsabilidad tiene 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.

Para los efectos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, 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.

Se pueden fincar responsabilidades resarcitorias a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado. 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, después de haber respetado la garantía de audiencia de la persona a la que se imponga.

La responsabilidad resarcitoria deberá fijarse en cantidad líquida, de conformidad con el artículo 51 de la LFSF, y tendrán el carácter de créditos fiscales de conformidad con el artículo 55.

Para fincar las responsabilidades resarcitorias que en derecho procedan, la Auditoría Superior de la federación deberá seguir el procedimiento previsto en los artículos 53 a 58 de la Ley de la materia. En primer lugar, 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. Para su celebración habrá de señalarse 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. Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles

Desahogadas las pruebas, la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, y en su caso, elaborará el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determinará la indemnización correspondiente. En el supuesto de que los responsables se abstengan del pago de la indemnización fijada, entonces los órganos competentes de la Tesorería de la federación inicien procedimiento administrativo de ejecución.

El importe de las sanciones resarcitorias que se recuperen en los términos de la ley que se comenta, deberá entregarse, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a quienes sufrieron el daño o perjuicio respectivo.

**3) Multa.-** Sanción pecuniaria que la ASF impone a los servidores públicos cuando la entidad fiscalizada, sin causa justificada, omite presentar dentro del plazo de 75 días establecido en el artículo 37 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el informe del resultado de la revisión de una situación excepcional, que le fue requerido. El monto de la multa será de 100 a 600 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y, en caso de reincidencia, se podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta.

## **2.5 Consideraciones Finales**

- a) La evolución constitucional del control parlamentario del poder nos demuestra que, sin importar el sistema que se adopte, el factor más importante a tomar en cuenta para lograr su efectividad es lograr su autonomía respecto de los partidos políticos y otros grupos de poder.
  
- b) Los términos control y fiscalización son utilizados de manera cotidiana como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones; por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.
  
- c) La rendición de cuentas constituye uno de los pilares fundamentales para el sostenimiento de una democracia eficaz, pues en los regímenes autoritarios existen mayores posibilidades de que haya un abuso del poder derivado de que los gobernantes no siempre cuentan con frenos para actuar contra intereses de particulares o de determinados grupos de la sociedad y tampoco tienen, por regla general, la obligación de dar cuentas claras de sus acciones; en el extremo opuesto, en el de la anarquía tampoco existe una rendición de cuentas, por el simple hecho de que a nadie se le ha encomendado actuar en nombre del conjunto.
  
- d) El procedimiento seguido por la Auditoría Superior de la Federación en contra de órganos públicos que manejan dineros del pueblo respeta plenamente la garantía de audiencia del ente auditado, además de que usualmente el ente fiscalizador se maneja con estricto apego a derecho, lo que redundará en la seguridad jurídica del auditado.

## ANEXO 1

Tipo de documento: Tesis aislada

Séptima época

Instancia: Sala Auxiliar

Fuente: Informes

Tomo: Informe 1970, Parte III

Página: 90

CUENTA PUBLICA, NATURALEZA DEL ACTO DE LA REVISION DE LA. EVOLUCION DOCTRINAL Y LEGISLATIVA. 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 1o., 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 al aprobación del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, como el órgano de representación inmediata y directa del pueblo en el régimen constitucional instituido para 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 atribuya esa función controladora. Ni el Estado del medievo, 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 la falta total de una distinción entre la caja del Estado y la del príncipe". En realidad: el Estado monárquico absolutista fue reacio a que la cuenta del gasto público fuera revisada 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, par 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, XIII y XVI del artículo 131 de la Constitución de Cádiz del 19 de diciembre de 1812, observada en México durante la década 1812-1822, otorgó a las Cortes la facultad de fijar los gastos de la administración pública, de establecer las contribuciones e impuestos para satisfacerlos y de "examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos". La Norma Fundamental anterior, primera, en orden cronológico, del régimen constitucional de la nación, fue acogida por el artículo 114 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado, en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, al reconocerle al Supremo Congreso Legislativo la atribución "de examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública", instituto que no escapa al primer documento constitutivo de la Federación Mexicana, por ser obvio que el Acta Constitutiva de esa Federación, la del 31 de enero de 1824, lo contempla en la fracción IX de su artículo 13, cuando dispone que es de la competencia exclusiva del Congreso General "establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos de la República, determinar su inversión y tomar cuenta, de ella, al Poder Ejecutivo". Esta última norma, esto es, la del Acta Constitutiva en referencia, es reproducida meses después por la primera Constitución Federal de Estado Mexicano, la expedida el 4 de octubre de 1824, que en la fracción VIII de su artículo 49 ordena al Congreso General "fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar, anualmente, cuentas al Gobierno". El régimen unitario

imperante en la República, en los años de 1836 al de 1847, tuvo el cuidado de respetar estas normas federativas democráticas, lo mismo en la fracción IV del artículo 44 de la Ley Tercera de las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, que en la fracción III del artículo 65 de las Bases de Organización Política de la Nación Mexicana, del 12 de junio de 1843. Y si para el primero de esos documentos, es el Congreso General quien examinará y aprobará cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el Ministerio de Hacienda en el año último, previa la glosa y examen que detallará una ley secundaria (artículo 44, fracción IV), el segundo de los propios documentos, esto es, las Bases de Organización Política determina, en forma más concreta, que al Congreso incumbe la atribución de "examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior" (artículo 65, fracción III). Restablecido el régimen federal, por el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847, es el Proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856, redactado por la comisión integrada por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, José María del Castillo Velasco, José M. Cortés y Esparza y José María Mata, el que introduce en México el sistema unicamarista y a la par que lo hace la Constitución del 5 de febrero de 1857, prescribe en sus artículos 74 y 75 que, en su segundo período de sesiones, la Asamblea Legislativa se dedicará, "exclusivamente, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo", lo que se hará el día penúltimo de su primer período de sesiones, en unión del "proyecto de presupuesto del año próximo venidero". Los artículos 74 y 75 del Proyecto de Constitución de 1856 pasaron a ser, sin modificaciones substanciales, los artículos 68 y 69 de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857 que, en su artículo 72, fracción XXIX creó, como órgano del Poder Legislativo de la Federación, para glosar y revisar la cuenta pública, la Contaduría Mayor, a propuesta del diputado Marcelino Castañeda, proposición que fue apoyada por don José Antonio Gamboa y por don Guillermo Prieto, quien, como dice Zarco, "demostró la necesidad de que la Oficina de Glosa y de su presupuesto dependa del cuerpo legislativo" (Historia del



Congreso Constituyente de 1857, edición acordada en Veracruz, por don Venustiano Carranza, año de 1916, página 693). El 14 de agosto de 1867 el presidente Juárez expidió la famosa convocatoria para la elección de los miembros de los supremos poderes de la Federación y para la reforma de diversos artículos de la Ley Fundamental de 1857. El artículo 9o. de esa convocatoria consigna que "en el acto de votar los ciudadanos expresarán, además, su voluntad, acerca de si el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, podrá reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes": "Primero. Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo". El 13 de diciembre de 1867, don Sebastián Lerdo de Tejada, secretario de Gobernación en ese entonces del presidente Juárez, remitió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas constitucionales anunciada en la convocatoria de cuenta, explicando, en ella, que en cumplimiento de los manifestado por el señor presidente de la República en el acto solemne de la apertura de sesiones de aquel soberano Congreso, debería reestructurarse el Poder Legislativo de la Federación, restableciéndose el sistema bicamarista que privó durante la vigencia de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, y fijarse y distribuirse, entre aquel Poder y sus dos Cámaras, las atribuciones que la Carta Política de 1857 había reservado para la Asamblea Legislativa unicamarista. Cabe señalar que al distribuirse las facultades de la Asamblea Legislativa unicamarista, entre el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, se otorgó, a la representación nacional, es decir, a la Cámara de Diputados, la facultad exclusiva de vigilar, por medio de una Comisión Inspector de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, correspondiéndole, e iguales términos, examinar la cuenta que anualmente deba presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo, como podrá observarse de la consulta del artículo 72 A, fracciones III y VI, del decreto de reformas al a Constitución Federal de 1857, promulgado, por el presidente de la República, el 13 de noviembre 1874. La reforma constitucional en comento dio lugar a que desde el

año de 1874 hasta la vigencia de la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados disfrutara de la facultad exclusiva de examinar la cuenta que anualmente debería presentarle el Ejecutivo de la Unión, pues en todas las otras Constituciones de México del siglo XIX, como en la nombrada Constitución de 1917, siempre se instituyó que la aprobación de la cuenta pública del Poder Ejecutivo Federal, es atribución que corresponde al Congreso de la Unión y no a una de las dos Cámaras que lo integran. Resulta importante conocer, para la cuestión que decidirá esta ejecutoria, que las reformas iniciadas por el presidente Juárez, en cuanto a la nueva estructura del Poder Legislativo Federal, llevó a la Comisión de puntos constitucionales a emitir el dictamen del 24 de diciembre de 1869, firmado por los diputados Montes, Dondé y Alcalde, que se ocupa de clarificar la diferencia a hacer entre ley, decreto y acuerdo económico, proponiendo esa comisión, después de escuchar las opiniones de los diputados Moreno y Guzmán, que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto". Agapito Pizá en su Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores, Tomo I, año 1882, páginas 23 y 24, transcribe textualmente, el dictamen de la nombrada Comisión de puntos constitucionales, en la materia referida, en los términos que siguen: "El 64 dice: "Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico". Al discutirse este artículo, el Sr. Moreno creyó conveniente que las resoluciones del Congreso tuvieran el carácter de ley o decreto, y estableció la distinción de que la ley se refiere a un objeto general, y el decreto a un objeto particular. "El Sr. Guzmán dijo, que la comisión tuvo presentes las observaciones del señor preopinante: pero temió que las distinciones dieran lugar a abusos, y creyó que toda resolución legislativa del Congreso General, no puede tener más carácter que el de ley". He aquí la única razón que aparece en la historia del Congreso Constituyente para haber abandonado una distinción fundada en los principios de la ciencia del derecho. La ley por su propia esencia tiene un carácter de generalidad; uno de los jurisconsultos más célebres por su talento y por su inflexible honradez, define la ley en estos términos: "La ley es un precepto común, una resolución de los varones prudentes: el castigo de los delitos que se cometen espontáneamente o por ignorancia: la garantía común del a República". Y el orador griego Demóstenes dijo: "todos los que residen en una república debe

arreglar su vida conforme a la prescripción de la ley". ¿Qué tienen que hacer, en efecto, los vecinos de los Estados con una resolución legislativa que afecte a los habitantes del Distrito Federal, o a los del Territorio de la Baja California?. La Comisión opina que debe reformarse el artículo 64, estableciendo la distinción entre ley, decreto y acuerdo económico; y así lo propone al Congreso". Aunque en su redacción definitiva el artículo 64, reformado, de la Constitución Federal de 1857 dispuso, de acuerdo con la Comisión de estilo, que "toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto", no existe duda alguna constitucional sobre los términos de esa reforma en torno a que la ley siempre regula una situación jurídica general, permanente e impersonal, en contraste con el decreto que puede ocuparse también de un "objeto particular", teniendo este carácter el que examina la cuenta pública del Gobierno de la nación. El 30 de mayo de 1881 el presidente Manuel González promulgó la Ley sobre el Presupuesto y la Cuenta Pública de la Nación, que en sus artículos 3o., 7o., 18, 19 y 27 trata lo relativo a la misma cuenta pública, puesto que consagra que le Ejecutivo de la Unión tiene facultad para presentar, a la Cámara de Diputados, "los resultados de la cuenta del Erario Federal, a fin de que la examine" dicha Cámara, mediante la concentración de las operaciones de sus libros y del estado comparativo que resumirá, comparándolos específicamente, los datos que constituyan la totalidad del movimiento del año y las obligaciones que resulten a cargo del mencionado erario (artículos 3o. y 7o.). La misma ley, en sus artículos 18 y 19, ordena que la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados glosará la cuenta de la Tesorería que contendrá, en un sólo resumen, "las cuentas transitorias que por cualquier circunstancia no estuvieren saldadas, a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor tengan conocimiento del importe de las responsabilidades por manejo de fondos federales" y se haga el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores, llamadas también cuentas transitorias. Finalmente: el artículo 27 de la ley en cita fija los límites y alcances del examen, por la Cámara de Diputados, de la cuenta anual de la Federación, estableciendo que dicho examen contendrá la determinación de "si en las partidas de ingresos están considerados todos los ramos que forma la Hacienda Pública, o si ha exigido prestaciones ilegales"; "si las sumas de los gastos hechos y

responsabilidad contraídas están dentro de los límites fijados en el Presupuesto de Egreso y leyes posteriores para cada ramo y para cada partida", y, por último, "si hay exactitud en los valores parciales y generales de la cuenta pública". Manifiesto es que durante el régimen constitucional instituido por la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias (la del 30 de mayo de 1881), el Decreto que aprueba la cuenta pública del Erario Federal no constituye una ley y el examen de esa cuenta pública es una revisión formalmente legislativa entre el ingreso obtenido por la nación en un ejercicio fiscal y el egreso realizado durante el propio ejercicio, sin que implique, el decreto de aprobación de dicha cuenta, aprobación alguna a las relaciones directas fiscales que se motiven entre el causante de un impuesto de una contribución y la Hacienda Pública Federal o el Fisco de la Federación, a propósito del a satisfacción de obligaciones impositivas. El 14 de enero del año de 1917 el Congreso Constituyente conoció, en sesión pública, el dictamen acerca del artículo 65 del proyecto de Constitución, disposición que propone que le primero de septiembre de cada año se reunirá el Congreso de la Unión para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de revisar la cuenta pública del año anterior, la que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del apertura de esas sesiones, sin que la revisión se limite a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar, no pudiendo haber otras partidas secretas que las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, cuyo ejercicio por los secretarios está sujeto a acuerdo escrito del presidente de la República (Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, página 277). Por unanimidad de ciento cincuenta votos se aprobó el proyecto de artículo 65, que conservó igual número en la Constitución de 1917, sin que, hasta la fecha, haya sufrido modificación alguna ni en su forma, ni en el fondo. Es irrefragable, desde luego, que el artículo 65 de la Constitución de 1917 reintegró, al Congreso de la Unión, la atribución de revisar la cuenta pública de la Nación, dejando, así, de ser una facultad exclusiva del a Cámara de Diputados, y señaló, sobre todo, que la revisión de la misma cuenta pública no sólo se concretará a la investigación de si las cantidades

gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas de presupuesto, sino que comprenderá, también, el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos, con la fijación de las responsabilidades consiguientes, de no comprobarse debidamente dichos gastos. El citado Congreso Constituyente de 1917 estableció en la fracción XXX de su artículo 73, ahora XXVIII, a virtud de la reforma sufrida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1928, que era de la competencia del Congreso de la Unión el examen de la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, con la apreciación de que la antigua fracción XXX del mencionado artículo 73 fue aprobada por el mismo Congreso Constituyente de 1916-1917, en su sesión pública del 15 de enero de 1917, por unanimidad de ciento sesenta y nueve votos, sin que su redacción y concepción original haya surgido, hasta ahora, ninguna modificación, salvo la ya anotada, esto es, que dejó de ser, a partir de 1928, la fracción XXX, para constituirse en la fracción XXVIII. Es congruente al pensamiento de la Asamblea Constituyente de 1916-1917, que la cuenta pública anual del Poder Ejecutivo sea revisada por el Congreso de la Unión y que los términos constitucionales de esa revisión estriban, precisamente, en el examen de la exactitud y de la justificación de los gastos hechos, a fin de poder fijar las responsabilidades, no pudiendo haber otras partidas secretas que las señaladas con ese carácter en el presupuesto de egresos, que emplearán los secretarios de Estado mediante acuerdo escrito del presidente de la República.

Amparo en revisión 2241/57. Espectáculos Deportivos Frontón México, S. A. 17 de noviembre de 1970. Fallado por mayoría de cuatro votos de los Ministros Castellano Jiménez, Canudas Orezza, Palacios Vargas y López Aparicio, contra el voto del señor Ministro Caponni Guerrero. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**ESTUDIOS SOBRE LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA**  
**SUMARIO**

3. Introducción, 3.1 Concepto Amplio de Interpretación, 3.2 Quienes pueden Interpretar Derecho, 3.3 Estudios sobre Interpretación Constitucional, 3.4 Los Distintos Métodos de interpretación del Derecho, 3.4.1 La Interpretación Declarativa, 3.4.2 La Interpretación Correctiva, 3.4.3 La interpretación Extensiva, 3.4.4 La Interpretación Restrictiva, 3.5 El Uso de la Analogía, 3.6 La Interpretación de la Ley Civil a Diferencia de la Penal I, 3.7 El Legislador como Productor de Lagunas y Antinomias, 3.8 Consideraciones Finales.

**INTRODUCCIÓN**

El tema central del presente trabajo es la interpretación que se realiza del llamado principio de anualidad consagrado en la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, razón de sobra para dedicar un capítulo al tema de la interpretación de las leyes.

Dentro del ejercicio de la abogacía y del estudio del derecho se presentan diversas circunstancias en la cuales invariablemente debe realizarse una interpretación de los preceptos legales que queremos utilizar para fundar nuestras acciones y que por alguna razón no son lo suficientemente claros; en el caso particular, la interpretación literal que se realiza del principio de anualidad puede no favorecer a la importante labor de fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación, por lo que, recurriendo a otras formas de interpretación o tomando en consideración otros aspectos trataremos de clarificar el espíritu de dicho principio.

En este capítulo conoceremos el concepto amplio de interpretación y sus diversos métodos o tipos, quienes pueden interpretar derecho, cómo se utiliza la analogía para la interpretación de un precepto legal, así como la intervención del legislador

como productor de lagunas y antinomias en la ley, mismas que dan origen precisamente a la necesidad de realizar una interpretación de ella.

Sería ocioso pensar en un estudio interpretativo sin haber fijado un objeto específico sobre el cual deba versar. Para los fines del presente trabajo es de nuestro particular interés el principio de anualidad previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, por lo que a continuación citaré el texto del precepto que se pretende interpretar para que no haya lugar a dudas de que el referido principio tiene excepciones cuando se trata, por ejemplo, de obras públicas multianuales.

El texto del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación textualmente dispone:

***“La fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera y la revisión de la Cuenta Pública están limitadas al principio de anualidad a que se refiere la fracción IV del artículo 74 constitucional, por lo que un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, sólo podrá ser revisado y fiscalizado anualmente en la parte ejecutada precisamente en ese ejercicio, al rendirse la Cuenta Pública;*** lo mismo ocurrirá cuando el proceso se declare como concluido. En virtud de lo anterior, la revisión de conceptos ya fiscalizados con motivo del Informe de Avance de Gestión Financiera, no deberán duplicarse a partir de la revisión de la Cuenta Pública.

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

entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica señalada.”

### **3.1 Concepto Amplio de Interpretación**

Interpretar en general consiste en reconocer o atribuir cierto significado a una serie de símbolos tales como: conductas, palabras, etc. Por su parte, el intérprete es una clase de mediador entre aquello que requiere ser interpretado y sus respectivos destinatarios con la finalidad de clarificarlo o permitir su comprensión mediante el uso de un lenguaje significativo y comunicativo apropiado. En ese orden de ideas, podemos encontrar la interpretación de canciones, letras musicales, cartas, símbolos y en general de textos de cualquier especie.

La labor interpretativa implica la delimitación del significado de un término; el esclarecimiento de su sentido; así como la labor de armonizar una expresión con el conjunto al que pertenece.

El italiano *Ricardo Guastini* nos brinda un concepto restringido y uno amplio referentes a la interpretación jurídica, y sobre los cuales se dirá:

*“En sentido estricto, “interpretación” se emplea para referirse a la atribución de significado a una formulación normativa en presencia de dudas o controversias en torno a su campo de aplicación; se dice que un texto requiere interpretación (sólo) cuando su significado es oscuro o discutible, cuando se duda sobre si es aplicable o no un determinado supuesto de hecho”.<sup>1</sup> Mientras que en un sentido amplio, “interpretación” se emplea para referirse a cualquier atribución de significado a una formulación normativa, independientemente de dudas o controversias”.<sup>2</sup>*

Para *Rodolfo Luis Vigo* la interpretación jurídica tiene por objeto reconocer o atribuir un significado jurídico a cierto texto de la misma clase; de hecho, lo que

---

<sup>1</sup> **GUASTINI**, Ricardo, “Estudios sobre la Interpretación Jurídica”, quinta edición. Traducido por Marina Gascon y Miguel Carbonell. Porrúa y UNAM. México; 2003. Pp. 3 y 4.

<sup>2</sup> *Ibíd.* P. 5.



busca la interpretación jurídica es el establecimiento racional de una norma de conducta jurídica para ciertos sujetos en un momento y lugar determinados. Siendo el objeto de la interpretación jurídica determinar racionalmente la conducta jurídica prohibida, obligatoria o permitida la cual se instala en el campo de la razón práctica.<sup>3</sup>

Un texto jurídico es claro cuando las interpretaciones razonables que se pueden dar del mismo conducen a la misma solución; sin embargo, es frecuente que la interpretación de una norma jurídica vista desde distintas ópticas provoque un choque con las otras dándole un sentido distinto, viéndose el juzgador en la necesidad de imponer una interpretación por encima de las otras.

A manera de ejemplo *Chaim Perelman* cita el siguiente párrafo al que me gustaría confrontar con el artículo que se pretende interpretar de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

*“Se prohíbe la entrada de un perro al interior de un autobús”,* Entonces se va a permitir que un pasajero suba con un oso o con un tigre o no se va a permitir la subida de una persona invidente que requiere de la guía de un perro para andar por la ciudad. Según la interpretación que se haga del mismo texto, será el sentido restrictivo o no del mismo precepto jurídico.<sup>4</sup>

### **3.2 ¿Quiénes pueden Interpretar Derecho?**

Para el jurista Español *Andrés Ollero* el tema de la interpretación del derecho surge del dialogo que vincula al estudiante de derecho y un filosofo con sus argumentos. Señala que para *Hobbes*, la interpretación del derecho constituye un problema que repercute directamente en la seguridad jurídica del ciudadano debido a que el intérprete puede hacer que la ley tenga un sentido contrario al que hubiera dispuesto el soberano. Advierte que para este autor la interpretación del

---

<sup>3</sup> Cfr.- VIGO, Rodolfo Luis, “Interpretación constitucional”, Editorial Abeledo-Perrot. Argentina; 1993. Pp. 13 a 15.

<sup>4</sup> Cfr.- PERELMAN, Ch, “La interpretación jurídica”, Centro de Estudios de Filosofía del Derecho. Traducción del francés por. H. Petzold-Pernía. España; 1974. Pp. 7 a 11.

derecho es un arma fundamental de los enemigos de la ley en su afán de imponer por vía ilegítima su voluntad a los demás gobernados.<sup>5</sup>

Para *Carpizo*, la interpretación auténtica es aquella que efectúa el mismo órgano de poder que expidió la norma; asimismo la interpretación judicial es la realizada por los facultados por la Constitución y por las leyes secundarias que sean miembros de dicho poder en ejercicio de su función. La doctrinal es la efectuada por personas que se dedican al estudio y ejercicio de la ciencia jurídica.<sup>6</sup>

El Poder Legislativo se encuentra investido de tan importante facultad según dispone el inciso f) del artículo 72 de la norma fundamental, que a la letra dice:

*“En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación...”*

*Francisco Suárez* reconoce que no se puede hablar de una interpretación hecha por la misma persona, sino más bien, por el mismo órgano.<sup>7</sup> Sobre el particular *Joaquín Dualde*, advierte que los tratadistas suelen confundir dos ideas a saber: la interpretación por el mismo autor de la ley y la interpretación hecha por el mismo poder; además no califica de interpretación auténtica el mecanismo por medio del cual a través de los preceptos de una ley se interpreten los preceptos de otra, o bien, que los preceptos de un mismo ordenamiento interpreten otras disposiciones del mismo. Sobre la primera escribe, que el autor de la ley podrá aclararla mas no interpretarla en estricto sentido y señala que una ley aclaratoria no tiene los mismos efectos retroactivos de una ley interpretativa. Ahora bien, respecto al segundo sentido que se ha dado a la interpretación auténtica, afirmar que el poder legislativo interpreta lo que ha hecho el mismo, no se trata mas que de una ficción jurídica, toda vez que materialmente se llama autores de la ley a quienes sólo son sucesores de quienes la realizaron, sobre todo si tomamos en cuenta que el cargo

---

<sup>5</sup> Cfr.- **OLLERO**, Andrés, “Interpretación del Derecho y Positivismo Legalista” editorial revista de derecho privado. España; 1982. Pp. 55 y 56.

<sup>6</sup> Cfr.- **CARPIZO**, Jorge, “Estudios Constitucionales” séptima edición. Porrúa y UNAM. México; 1999. Pp. 57 y 58.

<sup>7</sup> Cfr.- **RIAZA, MARTÍNEZ OSORIO, ROMÁN**, “La interpretación de las leyes y la doctrina de *Francisco Suárez*”, España; 1925. P. 7.

de Diputados y Senadores federales se rige bajo el principio de la no reelección de conformidad al artículo 59 de la Constitución General de la República. Basado en esta realidad, *Joaquín Dualde* se inclina por la interpretación judicial, toda vez que el legislador se encuentra en la misma posición mental que el juzgador, aunque afirma que este último haría tal trabajo con más capacidad y acierto.<sup>8</sup>

En relación a la interpretación jurídica realizada por los órganos del Poder Judicial cabe señalar lo siguiente: En primer lugar encontramos el fundamento constitucional de éste tipo de interpretación en el último párrafo del artículo 14, mismo que dispone:

*“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”*

Por su parte el octavo párrafo del artículo 94 de la Norma Fundamental preceptúa:

*“La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”*

Por lo que hace a la legislación secundaria, encontramos el fundamento para la interpretación de la Constitución y de las leyes en los artículos: 10, fracción III; 11, fracción IX; 21, fracción II; inciso a), fracción III, inciso a); 95, fracción IV ; 130 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El medio a través del cual los Tribunales de la Federación interpretan del derecho es la jurisprudencia, misma que puede ser creada por reiteración cuando se emiten cinco ejecutorias en el mismo sentido y de forma ininterrumpida, o por

---

<sup>8</sup> Cfr.- **DUALDE**, Joaquín, *“Una revolución de la lógica del derecho”*, Librería Bosch. España; 1933. P. 26.

contradicción, cuando se denuncia la contradicción de dos jurisprudencias creadas por reiteración.<sup>9</sup>

Cabe señalar que es obligatoria la observancia de la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación para la propia Corte, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del orden común de las entidades de la República y del Distrito Federal, los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales y federales.

Además de los legisladores y los jueces, el jurista puede interpretar el derecho y su elemento básico es la doctrina, entendida ésta como *“conjunto de estudios científicos realizados por juristas, acerca del derecho, con propósitos especulativos de sistematización de los preceptos de aquél y con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.”*<sup>10</sup>

La doctrina es fuente formal del derecho, sin embargo; dentro de nuestro sistema jurídico carece de fuerza obligatoria, a menos que hubiese remisión expresa de la ley, no obstante, es de suma utilidad para el juzgador al momento de emitir su juicio.

*Francisco Martínez Segovia* concibe al notario como *“un jurista facultado por la ley para interpretar y configurar, autenticar, autorizar y resguardar tanto el documento notarial o medio objetivo como el objeto material (o contenido) de la función notarial, siendo el órgano de dicha función.”*<sup>11</sup> Además del notario, las autoridades administrativas y el abogado, con frecuencia se disponen a interpretar el derecho debido a que todos los días tienen contacto con éste.

Para *Hobbes*, el problema de la interpretación nace de un desfase entre la intención del legislador y la expresión textual. Para dicho mal apunta la receta

---

<sup>9</sup> Cfr.- **CARPIZO**, Jorge, “Estudios Constitucionales” séptima edición. Porrúa y UNAM. México; 1999. pp. 66 a 68.

<sup>10</sup> **HERNÁNDEZ**, Octavio A. “Personas capacitadas para interpretar la ley”, Chile; 1972. p. 81.

<sup>11</sup> **MARTÍNEZ SEGOVIA**, Francisco, “Función notarial”, EJE, Argentina; 1961. pp., 21 y 22.

mágica de la claridad, a la cual se llega mediante el uso de pocas palabras de significado preciso y suficientemente razonadas que hagan innecesaria e imposible toda manipulación posterior. Para este autor lo ideal sería que la ley llegara del soberano al gobernado sin intermediarios.

### **3.3 Estudios sobre Interpretación Constitucional**

El citado artículo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se basa en el mandato previsto en la fracción IV, del artículo 74 constitucional, en cuya parte relativa a la letra dispone:

*“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 del año anterior.*

El mejor método para la interpretación del texto constitucional puede ser el histórico, el sistemático, el auténtico o el literal. En el caso de los supuestos de la fracción IV del artículo 74 prefiero una interpretación sistemática e histórica, toda vez que de su contenido no se desprende excepción alguna sobre la aplicación del principio de anualidad. En relación al método de la interpretación histórica me sirvo citar la siguiente jurisprudencia.

No. Registro: 920,031

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice (actualización 2001)

Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN

Tesis: 31

Página: 53

Genealogía: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

Tomo XI, junio de 2000, página 13, Pleno, tesis P. /J. 61/2000.

## INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN.-

Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en

estudio.

Novena Época:

Amparo en revisión 1323/98.-Luis Alberto Muy Ceballos.-28 de septiembre de 1999.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretario: Tereso Ramos Hernández.

Amparo en revisión 2295/98.-César Daniel Ruiz Vera.-28 de septiembre de 1999.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretario: Rafael Coello Cetina.

Amparo en revisión 2301/98.-Justo Andrés Medina Escobedo.-28 de septiembre de 1999.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

Amparo en revisión 536/99.-Rosaura Hernández Vargas.-28 de septiembre de 1999.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.-Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.

Amparo en revisión 690/99.-Edgardo Medina Durán.-28 de septiembre de 1999.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Juan N. Silva Meza.-Secretaria: María del Socorro Olivares de Fabela.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, junio de 2000, página 13, Pleno, tesis P. /J. 61/2000; véase la ejecutoria y el voto en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, páginas 413 y 483, respectivamente.

Tocante a la interpretación histórica de la Constitución, Juan Ramón Palacios Vargas escribe: *“El elemento histórico detrae la voluntad de la norma de los motivos inmediatos y de la tradición jurídica del precepto o de la institución, este elemento amplía o restringe la portada del mandato legal en atención ya no solamente al texto gramatical, al trabajo de diccionario ( ad pédem litterae ), sino que desdeñando la engañosa expresión legislativa, que oculta por acortamiento o por extensión la verdadera razón histórica de la Institución, esta se concede o se niega sin atribuirle al texto legal el atributo infalible de un oráculo”*.<sup>12</sup>

En la opinión de *Perelman*, una nota que caracteriza a la interpretación judicial es el respeto de las instituciones así como de su habitual funcionamiento. Apunta que los magistrados harán uso de un sinnúmero de mecanismos, e incluso, en caso de ser necesario, forzarán las interpretaciones tradicionales con miras a proteger el funcionamiento habitual de las instituciones.<sup>13</sup>

Para *Elisur Arteaga Nava* la interpretación constitucional es entender cual es el sentido de un precepto en los términos que está redactado y a todo su contexto. Es mas, señala que el objeto integral de la interpretación constitucional y legal, es poner en práctica la intención de los autores del documento y adicionalmente, la intención del pueblo al adoptarlo.

Con su práctica se pretende descubrir lo que a su vez, quiso encontrar el constituyente al momento de redactar el documento, así como también, con vista a la vigencia y aplicación de ellos, determinar su significado actual.<sup>14</sup> El mismo autor hace el señalamiento en el sentido de que no todos los enunciados normativos dispuestos en la Constitución son imprecisos y poco claros, por lo que no todos ellos pueden ser objeto de interpretación.

---

<sup>12</sup> PALACIOS VARGAS J. Ramón, “Instituciones de Amparo”, 2ª edición, Editorial Cajica J, México; 1969. pp. 131 y 132

<sup>13</sup> Cfr.- PERELMAN, Ch.- Op. Cit. P. 18.

<sup>14</sup> Cfr.-ARTEAGA NAVA, Elisur, “Derecho Constitucional”, Oxford University Press. Harka. México; 1998.P.p42, 43.



### **3.4 Los distintos Métodos de Interpretación del Derecho**

Aquellos que hemos dedicado parte de nuestro tiempo a los textos legales nos hemos percatado que los preceptos jurídicos comúnmente son motivo de interpretación, y que de acuerdo a los intereses que pretendamos defender, vamos a utilizar aquel método que le de el sentido que nosotros queremos al texto legal objeto de interpretación. A continuación se enuncian diversos tipos de interpretación a fin de estar en posibilidades de diferenciar los resultados que se obtienen al aplicar una u otra al caso concreto.

#### **3.4.1 La interpretación declarativa**

Para *Guastini*, no se puede aceptar una definición en la que se dote a las palabras de un significado intrínseco. Sin embargo propone como una solución, conceptuarla como aquella que atribuye a una disposición su significado más inmediato; es decir, el que se desprende del uso común de las palabras y de las reglas sintácticas. Al calificar una interpretación como literal se hace énfasis en que se hace referencia al significado estrictamente literal de la disposición que se interpreta, aunque en ocasiones, las palabras carecen de un significado claro.

Según él mismo, son dos los argumentos que se aducen a favor de la interpretación declarativa, siendo éstos el argumento del lenguaje común y el argumento a contrario. El argumento del lenguaje común tiene como armas el significado ordinario de las palabras y las reglas gramaticales que usualmente son aceptadas. Sin embargo cabe recalcar que el significado ordinario de las palabras normalmente es impreciso y una gran cantidad de expresiones ordinarias se emplean de distintas formas, correspondiéndoles un significado distinto a cada una de ellas.

El argumento a contrario pretende excluir que a una determinada disposición legal se le pueda dar un significado más amplio que aquel que se desprende de su interpretación literal. Así, a manera de ejemplo cito el siguiente:

“...Sin perjuicio del principio de anualidad a que se refiere el párrafo anterior, la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar de manera casuística y concreta, información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales...”

De conformidad con su texto y aplicando un argumento a contrario, podemos afirmar que el caso de excepción al principio de anualidad de la revisión de la cuenta pública no podrá ejercerse sobre la generalidad de los conceptos. En tal virtud, la autoridad fiscalizadora no puede exigir más que la documentación e información de casos concretos, y no la generalidad de la revisión completa de ejercicio anteriores.

#### **3.4.2 La Interpretación Correctora**

La interpretación correctora es completamente distinta de la literal o declarativa, y una excluye a la otra, entonces se puede validamente decir, que es correctora cualquier interpretación que atribuye a un enunciado normativo el significado literal más distinto. Por lo que, cabe la posibilidad de que la interpretación sea más amplia que la literal o más restringida, que se conocen como interpretación extensiva y restrictiva, respectivamente.

En relación a la argumentación de la interpretación correctora, tan sólo habrá de decirse que son tres tipos: el argumento lógico, psicológico o teleológico, que atiende a la voluntad, intención y objetivos del legislador; el argumento anagógico que apela a la supuesta razonabilidad del legislador; y el argumento naturalístico, que se basa en la naturaleza de las cosas. Su argumentación puede llevar al intérprete a resultados distintos al texto literal de las palabras.

La interpretación correctora tiene lugar cuando tras la expresión literal de la ley da a entender algo cualitativamente distinto a lo querido por el legislador. Entre los

doctrinarios se debaten sobre la existencia o no de éste método. Quienes la defienden sostienen entre otras ventajas, la posibilidad de corregir la expresión literal de la ley cuando se le considera injusta por no corresponder al sentido lógico que la ley deba tener, o en los casos en que haya concurrencia de normas que se confrontan, lo cual provoca que el interprete se decida por la aplicación de una en detrimento de la otra.<sup>15</sup>

### 3.4.3 La Interpretación Extensiva

A través de la interpretación extensiva, el intérprete extiende el significado del enunciado normativo, incluyendo en sus supuestos de hecho algunas situaciones que de conformidad con la interpretación literal no entrarían en él. Así por ejemplo volvamos al mismo texto:

“...Sin perjuicio del principio de anualidad a que se refiere el párrafo anterior, **la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar de manera casuística y concreta, información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión**, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales...”

Dentro de la información y documentos que la Auditoría Superior de la Federación se puede incluir cualquier mecanismo en que se contenga, sin que haya un límite a los textos en papel, pues pueden constar en archivos electromagnéticos o de cualquier otra naturaleza, pero que dan evidencia del manejo de los recursos ejercidos.

El jurista italiano *Ricardo Guatiní*, considera que los argumentos que pueden sostener una interpretación extensiva son el argumento *a simili*<sup>16</sup> o *a fortiori*<sup>17</sup>,

---

<sup>15</sup> Cfr.- **CASTÁN TOBEÑAS**, José, “Teoría de la aplicación e investigación del derecho”, Editorial REUS, España; 1947. pp., 261 a 263.

<sup>16</sup> Éste argumento no sirve para sostener una tesis estrictamente interpretativa, sino más bien, para la formulación de un nuevo precepto.

<sup>17</sup> Al igual que el argumento a simili, constituye un argumento productor y no meramente interpretativo.

siendo el primero de ellos el analógico.<sup>18</sup>De ésta manera el intérprete extiende a casos similares la aplicación de una norma, o dicho en otras palabras, hace caber dentro de la hipótesis normativa, casos no previstos en un principio por el legislador. A manera de ejemplo, me sirvo citar la siguiente tesis aislada:

Tipo de documento: Tesis aislada  
Novena época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XX, Octubre de 2004  
Página: 2385

PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN. El principio pro homine, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

#### **3.4.4 La interpretación restrictiva**

La interpretación restrictiva, como una de las que compone el tipo de interpretación correctora, es aquella que circunscribe el significado del enunciado normativo excluyendo de su campo de acción algunas hipótesis

---

<sup>18</sup> Cfr.- Ibíd. nota 121. P. 35.

que podrían entrar atendiendo a su interpretación literal. Generalmente, para sostener una interpretación restrictiva se debe utilizar una argumentación a disociación, debido a que puede haber razones de diversa índole que justifiquen la restricción del alcance literal de un enunciado normativo.

Se utiliza para restringir el significado de las palabras de la ley. Es útil cuando las palabras expresan más de lo que quiso plasmar el legislador. Es por ello, que el camino a seguir es indagar la voluntad del legislador y tiene lugar, especialmente, en tres casos específicos: si el texto después de interpretado expresa alguna contrariedad frente a otro texto de la ley; si la ley en sí misma expresa alguna contradicción; o si el principio aplicado sin restricción va más allá del fin para el cual fue ordenado.

### **3.5 El Uso de la Analogía**

Podría decirse que la analogía es un método o técnica interpretativa entre otras que se han citado y es que por la analogía jurídica los juristas entienden la operación que realiza el intérprete para aplicar a un caso no previsto por el orden jurídico las disposiciones jurídicas que han sido creadas para regular casos similares. Normalmente el uso de la analogía se materializa en la sentencia, cuando se aplica a un caso no previsto por la ley la invocación de normas jurídicas que regulan casos similares o análogos, constituyendo uno de los mecanismos de que se auxilia el intérprete para colmar las lagunas del derecho.

De acuerdo a una interpretación restrictiva y utilizando el argumento a contrario del tercer párrafo del artículo 14 Constitucional, se puede decir que el uso de la analogía es válido en materia civil, administrativa, mercantil, familiar, laboral, agraria etc, excepto en materia penal.

En relación al uso de la analogía en el derecho, a continuación serán transcritas las siguientes tesis aisladas y de jurisprudencia.

No. Registro: 220,820

Tesis aislada  
Materia(s): Laboral  
Octava Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
IX, Enero de 1992  
Tesis:  
Página: 194

#### LEY. SU APLICACION POR ANALOGIA.

Cuando un caso determinado no esté previsto expresamente en la ley, para dilucidarlo el juzgador debe atender los métodos de aplicación, entre ellos el de la analogía, que opera cuando hay una relación entre un caso previsto expresamente en una norma jurídica y otro que no se encuentra comprendido en ella, pero que por la similitud con aquél, permite igual tratamiento jurídico en beneficio de la administración de justicia.

#### TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO.

Improcedencia 69/91. Luis Alberto Quevedo López. 2 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Bertha Navarro Hidalgo. Secretario: Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez.

Amparo directo 143/91. María Margarita Soto Ramos. 21 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Andrés Cruz Martínez. Secretario: Roberto Ruiz Martínez.

Octava Época, Tomo VIII-Octubre, página 214.

Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia III.T. J/20, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 649, de rubro: "LEY, APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA."

### **Analogía. Aplicación de la Ley por.**

Lógica y jurídicamente la base de sustentación de este principio no puede ser otra que la semejanza que debe existir entre el caso previsto y el no previsto, y nunca la diferencia radical entre ambos, ya que las lagunas de la ley deben ser colmadas con el fundamento preciso de que donde hay la misma razón legal debe existir igual disposición de derecho.

Amparo directo 834/58. Isaura Ciprián Miranda viuda de Velásquez. 24 de septiembre de 1958. 5 votos. Ponente: Gabriel García Rojas.

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Sexta Época. Volumen XV, Cuarta Parte. Tesis: Página: 37. Tesis Aislada.

No. Registro: 213,987

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
XII, Diciembre de 1993

Tesis:

Página: 829

### **ANALOGIA. PROCEDE LA APLICACION POR, DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.**

Es infundado que las tesis o jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o sus Salas no puedan ser aplicadas por analogía o equiparación, ya que el artículo 14, constitucional, únicamente lo prohíbe en relación a juicios del orden criminal, pero cuando el juzgador para la solución de un conflicto aplica por analogía o equiparación los razonamientos jurídicos que se contienen en una tesis o jurisprudencia, es procedente si el punto jurídico es exactamente igual en el caso a resolver que en la tesis, máxime que las características de la jurisprudencia son su generalidad, abstracción e impersonalidad del criterio jurídico que contiene.

## **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 236/93. Comisariado Ejidal del Poblado J. Guadalupe Rodríguez, Municipio de Nazas, Durango. 2 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Camacho Reyes. Secretario: Alberto Caldera Macías.

Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia VIII.2o. J/26, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 837, de rubro: "ANALOGÍA. PROCEDE LA APLICACIÓN POR, DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."

### **3.6 La Interpretación de la Ley Civil a diferencia de la Penal**

Por disposición constitucional expresa la analogía no puede utilizarse en materia penal. Las normas en cuestión no pueden aplicarse a supuestos de hecho distintos de los expresamente mencionados en ellas, aunque sean semejantes a estos.

En materia penal rige el principio "*nulla poena sine lege*". La prohibición de la analogía se resuelve con la obligación de argumentar a contrario, no sólo para interpretar la ley penal sino para la producción de normas. Esto significa que si no hay alguna norma que atribuya una sanción penal a un determinado comportamiento, debe inferirse que ese comportamiento es penalmente lícito.

Es importante destacar que tanto la doctrina como la jurisprudencia han señalado que por ley penal se debe entender a los textos legislativos que tipifican delitos y establecen las penas correspondientes o que, en cualquier caso, restringen la libertad individual.



Según el modo habitual de interpretar la ley penal se pretende limitar la discrecionalidad de los órganos de aplicación, impidiéndoles la posibilidad de integrar derecho mediante el uso de analogía en determinadas circunstancias. En tal virtud, se prohíbe la aplicación analógica en relación a las leyes penales y excepcionales.

### **3.7 El Legislador Como Productor de Lagunas y Antinomias**

Laguna proviene del latín *lacuna*, misma que tiene varias significaciones, tales como: profundidad del mar, cavidad, oquedad, hoyo, falta, vacío. En sentido general, y conforme a su etimología, laguna significa omisión, carencia, falta, connotando la idea de insuficiencia, defecto, carencia, imprevisión, ausencia. Siendo éste el sentido que guarda la expresión de “*laguna del derecho*”.

Se entiende por laguna del derecho a la circunstancia de que en un orden jurídico determinado no existe disposición aplicable a una situación jurídica. A ello se enfrentan quienes están encargados de la aplicación de la ley cuando no existen normas directamente aplicables a cuestiones de su competencia; por ejemplo, cuando se enfrentan a situaciones imprevistas, por la falta de imaginación del legislador o por su lentitud en el proceso legislativo.

En la opinión de *Juan Gómez Jiménez de Cisneros* es imposible que en la ley no existan lagunas; puntualiza que el mismo *Ascarelli* ha calificado a la legislación positiva como de lagunas por definición, incluso hay quien se ha atrevido a calificar al ordenamiento jurídico como un sistema de lagunas (posición de *Ascoli*). Quienes apoyan ésta teoría sostienen que todo aquello que no está regulado por una norma constituye una laguna, considerando que la excepción es lo que cae bajo la norma jurídica, comparado con el inmenso número de acciones posibles que el legislador está imposibilitado de prever. Es imposible que las leyes se redacten contemplando toda acción humana debido a la estrechez de nuestra mente que no puede captar todos los casos que el tiempo encuentra.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Cfr.- **GÓMEZ JIMÉNEZ DE CISNEROS**, Juan, “Los hombres frente al derecho”, Ediciones Aguilar. España; 1959. P. 46.

Según *Guastini* una laguna, solo es susceptible de ser colmada mediante la integración del ordenamiento; o sea, añadiéndole una norma nueva implícita, que conecta con una determinada consecuencia jurídica a un supuesto de hecho no previsto expresamente en la ley.<sup>20</sup> Por lo tanto, para colmar una laguna hay que integrar y completar el sistema jurídico, con lo que se produce una nueva norma.

De forma paralela, hay quien afirma que el sistema jurídico no es sólo un conjunto unitario de normas identificables unas de otras, sino que debe ser ordenado, es decir, un sistema en sentido estricto. El orden del sistema no acepta incompatibilidades entre los elementos que lo conforman, motivo por el cual juega un papel relevante la coherencia del sistema y ésta no permite la existencia de antinomias ni las incompatibilidades de las normas.<sup>21</sup>

*García Maynez* critica seriamente que una conducta se halle prohibida y permitida simultáneamente a los mismos sujetos, es decir en un mismo espacio y tiempo, por lo que su aplicación concomitante es imposible, motivo por el cual debe descartarse la validez de alguna de ellas.<sup>22</sup> Dicho en otras palabras, el sistema jurídico presenta una antinomia cada vez que un caso concreto es susceptible de dos diversas y opuestas soluciones con base a normas presentes en el sistema. Además, las normas cuyo contenido es contradictorio deben estar al mismo nivel del sistema, porque de lo contrario, es decir, que alguna tuviera un rango superior a la otra, entonces no se puede hablar de antinomia. En ese orden de ideas, si una norma constitucional se contrapone con una norma secundaria, no hay antinomia, sino la inconstitucionalidad de la segunda.

Existen diversos criterios que se pueden seguir para solucionar el problema de las antinomias, como por ejemplo: la que nos brinda el artículo 9º del Código Civil para el DF que dispone la abrogación de la ley por otra posterior que así lo declare

---

<sup>20</sup> Cfr.- **GUASTINI**, Ricardo, Op. Cit. P. 69.

<sup>21</sup> Cfr.- Varios autores, "Lecciones de teoría del derecho", Editorial McGraw Hill. España; 1997. P. 269.

<sup>22</sup> Cfr.- **GARCÍA MAYNEZ**, Eduardo, "Lógica del raciocinio jurídico", Fondo de cultura económica. México; 1964. Pp. 97 y siguientes

expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.

En el caso que nos ocupa, podemos ver que el principio de anualidad para la revisión de la cuenta pública no tiene casos de excepción en el artículo 74 constitucional, mientras que en la legislación secundaria, se han creado, probablemente para darle mayor transparencia al manejo de los recursos del erario por parte de los servidores públicos. Para facilitar la confrontación habré de repetir el contenido de los preceptos contradictorios.

Artículo 74 constitucional, fracción IV, en cuya parte relativa a la letra dispone:

*“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 del año anterior.*

Artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación:

*“La fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera y la revisión de la Cuenta Pública están limitadas al principio de anualidad a que se refiere la fracción IV del artículo 74 constitucional, por lo que un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, sólo podrá ser revisado y fiscalizado anualmente en la parte ejecutada precisamente en ese ejercicio, al rendirse la Cuenta Pública; lo mismo ocurrirá cuando el proceso se declare como concluido. En virtud de lo anterior, la revisión de conceptos ya fiscalizados con motivo del Informe de Avance de Gestión Financiera, no deberán duplicarse a partir de la revisión de la Cuenta Pública.*

*Sin perjuicio del principio de anualidad a que se refiere el párrafo anterior, la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar de manera casuística y concreta, información y documentos relacionados con conceptos específicos*

*de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales, sin que con este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica señalada.”*

En este orden de ideas, en el caso que nos ocupa no existe una antinomia de la ley, sino una inconstitucionalidad del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, pues dicho precepto contiene una excepción al principio de anualidad, misma que no contempla la Ley Suprema; por lo que, en base a lo anteriormente expuesto y al principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de nuestra carta magna podemos concluir válidamente que dicha excepción es inconstitucional y por tanto, el texto de la ley secundaria debe adecuarse a la ley fundamental; sin embargo, en mi particular punto de vista, el hecho de abrogar el párrafo segundo del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación merma en gran medida las posibilidades que la ASF tiene de revisar conceptos de gran importancia que se han ejercido de manera multianual.

### **3.8 Consideraciones Finales**

Del presente capítulo, dedicado a estudios de interpretación jurídica debemos concluir lo siguiente:

- a) La incorrecta interpretación del principio de anualidad que rige la revisión de la cuenta pública ha mermado las funciones de control parlamentario que ejerce la Cámara de Diputados sobre los órganos del Ejecutivo y todos aquellos que manejan dineros del erario público Federal.
- b) Creo firmemente que el principio de anualidad de la revisión de la cuenta pública previsto en la fracción IV del artículo 74 constitucional fue pensado, sobre todo, para facilitar el trabajo contable de los auditores,

más no como una barrera infranqueable para evitar una revisión exhaustiva de los gastos gubernamentales.

- c) De acuerdo a un estudio de los distintos métodos interpretativos de la Constitución sostengo que la interpretación histórica del contenido de la fracción IV del artículo 74 se contrapone a su interpretación literal.
- d) Me inclino por una interpretación histórica y teleológica, del precepto en cuestión porque ellas me conducen a su esencia y finalidad, mientras que la interpretación literal es demasiado restringida e impide que la Auditoría Superior de la Federación cumpla con sus facultades constitucionales.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN ALGUNOS PAISES**

#### **SUMARIO**

4. Introducción, 4.1 Para que nos sirve el Derecho Comparado, 4.2 Países de Referencia, 4.2.1 España, 4.2.2 Francia, 4.2.3 Argentina, 4.2.4 Estados Unidos de Norte América, 4.3 Consideraciones Finales.

#### **INTRODUCCIÓN**

El manejo de los dineros del erario público es una preocupación, prácticamente universal; pues, gran parte del desarrollo de un país se debe a cómo se administra y controla el gasto público, una premisa constante en un país que se precie de ser democrático es que el dinero del pueblo debe ser utilizado para la satisfacción de necesidades colectivas y, su adecuado manejo es un deber de todos los gobernantes.

Es innegable la influencia que ha tenido en las instituciones jurídicas de nuestro país el derecho español, así como las instituciones norteamericanas. Sin embargo, hemos querido echar un vistazo a un par de países más, como son los casos de Francia y Argentina.

El estudio formal de sus instituciones nos permitirá advertir las similitudes y diferencias que tienen los distintos mecanismos de fiscalización presupuestal, además de evidenciar que sin importar su estructura y funcionamiento, son factores extralegales los que influyen notoriamente en su trabajo técnico.

Debo resaltar que los órganos fiscalizadores de los países que se citan se manejan de forma muy distinta, y que sus engranes funcionan de acuerdo a su propio sistema. El estudio formal que se hace es insuficiente para apuntar de forma categórica cuál de todos los sistemas es el mejor y mucho menos información se tiene como para decir como el principio de anualidad afecta la estructura institucional y el trabajo parlamentario.

España es una referencia necesaria, pues el sistema jurídico mexicano se ha creado sobre la base del derecho colonial. La realidad y las instituciones jurídicas mexicanas no se pueden explicar al margen de su historia; los españoles son parte fundamental de nosotros, de nuestras costumbres, lengua e instituciones, por lo que a pesar de la sana distancia que hay entre las dos soberanas naciones, se debe reconocer su fuerte influencia para el surgimiento del Estado mexicano.

#### **4.1 Para qué nos sirve el Derecho Comparado**

Para *Víctor Rojas Amandí*, la disciplina que estudia la comparación de los diversos sistemas jurídicos es a lo que se llama “derecho comparado”. Esta disciplina tiene por objeto:

- La comparación de los procesos y métodos generales del derecho en diferentes ordenamientos o familias jurídicas;
- La comparación de instituciones jurídicas específicas;
- La comparación de ciertas normas jurídicas en base a su función práctica y social;
- La comparación de normas jurídicas para la solución de casos prácticos.

El derecho comparado brinda los elementos necesarios para el perfeccionamiento de las leyes y de las instituciones jurídicas; al mismo tiempo que permite armonizar el derecho nacional e internacional. A través del estudio de diversos sistemas jurídicos podemos conocer la manera en que otras personas que viven y se desenvuelven en diferentes países perciben las instituciones de manera distinta a como nosotros lo hacemos.

En el sentido apuntado, me parece apropiado citar la definición de la doctora en Derecho *Consuelo Sirvent Gutiérrez*, para quien el derecho comparado “*es una disciplina que confronta las semejanzas y diferencias de los diversos sistemas jurídicos vigentes en el mundo con el propósito de comprender y mejorar el sistema jurídico de un estado determinado.*”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **SIRVENT, GUTIÉRREZ**, Consuelo, “Sistemas jurídicos contemporáneos”, 7ª edición, Porrúa, México; 2005. p.1.

La comparación de los sistemas jurídicos, de los ordenamientos y de las instituciones entre diversos países es un efecto natural de los tiempos que vivimos, gracias a los medios de comunicación que permiten acortar distancias, además de que el uso de la tecnología permite el intercambio de información ágil entre personas que están alejadas a miles de kilómetros.<sup>2</sup>

Para Enrique *Martínez Paz* “*el derecho comparado es la disciplina jurídica que se propone, por medio de la investigación analítica, crítica y comparativa de las legislaciones vigentes, descubrir los principios fundamentales relativos y el fin de las instituciones jurídicas y coordinarlos en un sistema de derecho positivo actual.*”<sup>3</sup>

El derecho comparado busca un objetivo predominantemente científico, pues a través del estudio del derecho y sus diferencias temporales y espaciales desarrolla conclusiones, se preocupa por la evolución del derecho y busca en las legislaciones modernas los modelos que sirvan para la solución de los problemas legislativos nacionales o la remota finalidad de una legislación humana universal que haga desaparecer las dificultades y conflictos que surgen en la aplicación.<sup>4</sup> Sin embargo, hemos visto en la práctica que el derecho universal es casi imposible de ser concebido.

El Dr. *Guillermo Floris Margadant* encuentra en el derecho comparado la posibilidad de ver la esencia de nuestro derecho. Aunque pareciera absurdo, es más complicado escudriñar en nuestras mismas instituciones si no se han visto los sistemas e instituciones que nos son ajenos.

---

<sup>2</sup> Cfr.- **ROJAS AMANDI**, Víctor, “Las fuentes del derecho en el sistema jurídico angloamericano”, Porrúa y Universidad Iberoamericana, México; 2005. pp. 8 a 10.

<sup>3</sup> **MARTÍNEZ PAZ**, Enrique, “Introducción al derecho civil comparado”, Universidad Nacional de Buenos Aires, Instituto de Derecho Comparado, Argentina; 1960. p. 143.

<sup>4</sup> Cfr.- **MARTÍNEZ PAZ**, Enrique, “Introducción al derecho civil comparado”, Universidad Nacional de Buenos Aires, Instituto de Derecho Comparado, Argentina; 1960. pp. 103 y 104.



Pero no podemos pasar por alto que un determinado sistema o institución que funciona bien en un ambiente sociológico, económico y político determinados no necesariamente habrá de funcionar bien dentro de otro país. Las instituciones funcionan de acuerdo a su propio entorno.<sup>5</sup>

La comparación también nos es útil para la creación de una ciencia jurídica, pues de esta manera se enriquece el conocimiento del derecho cuando observamos las formas en que se presenta un fenómeno jurídico en distintas latitudes del mundo. Así, por ejemplo, en los países europeos podemos ver que la fiscalización del gasto público se hace, usualmente, a través de un órgano judicial “Tribunales de Cuentas”, en tanto que en los países latinoamericanos dicho control recae en un órgano técnico perteneciente a los congresos.

Atendiendo a los elementos expuestos en los anteriores párrafos, *Luis Verdesoto Salgado* llega a la siguiente conclusión: “*El derecho comparado ha sido y es factor básico en la formulación, aplicación y conocimiento de su Derecho, los estudios sistemáticos, la investigación jurídico –comparativa y la enseñanza universitaria...*”

6

Algo que generalmente tienen en común los diversos sistemas jurídicos son los intereses sociales e individuales relevantes para el derecho, aunque surge diversidad de criterios para buscar la fórmula precisa para crear los dispositivos legales que logren su finalidad. No existen fórmulas mágicas aplicables a todos los sistemas que prevengan el mismo problema o brinden soluciones adecuadas a sus conflictos. Cada quien toma de las instituciones extranjeras aquellos aspectos que pudieran serle útiles al sistema en que se pretendan adoptar, así por ejemplo, todos coincidimos en que el poder despótico no es bueno para el pueblo, pero para evitarlo, cada quien adopta diversas fórmulas jurídicas, basadas en su propio sistema jurídico, político y económico.

---

<sup>5</sup> Cfr.- **FLORIS MARGADANT**, Guillermo, “Panorama de los sistemas jurídicos contemporáneos”, 2ª edición, UNAM, México; 1997. p. 5.

<sup>6</sup> **VERDESOTO SALGADO**, Luis, “ Investigación científica en el área jurídica con referencia a la técnica de investigación en derecho comparado” Editorial Universitaria, Ecuador 1971.p. 241

Un estudio de derecho comparado requiere de la limitación de su objeto, de lo contrario se puede correr el riesgo de navegar en un mar de conocimiento sin darle sentido propio a todo el esfuerzo que se esta realizando. Es por ello que me habré de limitar al estudio de los tribunales de cuentas y los órganos de fiscalización de los congresos de algunos países.

## **4.2 Países de Referencia**

En general, en los países europeos existen los llamados Tribunales de Cuentas. Tales son los casos de Alemania, Francia Italia y España. En el caso español que puede sernos el más relevante como experiencia por la cercanía cultural, esta función de vigilancia y fiscalización la realiza un Tribunal de Cuentas, que es un órgano jurisdiccional, integrado por doce miembros o consejeros de cuentas que son nombrados por las Cortes Generales: 6 magistrados del Senado y 6 del Congreso de los Diputados. Su presidente es nombrado por el rey de entre sus miembros. Los consejeros duran en su encargo 9 años. Este organismo que se desarrolla recientemente a partir del nuevo orden constitucional español (1978), tiene antecedentes en la Constitución de Cádiz de principios del siglo pasado, en la que se prevenía *una Contaduría Mayor* de Cuentas, de donde nuestra institución tomó presumiblemente el nombre para su órgano técnico.

*En Francia, La Corte de Cuentas (Cour des Comtes) existe desde 1807 y tiene encargado el control de la legalidad de los actos del gobierno en materia económica. También hay que destacar que este tribunal puede exigir responsabilidades directamente a los administradores públicos, con el apoyo de un órgano auxiliar llamado la Corte Disciplinaria (Cour de Discipline Budgetaire e Financiere).*

### **4.2.1 España**

Fundamento constitucional:

Artículo 133

- 1. La potestad originaria para establecer los tributos**

**corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.**

2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.
3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.
4. Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

#### Artículo 134

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.
2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración del año anterior.
4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

#### Artículo 136

1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

**El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.**

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.
4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

#### Artículo 153

**El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:**

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.
- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la

administración autónoma y sus normas reglamentarias.

**d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.**

El Tribunal de Cuentas es un Órgano Constitucional del Estado, previsto en los artículos 136 y 153 d) de la Constitución Española que goza de una riquísima historia. El término Contador Mayor de Cuentas se venía aplicando de forma común a nuestra Institución desde mediados del siglo XIV y, por extensión, al oficio de los Contadores Mayores se le llamaba Contaduría Mayor de Cuentas. El nombre de Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas se utilizó desde mediados del siglo XVI. No es sino hasta 1828 cuando se cambia a Tribunal Mayor de Cuentas eliminando específicamente la palabra Contaduría de su título, aunque hay que decir que durante todo este tiempo, según unas leyes u otras, se alternan los tres términos e incluso la denominación de Tribunal de Cuentas. Se llamó Tribunal de Cuentas del Reino desde 1851. Durante el periodo de 1871 a 1873 toma el nombre de Tribunal de Cuentas de la Nación al eliminarse todo símbolo monárquico del Estado. Desde esa fecha se recupera el nombre de Tribunal de Cuentas del Reino hasta el año 1924 en que se denominó Tribunal Supremo de la Hacienda Pública e Intervención General. En 1930 se vuelve a llamar Tribunal de Cuentas del Reino y en octubre del mismo año Tribunal de Cuentas de la República. A partir de su constitución en 1940 se llama de nuevo Tribunal de Cuentas, aunque desde 1953 alterna este título con el de Tribunal de Cuentas del Reino, nombre que pasó a ostentar desde 1961.

La Constitución de 1978 establece el nombre de Tribunal de Cuentas, respeta y conserva la tradición histórica del Tribunal y en su desarrollo se promulgó la Ley Orgánica 2/1982, del 12 de mayo, reguladora de la Institución. Asimismo, para establecer el funcionamiento del Tribunal, y según el mandato de la Ley Orgánica, se dicta en 1988 la Ley número 7, del 5 de abril. En síntesis, el Tribunal de Cuentas rige su actividad,

además de por la Constitución, por las llamadas, «Ley Orgánica» y «Ley de Funcionamiento».

La Carta Magna española y las leyes orgánica y de funcionamiento definen al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, y dejando a salvo las atribuciones fiscalizadoras de los órganos de control externo de las comunidades autónomas, le sitúan en la órbita del Poder Legislativo con dependencia directa de las cortes generales –aunque no sea un órgano propio del Parlamento Nacional-, disponen para sus doce miembros –los Consejeros de Cuentas, designados seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado- las mismas independencia, inamovilidad e incompatibilidades que los jueces, y distinguen con absoluta claridad las dos funciones que se le encomiendan –las que en él son tradicionales-, la fiscalizadora y la jurisdiccional.

La primera función, la fiscalizadora -caracterizada por ser externa, permanente y consuntiva-consiste en comprobar si la actividad económico-financiera del sector público respeta los principios de legalidad, eficiencia y economía y su destinatario natural son las Cortes Generales (o en su ámbito, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas); así, el Tribunal de Cuentas ejerce el control externo en su ámbito como órgano técnico que es, y las Cortes -o, en su caso, los Parlamentos autonómicos-, con apoyo en los resultados que dimanen de dicho control fiscalizador, despliegan el control político o parlamentario. La función jurisdiccional no es sino el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren los que tienen a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos, y tiene por objeto lograr la indemnidad de los fondos públicos perjudicados por malversación, incorrecta, incompleta o nula justificación; o por otras causas o conductas.

Para la realización de toda su actividad, la Ley Orgánica, con desarrollo en la de Funcionamiento, estructuró el Tribunal de Cuentas en los siguientes órganos:

El Presidente

El Pleno

La Comisión de Gobierno

La Sección de Fiscalización

La Sección de Enjuiciamiento

Los Consejeros de Cuentas

La Fiscalía

La Secretaría General

El Presidente del Tribunal de Cuentas es nombrado por el Rey de entre sus miembros, a propuesta del Pleno y por un período de tres años. La elección propiamente dicha se efectúa por los Consejeros de Cuentas en votación secreta.

En los casos de vacante, ausencia, enfermedad o cualquier otro impedimento legal del Presidente, le sustituirán en sus funciones los Presidentes de la Sección de fiscalización y enjuiciamiento, por este orden, y, en defecto de los mismos, el consejero de más edad.

Hay, además de los relacionados, órganos de apoyo del Tribunal y otros órganos que actúan en el mismo: el Interventor, el Gabinete Técnico y el Servicio Jurídico del Estado.

Corresponde al Pleno ejercer la función fiscalizadora, plantear los conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal,

conocer de los recursos contra las resoluciones dictadas por otros órganos del Tribunal, aprobar el programa de fiscalizaciones de cada año, acordar la iniciación de los procedimientos fiscalizadores, establecer las directrices técnicas a que estos deben sujetarse, aprobar los informes o memorias, mociones y notas, avocar el conocimiento de cuestiones sobre responsabilidad contable exigida con arreglo a normas específicas en vía administrativa para su traslado a la Sección de Enjuiciamiento, etc.

La Sección de Fiscalización está integrada por su presidente y los consejeros que tengan a su cargo los departamentos sectoriales y territoriales. La organización de la Sección de Fiscalización en departamentos sectoriales se acomodará, en la medida de lo posible, a las grandes áreas de la actividad económico-financiera del sector público. Los departamentos territoriales llevarán a cabo la fiscalización de la actividad económico-financiera de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales. Le corresponde la verificación de la contabilidad de las entidades del sector público y el examen y comprobación de las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal, así como examinar los procedimientos fiscalizadores tramitados en los distintos departamentos sectoriales y territoriales en que la misma se estructura y proponer al Pleno las memorias o informes, mociones, notas o medidas que corresponda elevar a las Cortes Generales.

La Sección de Enjuiciamiento está integrada por su residente y los consejeros de cuentas a quienes, como órganos de primera instancia o adscritos a la Sala o Salas del Tribunal, corresponde conocer de los procedimientos jurisdiccionales. Además de las funciones jurisdiccionales, corresponde a la Sección de Enjuiciamiento preparar la memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el



ejercicio económico correspondiente y formular la oportuna propuesta al Pleno, someter al Pleno las modificaciones que deban introducirse en la estructura de la Sección, así como la creación de nuevas Salas.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas, que depende funcionalmente del Fiscal General del Estado, quedará integrada por el Fiscal y los abogados fiscales. Son funciones de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas consignar su dictamen escrito en las cuentas generales y en las memorias, mociones y notas del Tribunal, en orden a las responsabilidades contables que de ellas puedan resultar; ser oída en los procedimientos de fiscalización del Tribunal antes de su aprobación definitiva y solicitar la práctica de las diligencias que estime convenientes en orden a la depuración de las responsabilidades contables que de aquéllos puedan resultar, tomar conocimiento de todos los procedimientos fiscalizadores y jurisdiccionales que se sigan en el Tribunal a efectos de esclarecer las posibles responsabilidades contables que de ellos pudiera derivarse, y ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza.

Las dos funciones con las que el Tribunal de Cuentas desarrolla el control externo de la actividad económico-financiera del sector público son, como ha quedado reiteradamente expuesto, la fiscalizadora y la jurisdiccional.

Los campos de la fiscalización y del enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas están perfectamente definidos en la Ley Orgánica y en la Ley de Funcionamiento. La función fiscalizadora externa, permanente y consuntiva se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en relación con la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos, se adecua a unos procedimientos y sus resultados se plasman en informes, mociones o notas, cuyo destinatario son las Cortes

Generales, a través de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. Por su parte, la función jurisdiccional contable propia del Tribunal de Cuentas consiste en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos. Esta responsabilidad se depura y exige por medio de tres procedimientos jurisdiccionales (el juicio de cuentas, el procedimiento de reintegro por alcance y el expediente de cancelación de fianzas) y las resoluciones que dictan los órganos de la jurisdicción contable (los Consejeros de Cuentas y la Sala de Justicia) son susceptibles, en los casos y en la forma legalmente establecidos, de los recursos de casación y de revisión ante la Sala de los Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, quedando así garantizado el principio de unidad jurisdiccional y el entronque de la jurisdicción contable con el Poder Judicial.

La actividad desarrollada por la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas “consiste en aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndolo o condenándolo y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión: y todo ello a través de un procedimiento judicial desarrollado en la Ley de Funcionamiento del Tribunal en el que aparecen los elementos objetivos, subjetivos y formales que caracterizan a un proceso”.<sup>7</sup>

Como se puede advertir de su arquitectura constitucional, el Tribunal de Cuentas en España funciona de forma muy distinta a como lo hace la Auditoría Superior de la Federación; si bien es cierto que comparten los mismos propósitos, buscan la obtención de sus objetivos mediante metodologías distintas. Sin embargo, debo resaltar que la monarquía y el sistema parlamentario son factores que afectan absolutamente el

---

<sup>7</sup> <http://www.tcu.es/default.htm>

resultado que se puede obtener durante su gestión; estos factores distancian las fórmulas que se han adoptado en el sistema jurídico mexicano, y que si bien es cierto, vale la pena conocerles, también sería prácticamente imposible la adopción de una fórmula institucional creada para un Estado que se ha erigido sobre un sistema distinto al nuestro.

#### **4.2.2 Francia**

Fundamento constitucional.

##### *Artículo 13*

*El Presidente de la República firmará las ordenanzas y los decretos discutidos en Consejo de Ministros.*

*Nombrará los cargos civiles y militares del Estado.*

*Serán nombrados en Consejo de Ministros los Consejeros de Estado, el Gran Canciller de la Legión de Honor, los embajadores y enviados extraordinarios, **los consejeros del Tribunal de Cuentas**, los prefectos, los representantes del Gobierno en los territorios de Ultramar, los oficiales generales, los rectores de las academias, los directores de las administraciones centrales.*

*Una ley orgánica determinará los demás cargos que deben ser cubiertos en Consejo de Ministros, así como las condiciones en las cuales el Presidente de la República podrá delegar su competencia en los nombramientos para ser ejercida en su nombre.”*

##### *Artículo 47*

**El Parlamento votará los proyectos de leyes presupuestarias en las condiciones establecidas por una ley orgánica.**

Si la Asamblea Nacional no se hubiere pronunciado en primera lectura en el plazo de 40 días después de haber recibido un

proyecto, el Gobierno lo someterá al Senado, el cual deberá pronunciarse en el plazo de 15 días. A continuación, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 45.

Si el Parlamento no se hubiere pronunciado en el plazo de setenta días, podrán las disposiciones del proyecto entrar en vigor por ordenanza.

Si la ley de presupuestos que fije los ingresos y los gastos de un ejercicio no ha sido presentada con tiempo suficiente para ser promulgada antes del comienzo de tal ejercicio, el Gobierno pedirá con carácter urgente al Parlamento la autorización para percibir los impuestos y consignará por decreto los créditos necesarios para los servicios votados.

Los plazos establecidos en el presente artículo quedarán en suspenso cuando el Parlamento no esté reunido.

**El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes presupuestarias.”**

#### Artículo 47-1

**El Parlamento votará los proyectos de ley de financiación de la seguridad social en las condiciones previstas en una ley orgánica.**

Si la Asamblea Nacional no se hubiere pronunciado en primera lectura en el plazo de 20 días después de la presentación de un proyecto, el Gobierno lo trasladará al Senado, quien deberá pronunciarse en el plazo de 15 días. Procederá después del modo dispuesto en el artículo 45.

Si el Parlamento no se hubiere pronunciado en un plazo de 50 días, se podrán poner en vigor las disposiciones del proyecto mediante ordenanza. Quedarán en suspenso los plazos previstos en el presente artículo cuando el Parlamento no esté en período de sesiones y, respecto a cada asamblea, en el transcurso de las semanas en las que haya decidido no celebrar sesión conforme al segundo apartado del artículo 28.

**El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social.**

En Francia existe un control parlamentario, un control administrativo, que se identifica con el interno realizado en por el Ministro de Finanzas sobre la ejecución del presupuesto, y en tercer lugar un control que denomina, a la vez administrativo y jurisdiccional, atribuido a un órgano independiente del gobierno y del parlamento: La Corte de Cuentas.

Las instituciones en Francia se han creado de acuerdo a su ideología y a las instituciones que apriorísticamente podemos afirmar son muy distintas a las nuestras. Puedo asegurar que existe más parecido entre las instituciones francesas y las españolas que las de nuestro país con las francesas. Ambos países hemos caminado senderos distintos y las fórmulas que adoptemos para una adecuada revisión de la cuenta pública seguirán diferenciándose ampliamente. Gobierno, sistema electoral, economías y ubicación geográfica son factores que inciden directamente en la solución que al efecto se ha propuesto.

#### **4.2.3 ARGENTINA**

El sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos utilizados para recopilar, valorar,

procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan afectar el patrimonio de las entidades públicas. La Contaduría General de la Nación es su órgano rector a cargo del Contador General de la Nación designado por el Poder Ejecutivo.

Corresponde al sistema de contabilidad gubernamental:

- Registrar todas las transacciones que afecten la situación económico- financiera.
- Procesar y producir información financiera para la toma de decisiones.
- Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo para facilitar las labores de auditoría y control.
- Permitir que la información procesada se integre en el sistema de cuentas nacionales.

La Contaduría General de la Nación tiene competencia para:

- Dictar las normas de contabilidad gubernamental para todo el sector público.
- Asesorar y asistir técnicamente a todas las entidades del sector público nacional en la implantación de las normas y metodología que prescriba.
- Llevar la contabilidad general de la administración central y producir anualmente los estados contables- financieros para su remisión a la Auditoría General de la Nación.
- Preparar anualmente la cuenta de inversión (cuentas nacionales) y presentarla al Congreso Nacional.
- Mantener el archivo general de documentación de la administración nacional.

Fundamento constitucional.-

*Artículo 75.-*

**Corresponde al Congreso: (...)**

2.- Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

**Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.”**

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **De la Auditoría General de la Nación**

Artículo 85.-

**El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.**

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.



## **Auditoría Gubernamental**

El modelo de auditoría gubernamental que establece la legislación en Argentina se lleva a cabo a través de dos sistemas:

- Sistema de Control Externo: Auditoría General de la Nación; y,
- Sistema de Control Interno: Sindicatura General de la Nación.

El sistema de control externo en Argentina está a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN) que fue creada por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, como órgano dependiente del Congreso Nacional. Sustituye al Tribunal de Cuentas de la Nación.

La Auditoría General de la Nación es el organismo que asiste técnicamente al Congreso en el control del estado de las cuentas del sector público. Verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional; controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales. Controla y no coadministra la cosa pública, examina hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los entes que se haya decidido auditar. Con sus informes de auditoría, que incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones asesora al Poder Legislativo sobre el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la hacienda pública.

La Auditoría General de la Nación tiene las funciones siguientes:

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la utilización de los recursos del Estado.
- Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones.
- Emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina.

- Auditar y emitir opinión sobre la memoria y estados contables financieros, así como el grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades.
- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público.

El objetivo primario de la Auditoría General de la Nación es contribuir a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gastos e ingresos públicos.

Pese a la bonita estructura constitucional del órgano fiscalizador federal en Argentina, sabemos por los medios masivos de comunicación que, su funcionamiento no ha sido eficaz. Algunos casos de enriquecimiento ilícito e impune se citan a manera de Ejemplo (Menem, Alfonsín y de la Rúa), del texto constitucional a la realidad política hay un enorme abismo.

#### **4.2.4 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**

##### **ARTICULO UNO**

##### **Novena Sección (...)**

4. No se establecerá ningún impuesto directo ni de captación, como no sea proporcionalmente al censo o recuento que antes se ordeno practicar. (...)
7. Ninguna cantidad podrá extraerse del tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por la ley, y de tiempo en tiempo deberá publicarse un estado y cuenta ordenados de los ingresos y gastos del tesoro....”

Los sistemas de evaluación en los Estados Unidos de América comenzaron en los años 50, y han seguido desarrollándose durante los últimos años. En el sistema actual, se utilizan los métodos multidisciplinarios de la investigación social aplicada y la metodología económica utilizada para la

asignación de recursos para misiones y programas de defensa, el “*Planning, Programming and Budgeting System, PPBS*”.

El PPBS trata de una formulación que responde al espíritu de control de la gestión y aplicación del presupuesto, por parte de la Administración, de cara a asegurar mayor eficacia; prevé y fija unos objetivos previos que han de conseguirse. Unos objetivos más concretos controlados a través de indicadores que permiten controlar y evaluar la aplicación de un presupuesto que reúne: objetivos, actividades, indicadores y partidas de dinero.

Los métodos de evaluación que se utilizan actualmente, son los siguientes:

- Análisis preliminar, para formular las políticas y programas
- Evaluación de procesos, para describir y analizar los procesos de las actividades implementadas.
- Evaluación de efectividad o de impacto para determinar en forma retrospectiva el funcionamiento de un programa.
- Monitoreo de programas y problemas para informar sobre las características del problema y hacer un seguimiento del programa.
- Meta-evaluación o síntesis de la evaluación, para reanalizar los resultados de una o varias evaluaciones.

En el vecino país del norte resalta la labor de la *Congressional Budget Office* (CBO) misma que se encarga, entre otras tareas, de proporcionar al Congreso los análisis independientes, oportunos e imparciales necesarios para las decisiones de carácter económico y presupuestario. Esta Oficina está compuesta por personal profesional e independiente de ambos partidos, y no presenta recomendaciones en cuanto a políticas a seguirse, ya que su carácter imparcial ha sido fundamental para preservar la reputación profesional del organismo.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx>

La oficina del congreso del presupuesto es una agencia federal dentro del ramo legislativo del gobierno de Estados Unidos. Fue creada por el presupuesto y el acto del congreso del control de Impoundment de 1974.

El director designa a todo el personal de CBO, incluyendo el diputado director, y todas las citas se basan solamente en capacidad profesional, sin consideración alguna hacia la afiliación política. La remuneración del director y del diputado director es fijada por la ley en los niveles atados al índice anual de la remuneración de los oficiales de la casa y del senado. El director determina la remuneración del resto del personal.

La oficina de la *CBO* se compone sobre todo de economistas y de analistas del orden público. Cerca de 70 por ciento de sus grados avanzados del asimiento de las personas son cualificadas en la economía o el orden público además todo el personal recibe trato como empleados de la cámara de representantes.

Las estimaciones de presupuesto preparadas por la división del análisis del presupuesto pueden confiar en los modelos y los análisis desarrollados por las divisiones del programa. Los analistas en la división del análisis del presupuesto pueden proveer datos sobre el impacto presupuestario de opciones alternativas como parte de los estudios analíticos realizados por esas divisiones. La coordinación entre las ayudas de las divisiones asegura la consistencia de los productos de CBO.

El proceso del congreso anual del presupuesto comienza con adoptar una resolución concurrente en el presupuesto que dispone niveles totales del gasto y de los réditos, y amplias prioridades del gasto por varios ejercicios económicos. Como resolución concurrente, es aprobado por la casa y el senado pero no se convierte en ley, sino que sirve como modelo ejecutorio para la acción del congreso en el gasto y la legislación del rédito.

Además, asiste a los comités presupuestarios de la casa y del senado, y el congreso más generalmente, preparando informes y análisis. De acuerdo con el mandato del CBO para proporcionar análisis objetivo e imparcial, los informes de CBO no contienen ninguna recomendación de la política.

El sistema de fiscalización implementado por el vecino país del norte se diferencia claramente de todos los sistemas, hasta ahora citados, a pesar de que se gobierna por un sistema presidencial, bipartidista con un contrapeso efectivo de su Congreso. En apariencia, las extrañas fórmulas adoptadas por los norteamericanos han funcionado de forma más adecuada, pues la inversión en el gasto público es evidente, a diferencia de las carencias que claramente también se advierten en los países de América Latina. Ello, no significa que en Estados Unidos de Norteamérica no haya corrupción y malos manejos del erario público; lo único que sí advierto es la importante inversión que se hace en obra física, comunicaciones, transporte y otros servicios.

Debemos reconocer que parte del éxito de éste país se debe al alto porcentaje de población activa que paga sus impuestos oportunamente, es decir, a su capacidad recaudatoria, y al mismo tiempo, al manejo que se tiene de los dineros públicos que, en parte sirven para paliar los efectos negativos del sistema capitalista de producción.

No creo que el principio de anualidad sea un obstáculo mayor para la revisión de la cuenta pública comparado con otros factores, tales como:

- La politización de los órganos fiscalizadores;
- Insuficiencia operativa para revisar la totalidad de la cuenta pública;
- La participación de los órganos políticos en el nombramiento de quienes deben revisar la cuenta pública;
- La falta de autonomía del órgano fiscalizador frente a los partidos políticos;

### **4.3 Consideraciones Finales**

- a) El estudio de derecho comparado nos permite ver como en otros Estados se han adoptado diversos mecanismos para el control del gasto público.
- b) Sin importar cual sea la estructura constitucional y legal del órgano fiscalizador, lo más importante es lograr la objetividad e imparcialidad de su funcionamiento, así como evitar la injerencia de los partidos políticos en el nombramiento de sus más altos funcionarios.

**CAPÍTULO QUINTO**  
**LA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD EN LA REVISIÓN DE**  
**LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL**

**SUMARIO**

5. Introducción, 5.1. El derecho a la información y el papel que juega la Auditoría Superior de la Federación. 5.2. Principio de la rendición de cuentas, 5.3. En que consiste el principio de anualidad de la revisión de la cuenta pública, 5.4. La interpretación emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al principio de anualidad, 5.5. El impacto de la revisión de la cuenta pública de obra pública multianual, 5.6 Los argumentos que oponen los entes fiscalizados cuando se les requiere de documentación correspondiente a ejercicios fiscales anteriores al revisado, 5.7. Contenido de la reforma al artículo 79 de la Constitución sobre el principio de anualidad y perspectivas al respecto 5.8 Consideraciones Finales.

**INTRODUCCIÓN**

La rendición de cuentas, así como el derecho al acceso a la información pública gubernamental son elementos esenciales de un sistema democrático en el cual la sociedad es tomada en cuenta y es partícipe de las actividades realizadas por los entes de gobierno, así como de todo lo relacionado de cómo quien, cuando, cuanto y porqué se gastan sus impuestos y demás contribuciones.

El principio de anualidad de la revisión de la cuenta no debe ser tomado como un obstáculo para la adecuada revisión del gasto público realizada por la Auditoría Superior de la Federación.; simplemente se trata de una regla que facilita el trabajo contable, por lo que tampoco debe concebirse como una especie de fuero, de inmunidad de los entes públicos frente a los órganos fiscalizadores.

La importancia de conceptualizar el principio de rendición de cuentas y cómo éste se encuentra sujeto al principio de anualidad nos lleva a darles un espacio en el presente capítulo, pues como ya hemos observado a lo largo de los anteriores capítulos, la rendición de cuentas es un elemento fundamental que acerca al ciudadano común y corriente con las labores de sus gobernantes y éste debe

estar, en la medida de lo posible, libre de toda limitante que no permita una integral y absoluta claridad en los resultados de fiscalización.

Existe una inadecuación respecto al principio de anualidad entre la ley de fiscalización y la fracción IV del artículo 74 constitucional, toda vez que, poco antes de la terminación de la presente investigación la excepción al principio de anualidad únicamente se encontraba consagrada en el artículo 20 de la ley secundaria.

Con el objeto de que existiera congruencia entre ambas era imperante la necesidad de que la fracción IV del artículo 74 constitucional también hiciera alusión a dicha excepción; sin embargo, con las más recientes reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión el pasado siete de mayo del año en curso nuestra Carta Magna ya contempla este aspecto salvo que se hace referencia al mismo en otro artículo, de lo anterior señalaré algunas perspectivas.

### **5.1 El Derecho a la Información y el papel que juega la Auditoría Superior de la Federación**

El derecho a la información reposa en dos postulados fundamentales: la libertad de opinión y de manifestación de las ideas, y la libertad de imprenta o de difusión de las mismas por cualquier medio de expresión, no solo la imprenta, sino cualquier otro medio por el que el hombre pueda transmitir y difundir creencias, datos, estadísticas y opiniones.

*Para Juan José Ríos Estavillo, “la información estudia la exteriorización del pensamiento humano, es el conjunto de datos que hace posible dar forma y contenido de todo el medio ambiente que le rodea y que permite por algún medio (signos, señales, lenguaje) ser asimilado ante otro ser de su misma especie y provocar efectos en él, con el ánimo de crear, instruir, ordenar, culturizar y educar entre otros aspectos.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> **RIOS ESTAVILLO**, Juan José, “Derecho a la información y derechos humanos”. Porrúa y UNAM, México; 2003. p. 187.



Mirando hacia otras fuentes del derecho, tenemos que La Declaración Universal de los Derechos del Hombre en sus artículos 10 y 11 desarrolla un derecho a la información, ciertamente complejo que comprende:

- El derecho a no ser molestado con motivo de la manifestación de las ideas;
- El derecho a investigar la información;
- El derecho a investigar las opiniones;
- Derecho a recibir informaciones, públicas y privadas;
- Derecho a recibir opiniones;
- Derecho a difundir la información recabada;
- El derecho a difundir opiniones.<sup>2</sup>

*José María Desantes concibe el derecho a la información como un derecho humano, y sobre el particular escribe las palabras que a continuación se citan: “Estas leyes limitativas y limitadas, que siguen viviendo a su pesar en el siglo XIX, como se dijo a propósito de nuestra Ley de Prensa, están muy lejos de desarrollar todo lo que lleva implícito el derecho a la información, entendido no como un estatuto de los profesionales de la información o de las empresas informativas, ni como una regulación técnica de los medios de comunicación social; sino como un derecho del ciudadano correlativo al derecho a la participación y, en consecuencia, sin más limitaciones que las que a ésta se le impongan por razones verdaderamente excepcionales y con todo el alcance activo que la participación tiene.”<sup>3</sup>*

El derecho a la información no se limita al derecho de los partidos políticos o de los ciudadanos para conocer sobre la actividad política de los actores, sino que va mucho más allá de eso. El derecho a la información es un derecho humano para

---

<sup>2</sup> Cfr.- **FIORAVANTI**, Mauricio, “Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones”, 3ª edición. Editorial Trotta. España; 2000. p. 140. “Nadie debe ser inquietado en sus opiniones, incluidas las religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley.” “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; así, todo ciudadano puede hablar, escribir, imprimir libremente, a reserva de responder del abuso de esta libertad en los casos determinado por la ley.”

<sup>3</sup> **DESANTES GUANTER**, José María, “La información como derecho”, Editora Nacional. España; 1974, pp. 32 y 33.

conocer y dar a conocer por cualquier medio, datos de cualquier especie, sin importar que sean de alguna utilidad para el receptor.

Existen en este derecho dos sujetos: el informador y el informado.

Las facultades del informador son las que a continuación se resumen:

- Derecho a no ser censurado en forma explícita o encubierta,
- Derecho a investigar informaciones u opiniones,
- Derecho a publicar o emitir informaciones u opiniones,
- Derecho a contar con los instrumentos técnicos que le permitan hacerlo,
- Derecho a la indemnidad del mensaje o a no ser interferido,
- Derecho a acceder a las fuentes,
- Derecho al secreto profesional y a la reserva de las fuentes,

En relación con el informado podemos resumir sus derechos de la siguiente manera:

- Derecho a recibir informaciones u opiniones,
- Derecho a seleccionar los medios y la información a recibir,
- Derecho a ser informado verazmente,
- Derecho a preservar la honra y la intimidad,
- Derecho a requerir la imposición de responsabilidades legales,
- Derecho a rectificación o respuesta.

La información como derecho humano universal implica admitir jurídica e institucionalmente las facultades propias de quienes perciben o reconocen los datos o las noticias sistematizados y publicados por empresarios y periodistas, es decir, la comunidad en su conjunto. La sociedad tiene derecho de exigir veracidad y responsabilidad a los medios y a los informadores a la hora de cumplir con su misión, al igual que los órganos del estado, quienes dentro de sus funciones guardan cantidades enormes de información de relevancia para la ciudadanía.

En el sentido antes apuntado, el jurista argentino *Damián M. Loreti*, en su libro *“El derecho a la información”* afirma que este derecho *“es de naturaleza compleja por encerrar una gama de facultades y obligaciones tanto para quienes producen y emiten la información, cuanto para quien la recibe, la reconoce y la sistematiza”*

México esta viviendo una etapa de transición democrática<sup>4</sup> en que se pasa de un Estado monárquico y totalitario al que se le llamo por mucho tiempo presidencialismo<sup>5</sup>, hacia un régimen democrático en que por vez primera se vive nuestro sistema de división de poderes, en donde nuestro régimen tripartidista permite un sistema de pesos y contrapesos, incluso, hacia el interior del Congreso General de la Republica y los Congresos estatales; nuestro sistema federal se aleja del centralismo que por mucho tiempo se ejerció por medio de la figura presidencial, quien daba línea a todos los gobernadores priístas y estos a su vez, hacia los Ayuntamientos de los Municipios y las Legislaturas estatales. Dentro de este contexto, los mexicanos exigimos que se nos transmita la información sin maquillajes ni tapaderas.

Los avances de la tecnología, el fenómeno de la globalización de la información y la transparencia nos invita a conocer quien y como se maneja nuestro dinero, queremos estar informados sobre el destino que se le da al dinero del erario público. Es lo menos que podemos exigir frente al Estado y su famosa reforma fiscal integral. Porque así como el estado exige el cobro de los impuestos, también se obliga a informar transparentemente a la ciudadanía la manera en que se aprovechan los recursos recaudados.

---

<sup>4</sup> *Jaime F. Cárdenas Gracia* se pregunta que si siendo los actores políticos quienes juegan un papel fundamental en la construcción de los regímenes políticos, sin que sean los factores socioeconómicos y culturales tan trascendentes, entonces, ¿países como México pueden aspirar a la democracia? **CÁRDENAS GRACIA**, Jaime F. “Transición política y reforma constitucional en México”, UNAM. México; 1994. p. 23. Las transiciones son *“procesos de cambio en los cuales dos paradigmas o modelos de organización social se ven confrontados, en una sociedad determinada, cuando uno de ellos ha entrado, de manera más o menos súbita, en situación de crisis y el otro se perfila como alternativa para su sustitución.”* **FIX, FIERRO**, Héctor y **LÓPEZ AYLLÓN**, Sergio, “Estado de derecho y transición jurídica”, UNAM. México; 2002, p. 99.

<sup>5</sup> El presidencialismo debe considerarse la conducta desviada de un régimen presidencialista. Cfr.- **GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel. “El presidencialismo.” UNAM, México, 1986, Pp. 3-4.

## **5.2 Principio de la Rendición de Cuentas.-**

La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias, supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos, es decir, todos los que dispongan de algún poder político, saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general o el particular de sus gobernados y representados; por estas y muchas razones más la labor encomendada constitucionalmente a la Auditoría Superior de la Federación es de gran importancia para mantener un Estado de derecho.

## **5.3 En que consiste el Principio de Anualidad de la Revisión de la Cuenta Pública**

Por el vocablo “principio” se puede entender *“todo aquello a partir de lo cual derivan todas las cosas.”* Cualquier disposición legal, por modesta que esta sea contiene hacia su interior un principio jurídico. Los principios jurídicos constituyen el reservorio dialéctico de los fundamentos del derecho.

Los principios sirven de base al legislador para estructurar las instituciones jurídicas; se extraen de un determinado contexto normativo, por lo que expresan valoraciones de la comunidad a la que rigen, en consecuencia deben interpretarse de manera armónica con las necesidades propias del tiempo y lugar en que se aplican.

Mediante un sistema de interpretación teleológica (por el fin que persigue), debe concluirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición en que se ordenara el control anual sobre el ejercicio del presupuesto, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público a través de los representantes populares (Cámara de Diputados). Ello deriva de la circunstancia de que es al pueblo, a través de sus representantes a quien corresponde decidir, a propuesta del Ejecutivo, a qué renglones deben aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el Presupuesto de Egresos y al mismo tiempo vigilar que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la Cámara de Diputados, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la Cuenta Pública del ejercicio anterior. Mediante el procedimiento implementado por el legislador para tal efecto, habrá de conocer los resultados de la gestión financiera y así comprobará si los ejecutores del gasto se ajustaron a los criterios señalados en el presupuesto y si se dio cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas.

El Presupuesto de Egresos tiene vigencia anual, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un período de un año. Asimismo, las Leyes de Ingresos tienen vigencia anual porque de acuerdo con la fracción IV del artículo 74, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año una iniciativa de Ley de Ingresos en la que se contemplen las contribuciones a cobrarse en el año siguiente para cubrir el Presupuesto de Egresos, entonces su vigencia, cuando mucho será de un año, es más, su vigencia normal será de un año.

En consecuencia, la revisión de la cuenta pública debe atender al mismo principio, no solo por comodidad funcional, sino porque este principio ha sido adoptado y reconocido por el constitucionalismo mexicano. La disposición contenida en el artículo 74, fracción IV, constitucional, representa un esfuerzo en materia de planeación del gasto público, implica la programación de actividades y cumplimientos de programas, al menos durante ese corto plazo de un año.

A manera de conclusión, la temporalidad de un año del Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y la revisión de la cuenta pública es parte fundamental de un sistema anual de ejercicio y rendición de cuentas. Pienso que el Constituyente más que tomar en cuenta la seguridad jurídica de los servidores públicos, tomó en consideración todo el engranaje constitucional que permiten al sistema funcionar en el corto plazo.

#### **5.4 La Interpretación emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Relación al Principio de Anualidad.**

Todos podemos interpretar un precepto legal de diferentes maneras para desentrañar el sentido que literalmente no se ve reflejado, pero, como hemos visto anteriormente, una de las interpretaciones que surte efectos, para el caso que nos ocupa, es la emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, me permito transcribir dos criterios emitidos por ella en la resolución de dos controversias constitucionales y que versan sobre el tema central de la presente tesis.

No. Registro: 177,363

Jurisprudencia

Matéria(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Septiembre de 2005

Tesis: P. /J. 98/2005

Página: 888

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD IMPIDE, QUE A TRAVÉS DE SU FACULTAD ORDINARIA DE REVISIÓN DEL RESULTADO DE LA CUENTA PÚBLICA, FISCALICE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DE AÑOS ANTERIORES AL EJERCICIO AUDITADO.

El principio de anualidad, contenido en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un límite a la facultad de revisión del resultado de la cuenta de la Hacienda

Pública Federal encomendada a la Auditoría Superior de la Federación, de lo que deriva que a través del despliegue de dicha atribución ordinaria, dicho ente no tenga la posibilidad jurídica de verificar los términos de programas gubernamentales realizados por los Poderes de la Unión en ejercicios anteriores al que constituye la materia de la verificación, sin perjuicio del ejercicio de las facultades excepcionales que, en materia de fiscalización, establece el tercer párrafo de la fracción I del artículo 79 constitucional.

Controversia constitucional 91/2003. Poder Ejecutivo Federal. 23 de junio de 2005. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Ramón Cosío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Hilda Marcela Arceo Zarza, Fernando Silva García y Alfredo Villena Ayala.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de agosto en curso, aprobó, con el número 98/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de dos mil cinco.

No. Registro: 177,701

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Agosto de 2005

Tesis: P. XXX/2005

Página: 889

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN EN PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS SE RIGEN POR EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD.

Los artículos 74, fracción IV, y 79 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establecen el principio constitucional de anualidad que, como expresión

del principio de seguridad jurídica, obliga a dicha autoridad a que circunscriba el objeto de la revisión del resultado de la cuenta de la hacienda pública federal a las actuaciones verificadas en el ejercicio anual auditado, sin perjuicio de las excepciones autorizadas constitucional o legalmente.

Controversia constitucional 61/2004. Poder Ejecutivo Federal. 12 de abril de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cosío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Vais Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy, aprobó, con el número XXX/2005, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil cinco.

Como podemos observar, en criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es claro al determinar que el principio de anualidad consagrado en los artículos 74, fracción IV constitucional y 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación limitan las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

La revisión de la Cuenta Pública está sujeta al principio de anualidad con el objeto de proteger la seguridad jurídica de que quienes se correlacionan con este ejercicio puedan tener un punto terminal en sus responsabilidades; sin embargo dicho principio ha sido utilizado por los diversos entes auditados para evadir las solicitudes de información por parte de la Auditoría Superior de la Federación, lo que obstaculiza la realización de auditorías de alto impacto cuando se trata de auditar proyectos o programas multianuales. Si bien es cierto que en protección a la seguridad jurídica la Auditoría Superior de la Federación no cuenta con facultades sancionatorias respecto de actos u omisiones de los servidores públicos ejecutores del gasto que se



encuentren fuera del plazo de la cuenta pública en revisión, también lo es que al solicitar a los entes auditados la documentación necesaria para cumplimentar el mandato constitucional de revisión de la cuenta pública no violenta en absoluto dicha garantía.

### **5.5 El Impacto de la Revisión de la Cuenta Pública de Obra Pública Multianual**

Los recursos presupuestarios que se invierten para realizar proyectos de obra pública constituyen uno de los factores clave que se requieren para impulsar el desarrollo económico sostenido en un sector y en una región específica.

En ocasiones se piensa que la mera derrama de recursos en obras es suficiente para impulsar el empleo o el crecimiento económico; en otras se recortan los recursos destinados a la inversión física y se considera que el impacto en la oferta de bienes o servicios no se verá afectado substancialmente.

Es importante considerar que los puntos de vista anteriores son parcialmente verdaderos y que deberán analizarse cuidadosamente en cada paso para no incurrir en falsas generalizaciones.

El invertir en infraestructura hidráulica, eléctrica, portuaria, carretera, petrolera, construcción de escuelas, hospitales, viviendas, etc. representa sin duda una obligación del gobierno para con los gobernados y una respuesta a la demanda de bienes y servicios cada día más creciente y por ende dicha inversión es pilar importante del desarrollo económico y social de un pueblo.

Aquí es donde las tareas de fiscalización superior pueden aportar un valor agregado importante al impacto financiero esperado y al impulso económico deseable, siempre que tales tareas permitan garantizar que los recursos erogados son los estrictamente requeridos y verificar que los resultados alcanzados representan una aportación importante a la oferta existente o una satisfacción

relevante de la demanda de los bienes o servicios socialmente necesarios en una comunidad, es por ello, que me permito citar, a manera de ejemplo, cómo el principio de anualidad limita en la realización de auditorías a las obras públicas.

La obra pública tiene su origen en las relaciones que tiene el gobierno con los particulares en un mismo nivel o estatus. Aquí se dan relaciones de coordinación en las cuales el Estado y el particular están en un plano de igualdad; y en las que los derechos y deberes recíprocos se rigen por el principio de la autonomía de la voluntad, siendo el caso de los contratos administrativos. En relación a ésta afirmación me sirvo citar el texto de la siguiente tesis:

Tipo de documento: Tesis aislada  
Novena época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XI, Febrero de 2000  
Página: 1043

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA CELEBRADO ENTRE UN PARTICULAR Y UN AYUNTAMIENTO MUNICIPAL. SU NATURALEZA ES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO. El contrato de obra pública celebrado entre la empresa quejosa y un Ayuntamiento municipal es de carácter administrativo, por existir materia concesionable, dado que el poder público otorga a un particular facultades que le corresponden para la realización de una obra o de un servicio de orden público en favor de la colectividad; por lo que dicho particular que contrató con la administración pública municipal, al encontrarse en un plano de igualdad, le asiste el derecho de reclamar, ante las autoridades administrativas correspondientes, su incumplimiento, pues el contrato fue celebrado con una persona moral, sujeta de derechos y obligaciones, y no como entidad soberana dotada de imperio.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 133/99. Renta de Maquinaria y Servicios de Construcción del Norte, S.A. de C.V. 11 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Olivia Heiras de Mancisidor. Secretario: Gerardo Ruiz Hernández.

El Estado está obligado para atender una serie de servicios determinados, entrando en tal hipótesis, la construcción de escuelas, caminos, hospitales, el suministro de agua, la organización del transporte, el suministro de energía eléctrica, etc. En estos casos, el Estado realiza una serie de actividades según las atribuciones que la ley le confiere de una manera muy amplia, siempre y cuando se respete el orden jurídico establecido. Entratándose de esta clase de actos, el Estado no puede afectar la esfera jurídica de los particulares, sino mediante el respeto del marco jurídico nacional; poderes que fundamentalmente encuentran su sustento en la misma Constitución.

*José María Del Castillo Velasco escribe: "Llamadse obras públicas todas las de utilidad común que la administración ejecuta por sí misma, en cuya categoría se comprenden los caminos, los canales de navegación, de riesgo y desagüe, los puertos de mar, los faros y el desecamiento de lagunas y terrenos pantanosos en que se interesen uno o más pueblos, la navegación de los ríos y otras cualesquiera relativas a satisfacer objetos de necesidad y conveniencia general."*<sup>6</sup>

La obra pública se puede clasificar de acuerdo a la esfera gubernamental de donde emana la intención para su ejecución y por el origen de los fondos que se destinen para tal efecto. Toda obra pública puede realizarse por virtud de un contrato o por administración. En el primer caso, el Estado encarga a los particulares su ejecución, abonándoles el importe pactado o cediéndoles los rendimientos que se obtengan durante un lapso más o menos largo. Los empresarios que inviertan en obra pública deben tener a manera de compensación algún beneficio por el capital invertido en la construcción de la obra

---

<sup>6</sup> DEL CASTILLO VELASCO, José María, "Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano", Tomo II, UNAM, México; 1994. p. 24.

pública, tal es el caso de las carreteras que se construyen en el país con la inversión de capital privado, para que a través de la concesión se genere la contraprestación gubernamental. Para *Serra Rojas*, la concesión administrativa es: *“un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización”*.<sup>7</sup>

Una nota característica de la concesión administrativa en el derecho mexicano es que en nuestra vida institucional se ha demostrado que tanto en lo jurídico, en lo político como en lo administrativo, la concesión es una forma preferente de colaboración de los particulares a los altos fines del Estado, a efecto de satisfacer las necesidades colectivas.

Las empresas son un medio expedito para convertir el interés particular en un interés de la colectividad, sobre todo cuando la importancia y extensión de un proyecto exigen sumas considerables que el Estado no tiene en el momento para el desarrollo de los proyectos, y la falta de dichos recursos las puede suplir a través de la figura de la concesión. No obstante, la construcción por cuenta del Estado es más sólida y económica, porque el gobierno no busca utilidad por la realización de las obras, sino que por el contrario, busca la obtención del mayor provecho al menor costo posible. Por esa razón, el estado no solo debe garantizar la cantidad de las obras, sino que también le debe interesar la calidad de ellas, para así brindar un mejor servicio. La administración cuenta con recursos humanos, materiales y financieros, que en todo momento son elementos de su organización.

Existen proyectos que por su naturaleza no pueden ejecutarse durante un ejercicio fiscal, durante el lapso de un año, por lo que es necesaria una planeación y

---

<sup>7</sup> **SERRA ROJAS**, Andrés, “Derecho administrativo; segundo curso”, 17ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1996. P. 387.

programación multianual. De esa manera el Estado puede anticipar los gastos para su ejecución años antes de su construcción y culminación, tal es el caso de las carreteras, de grandes obras hidráulicas, la construcción de presas, entre otras grandes obras.

Es absurdo que proyectos como los citados deban ajustarse al principio de anualidad de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la revisión de la cuenta pública. El Estado debe entonces planear en el mediano y largo plazo, lo cual escapa al referido principio. No obstante, las obras que requieran de una planeación y programación multianual pueden ser revisadas por periodos anuales, y de ésta manera, los órganos fiscalizadores tienen la posibilidad de revisar el ejercicio anual destinado a la construcción de una obra multianual; incluso, el marco jurídico secundario prevé la fiscalización de obras públicas para cuya ejecución comprenda varios ejercicios fiscales, fundamento jurídico que ha sido motivo de realización de la presente tesis (artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

#### Artículo 20

**La fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera y la revisión de la Cuenta Pública están limitadas al principio de anualidad a que se refiere la fracción IV del artículo 74 constitucional, por lo que un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, sólo podrá ser revisado y fiscalizado anualmente en la parte ejecutada precisamente en ese ejercicio, al rendirse la Cuenta Pública;** lo mismo ocurrirá cuando el proceso se declare como concluido. En virtud de lo anterior, la revisión de conceptos ya fiscalizados con motivo del Informe de Avance de Gestión Financiera, no deberán duplicarse a partir de la revisión de la Cuenta Pública.

**Sin perjuicio del principio de anualidad a que se refiere el párrafo anterior, la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar de manera casuística y concreta, información y documentos**

**relacionados con conceptos específicos de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales**, sin que con este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica señalada.

#### **5.6 Los Argumentos que oponen los Entes Fiscalizados cuando se les requiere de Documentación Correspondiente a Ejercicios Fiscales anteriores al Revisado**

Las Facultades de las autoridades fiscalizadoras para la revisión de la cuenta pública están contenidas en los primeros artículos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, entre las que se destacan:

- I. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones,
- II. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;
- III. Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;
- IV. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;

- V. Solicitar a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas;
- VI. Requerir a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes públicos federales y, en general, a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;
- VII. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos;
- VIII. Podrá realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera, en caso contrario, sólo podrá realizar visitas y auditorías a partir de que la Comisión de la Cámara le haga entrega de la Cuenta Pública;
- IX. La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como a la demás información que resulte necesaria, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información;
- X. Cuando conforme a esta Ley los órganos de control interno de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, deban colaborar con la Auditoría Superior de la Federación en lo que concierne a la revisión de la Cuenta Pública, deberán proporcionar la documentación que les solicite dicha Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de la fiscalización que realicen o cualquier otra que se les requiera.

A pesar de que la Auditoría Superior de la Federación tiene el campo abierto para acceder a la contabilidad de los entes fiscalizados es común que se lleguen a oponer cuando las autoridades visitadoras solicitan información anterior al año que

se revisa. El argumento que usualmente oponen es que la autoridad se excede en sus atribuciones al solicitar información atrasada que supuestamente ya fue objeto de revisión, y que deja de cumplir con el principio de anualidad establecido en la Constitución.

El principio de supremacía constitucional está previsto en el artículo 133 de la Norma Fundamental que a la letra dispone:

*“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.”*

Por virtud del principio de supremacía constitucional, las autoridades federales y locales de los tres poderes deben cumplir con el principio de legalidad, mientras que los Tribunales Colegiados de Circuito, los Jueces de Distrito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser los órganos de competencia exclusiva en el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad.

En la opinión del reconocido jurista mexicano, *Rolando Tamayo y Salmorán* la característica más distintiva de la Constitución es la Supremacía constitucional, característica o principio bajo el cual el orden jurídico, en su totalidad se encuentra sometido a los preceptos de la Constitución. De la misma manera, los órganos de autoridad encuentran sus facultades solo dentro del cuerpo normativo de la Constitución.<sup>8</sup>

El autor resalta el hecho de que los poderes constituidos desprenden sus atribuciones y competencias de la Norma Fundamental (constitución),

---

<sup>8</sup> Cfr.- **TAMAYO Y SALMORÁN**, Rolando, “Introducción al estudio de la constitución”, UNAM, México, 1998. p, 235.



circunstancia que evidencia su supremacía frente a los demás ordenamientos del sistema jurídico, motivo por el cual, si una ley secundaria al establecer una determinada competencia y atribución a cierto órgano de autoridad excede las atribuciones otorgadas por la Constitución Política, entonces se dice que va en contra de la Carta Magna y su norma es calificada de inconstitucional.

La dogmática constitucional sostiene la supremacía de la Constitución por virtud de ser regla de competencia que se funda en los dogmas de poder constituyente o de soberanía popular. Con ello se quiere decir, que la Constitución es producto del Poder Constituyente, en consecuencia los poderes constituidos deben arreglarse a los principios y reglas de competencia de dicho poder.<sup>9</sup> En ese orden de ideas, el legislador ordinario jamás podrá exceder de las prescripciones establecidas por el Constituyente.

Desde siempre se han estudiado las características que debe reunir cualquier norma escrita expedida por el soberano. Desde un inicio la escuela positivista buscó la formación de normas claras, sencillas, congruentes; atributos, que por motivos políticos normalmente son una utopía; pero además de la deficiencias que arrastra el aspecto político de la norma, hay otras de índole técnico.

Entre los problemas políticos se agrupa toda una serie de cuestiones de índole axiológica y valorativa. En primer lugar, el legislador debe resolver aquellos problemas de política legislativa general: de cuando y bajo qué circunstancias es más conveniente resolver los posibles conflictos sociales en forma anticipada mediante la creación de normas generales. El legislador tiene que ponderar los intereses en juego para dar preferencia a unos en detrimento de otros. Toda decisión legislativa propende a afectar un cierto número de intereses, los cuales no pueden satisfacerse en igual medida. Siempre habrá que sacrificar intereses menos valiosos, dando preferencia a intereses de mayor importancia; lo cual entraña la existencia de una jerarquisación valorativa.

---

<sup>9</sup> *Ibíd.* pp., 236 y 237.

Es un fenómeno bien conocido de que las leyes adolecen con frecuencia de una serie de fallas, entre las cuales están: la redundancia, algunas son contradictorias, están incompletas; su redacción es frecuentemente confusa, oscura o ambigua, tal es el caso de la aparente contradicción entre el texto de la fracción IV del artículo 74 constitucional y el numeral 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La respuesta a esta interrogante habrá de depender de los objetivos que se deseen alcanzar. Así por ejemplo, si lo que uno desea es adecuar la Constitución al marco jurídico secundario, entonces habremos de proponer una reforma a la Norma Fundamental a través del mecanismo previsto para ello, situado en el numeral 135 que textualmente dispone:

*“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*

*El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”*

Al iniciar el presente trabajo de tesis pretendí proponer una reforma al artículo 74 de la Constitución en el sentido de que su fracción IV, que se refiere al principio de anualidad, expresara las excepciones al mismo aún con la convicción de que resulta más fácil modificar una ley secundaria que un precepto de la Constitución dado el procedimiento que se debe seguir para alcanzar ambos fines.

En el caso concreto, adecuar el texto de la ley a la Carta Magna implicaría un retroceso al proceso de transparencia de la información pública gubernamental en detrimento de la mejora en los mecanismos de fiscalización de la cuenta pública, por tal razón con la realización de éste trabajo de investigación se buscaba la reforma del artículo constitucional, sin embargo, previo a su culminación, el H. Congreso de la Unión aprobó diversas reformas al artículo 79 de nuestra Carta Magna y una de ellas se refiere precisamente al principio de anualidad misma que observaremos en el siguiente apartado.

### **5.7 Contenido de la Reforma al Artículo 79 de la Constitución sobre el Principio de Anualidad y Perspectivas al Respeto.**

A continuación se transcribe el artículo 79 constitucional ya reformado únicamente en lo referente a nuestro tema de estudio que es el principio de anualidad.

Artículo 79.....

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

- .....
- 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 realizar auditorías sobre el desempeño en 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 directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

**II.** .....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**III.** .....

**IV.** .....

.....  
.....  
.....  
.....

El H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de nuestra carta magna declaró reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de entre las cuales se encuentra la referente al principio de anualidad, tema principal del presente trabajo, a continuación me refiero a la misma a efecto de emitir mi opinión al respecto.

Como se observa, una de las conclusiones a que se arriba en el presente ensayo es referente a la necesidad de que la Carta Magna considerara en la fracción IV del artículo 74 un párrafo al final dónde se incluyera la excepción al *principio de anualidad* consagrada en el párrafo segundo del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; sin embargo, en el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación del pasado siete de mayo del año en curso dicha excepción se adicionó al artículo 79 constitucional por ser éste el fundamento constitucional de la función de fiscalización; no obstante se proponía en el artículo 74, fracción IV en razón de que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación nos remite al llamado "*principio de anualidad* a que se refiere, precisamente, la fracción IV del artículo 74 constitucional".

Por otra parte, este principio no se encuentra en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en ésta sólo se hace referencia a "que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta del año anterior...(…) .." sin referirse expresamente al llamado *principio de anualidad*, ahora bien, dentro de las adiciones aprobadas al artículo 79 constitucional se encuentra el siguiente párrafo: "La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad".

Al respecto, me permito hacer el siguiente comentario: con la mención expresa en el artículo 79 constitucional de que la función de fiscalización está limitada al *principio de anualidad* es viable que la excepción a éste se encuentre dentro del mismo artículo; sin embargo habría que reformar el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el sentido de que el principio de anualidad está referido en el primer párrafo del artículo 79 constitucional y no en la fracción IV del artículo 74 como actualmente se encuentra.

Otro párrafo que se adiciona a dicha excepción es el que señala claramente que las observaciones y recomendaciones que la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión; con ello queda claro que al revisar documentación relativa a cuentas públicas anteriores a la que se encuentra en revisión no se violenta el principio de seguridad jurídica; pues como ya lo mencioné, la revisión de dicha documentación es para efectos de que la Auditoría Superior de la Federación pueda considerar el horizonte temporal necesario para su correcto análisis en cada caso, así como el *tracto sucesivo o encastre* necesarios para arribar a conclusiones sobre su desempeño, y que la entidad de fiscalización no podrá, en ninguna circunstancia, realizar revisiones de casos que ya fueron reportados en cuentas públicas anteriores, en atención del principio de seguridad jurídica para el auditado y de definitividad para la fiscalización superior.

Con la reciente reforma constitucional en relación con el *principio de anualidad* de la revisión de la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con mayor soporte para fundamentar sus solicitudes de información relativas a otras cuentas públicas ajenas a la que está en revisión corriente; ya que anteriormente, el hecho de que dicha excepción únicamente se encontrara plasmada en la ley secundaria daba carta abierta a las entidades y dependencias auditadas para impugnar la constitucionalidad de dicho precepto; asimismo, la mención expresa de que las observaciones emitidas por la entidad de fiscalización únicamente se referirán a la cuenta pública en revisión no deja lugar a dudas de que la ASF al revisar conceptos anteriores a la cuenta pública en revisión, no pretende

considerar abierta nuevamente, para todos los efectos legales, la cuenta pública a que pertenece dicha información.

## **5.8 Consideraciones Finales**

- a) El derecho a la información y la transparencia de la información pública gubernamental son pilares indispensables en la arquitectura de la Auditoría Superior de la Federación.
- b) La incongruencia entre el contenido de la fracción IV del artículo 74 constitucional y el del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación nos lleva a concluir que el texto legal contiene más claramente el espíritu de rendición de cuentas que la interpretación literal del texto constitucional.
- c) La reciente reforma al artículo 79 constitucional representa un paso más rumbo a una verdadera e ilimitada rendición de cuentas de quienes administren o ejerzan recursos públicos federales, ya que con ella se eleva a rango constitucional la facultad que la ley secundaria, es decir, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, otorga al ente de fiscalización superior de la Federación respecto de la revisión de programas y proyectos que abarquen para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Estado para preciarse de ser democrático requiere de variadas características que permitan dejar en claro que el ejercicio del Poder que ostenta es legítimo fijándose sus límites y funciones. Los excesos en el ejercicio del poder y la corrupción de los gobernantes son la justificación histórica del principio de la división de poderes, de la teoría de los pesos y contrapesos así como de la existencia de los tribunales de cuentas o los órganos fiscalizadores del presupuesto, pues éstos constituyen un control en el ejercicio del poder.

El control al que nos hemos referido en el presente trabajo es respecto al ejercicio del gasto público; dicho control y fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas que abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.

**SEGUNDA.-** El concepto de democracia, en la actualidad, no se limita al de una forma determinada de gobierno, sino también a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política. La democracia es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos. Como forma de gobierno, la democracia se entiende como la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre las acciones del estado.

Para hablar de una auténtica democracia se tienen que alinear elementos tales como: legalidad, legitimidad, equidad, representatividad, transparencia y rendición de cuentas, sin los cuales la democracia es una verdadera utopía para todos los mexicanos.

La transparencia se entiende como la obligación de los gobernantes de informar de manera clara, oportuna y detallada sobre los resultados de su gestión al frente de un cargo público para el cual ha sido designado por la población. No es dable,



con excepción de aspectos de datos personales, seguridad pública y de procesos de responsabilidades no concluidos, argumentar confidencialidad para evitar el conocimiento y juicio de la sociedad sobre un mandato recibido.

La transparencia y la rendición de cuentas son derechos incuestionables de la sociedad, con las cuales se evita la discrecionalidad, la corrupción, el despilfarro de recursos, la manipulación política y la impunidad en beneficio de unos cuantos.

**TERCERA.-** Los servidores públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que le pertenecen. Debe existir una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente en todas las esferas, niveles y funciones de la administración pública como elemento fundamental de la democracia plena.

Promover la cultura de la rendición de cuentas es una tarea obligatoria, parte esencial de una verdadera Reforma del Estado. La rendición de cuentas es el vínculo que mantiene la legitimidad de los estados democráticos y uno de los mecanismos sin el cual sería imposible el equilibrio entre los Poderes. Por ello, es primordial arraigar la cultura de la rendición de cuentas en el servicio público, pero, sobre todo, en los responsables del manejo de los recursos que pertenecen a la sociedad.

**CUARTA.-** La rendición de cuentas constituye uno de los pilares fundamentales para el sostenimiento de una democracia eficaz, pues en los regímenes autoritarios existen mayores posibilidades de que haya un abuso del poder derivado de que los gobernantes no siempre cuentan con frenos para actuar contra intereses de particulares o de determinados grupos de la sociedad y tampoco tienen, por regla general, la obligación de dar cuentas claras de sus acciones; en el extremo opuesto, en el de la anarquía tampoco existe una rendición de cuentas, por el simple hecho de que a nadie se le ha encomendado actuar en nombre del conjunto.

En nuestro país dicho control del ejercicio del gasto público es realizado por la Auditoría Superior de la Federación la cual es un ente promotor de transparencia, eficacia y mejoras continuas de los servicios públicos además de ser garante para el Poder Legislativo y la sociedad en general, de que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficacia

**QUINTA.-** La Auditoría Superior de la Federación tiene encomendado como mandato constitucional informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados y a la sociedad sobre el resultado de la revisión, del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas señalados en los planes y programas de gobierno, lo cual hace a través del informe de resultados de la revisión de la cuenta pública federal que rinde a la Cámara de Diputados.

Como respuesta al reto que enfrenta, la Auditoría Superior de la Federación ha mantenido una actuación más proactiva que reactiva, que con plena observancia de las disposiciones jurídicas que le son aplicables, marca senderos, señala caminos y establece pautas, para impulsar la modernización de la Administración Pública, la eliminación gradual de las causas generadoras de corrupción y el buen uso de los recursos públicos.

La Auditoría Superior de la Federación, como acción prioritaria de su encomienda, y con una visión institucional, ha adoptado un enfoque que contribuye a la mejora de la gestión gubernamental.

**SEXTA.-** La Auditoría Superior de la Federación debe procurar ser una institución más impulsora de la calidad de la gestión pública, que correctora y sancionadora de irregularidades. El sentido proactivo de la actuación fiscalizadora tiene que ver con el establecimiento de sistemas de control eficaces que cierren los espacios a la comisión de actos indebidos, pero que a su vez propicien el mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

La fiscalización debe constatar que la ejecución del mandato popular expresado en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación se cumpla no sólo con honestidad y honradez, sino con eficacia, eficiencia y economía, y que la administración pública opere con sanas prácticas gubernamentales, y proporcione así los elementos necesarios para la mejora continua del quehacer público.

**SÉPTIMA.-** El poner obstáculos constantes a través de amparos, controversias, reservas de información, así como impedir la transparencia y la rendición de cuentas, son la mejor manera de favorecer la opacidad y perder la confianza de la sociedad.

La incorrecta interpretación del principio de anualidad que rige la revisión de la cuenta pública constituye un obstáculo que merma las facultades de control parlamentario que ejerce la Cámara de Diputados sobre los órganos del Ejecutivo y todos aquellos que manejan dineros del erario público Federal; pues derivado de la interpretación literal de tal principio es “constitucionalmente ilegal” que la ASF tenga acceso a documentación anterior a la cuenta pública en revisión lo cual es necesario para realizar un correcto análisis en cada caso, considerando el horizonte temporal y el tracto sucesivo o encastre forzoso para arribar a conclusiones sobre su desempeño.

**OCTAVA.-**Creo firmemente que el principio de anualidad de la revisión de la cuenta pública previsto en la fracción IV del artículo 74 constitucional fue pensado, sobre todo, para facilitar el trabajo contable de los auditores, más no como una barrera infranqueable para evitar una revisión exhaustiva de los gastos gubernamentales, pues de acuerdo a un estudio de los distintos métodos interpretativos de la Constitución, la interpretación histórica del contenido de la fracción IV del artículo 74 se contrapone a su interpretación literal., por lo que me inclino por una interpretación histórica y teleológica del precepto en cuestión porque ellas me conducen a su esencia y finalidad, mientras que la interpretación literal es demasiado restringida e impide que la Auditoría Superior de la Federación cumpla con sus facultades constitucionales.

**NOVENA-** El hecho de que para los casos revisados con motivo de una Cuenta Pública determinada sea necesario recurrir a indagatorias relacionadas con ellos e incluso, solicitar información sobre los hechos recientes posteriores a lo reportado en la CP, no significa que la entidad fiscalizadora tenga facultades para revisar casos ya sancionados por ella con anterioridad, ni que pueda realizar acciones legales en relación con ejercicios posteriores a la Cuenta Pública en revisión, por lo que es necesario que el propio precepto constitucional señale claramente, en primer lugar, que bajo determinadas circunstancias la Auditoría Superior de la Federación podrá tener acceso a documentación generada con anterioridad a la cuenta pública en revisión y en segundo lugar que al ejercer la ASF dicha facultad no se entenderá para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica señalada.

**DÉCIMA.-** Debido a que de la interpretación literal de la fracción IV del artículo 74 constitucional se desprende una limitante a la revisión de la cuenta pública en razón del llamado principio de anualidad, es necesario que dicho artículo contenga la excepción a tal principio misma que se encuentra consagrada en el párrafo segundo del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; dicha adecuación de la constitución a la ley secundaria coadyuvará a evitar la renuencia de los entes auditados a proporcionar a la ASF la documentación e información relacionada con programas o proyectos reportados en la cuenta pública y que abarcan para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales.

**UNDÉCIMA.-** La Auditoría Superior de la Federación como ente promotor de transparencia en el manejo de los recursos públicos federales debe contar con un marco legal amplio y eficaz que le permita actuar con mayor libertad y rigidez, claro está, respetando invariablemente los derechos y garantías de los entes públicos fiscalizados. Las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas el pasado siete de mayo del año en curso coadyuvarán en gran medida a la labor de fiscalización encomendada a la Auditoría Superior de la Federación, lo que redundará en beneficio de la sociedad en

general, pues al contar ésta con mayores y mejor fundadas facultades en relación a la realización de auditorías, detención de irregularidades y aplicación de sanciones nos acerca más a una verdadera democracia.

**DUODÉCIMA.**- Con la actualización del marco jurídico rector para la fiscalización superior contenido en el ordenamiento constitucional, la Auditoría Superior de la Federación tendrá que realizar los ajustes pertinentes, establecer objetivos y políticas, dar cuerpo a su organización y orientar su esfuerzo para llevar a cabo las acciones de fiscalización hacia la consecución de los propósitos, espíritu y mandato que le fijó el Constituyente Permanente.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- **ACOSTA ROMERO**, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", 15ª edición, Editorial Porrúa. México; 2000.
- 2.- **AGAPITO SERRANO**, Rafael de, "Libertad y División de Poderes, El contenido esencial del Principio de la División de Poderes a partir del pensamiento de Montesquieu", Editorial Tecnos, España; 1989.
- 3.- **ARRIOLA, Juan Federico.**
- 4.- **ARTEAGA NAVA**, Elisur, "Derecho Constitucional", Oxford University Press, Editorial Harla, México; 1998
- 5.- **ARTEAGA NAVA** Elisur "Derecho Constitucional" volumen.2, Editorial Harla, México 1999.
- 6.- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 14ª edición, Editorial Porrúa. México; 2001.
- 7.- **CÁMARA DE DIPUTADOS**, "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones". LVII legislatura. Tomo VIII. Artículos 73-81. Miguel Ángel, Grupo Editorial. México; 2000.
- 8.- **CÁRDENAS GRACIA**, Jaime F. "Transición Política y Reforma Constitucional en México", UNAM. México; 1994.
- 9.- **CARPIZO**, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Editorial Porrúa, México; 1998.
- 10.- **CARPIZO**, Jorge, "Estudios Constitucionales" Séptima edición, Editorial Porrúa y UNAM. México; 1999.
- 11.- **CASTÁN TOBEÑAS**, José, "Teoría de la Aplicación e Investigación del Derecho", Editorial REUS, España; 1947.
- 12.- **COLOMA**, José María, "Léxico de política", Quinta edición, Editorial Laia. España; 1975.
- 13.- **CHEVALIER**, "Los Grandes Textos Políticos. Desde Maquiavelo hasta nuestros días", Editorial Aguilar. España; 1974.
- 14.- **DEL CASTILLO VELASCO**, José María, "Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano", Tomo II, UNAM, México; 1994.

- 15.- DESANTES GUANTER**, José María, “La Información como Derecho”, Editora Nacional. España; 1974.
- 16.-DUALDE**, Joaquín, “Una Revolución de la Lógica del Derecho”, Librería Bosch. España; 1933.
- 17.- DUVERGER**, Maurice, “Las Instituciones Políticas y el Derecho Constitucional”, Sexta. Edición, Editorial Ariel, España 1982.
- 18.- DUVERGER**, Maurice, “Sociología de la Política, Elementos de Ciencia Política”, Editorial Ariel, España; 1983.
- 19.- FERNÁNDEZ DE PIRLA**, José María, “El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los Países miembros; Competencias y Relaciones”, Tribunal de Cuentas. España; 1991.
- 20.- FERNÁNDEZ RUIZ**, Jorge, “Poder Legislativo”, 2ª edición, Editorial Porrúa y UNAM, México; 2004.
- 21.- FIORAVANTI**, Mauricio, “Los Derechos Fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones”, 3ª edición. Editorial Trotta. España; 2000.
- 22.- FIX, FIERRO**, Héctor y **LÓPEZ AYLLÓN**, Sergio, “Estado de Derecho y Transición Jurídica”, UNAM. México; 2002.
- 23.- FIX ZAMUDIO**, Héctor y **VALENCIA CARMONA**, Salvador, “Derecho Constitucional y Mexicano Comparado”, Editorial Porrúa. y UNAM. México; 1999.
- 24.- FLORIS MARGADANT**, Guillermo, “Panorama de los Sistemas Jurídicos Contemporáneos”, 2ª edición, UNAM, México; 1997.
- 25.- GAMAS TORRUCO**, José, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa y UNAM. México; 2001.
- 26.- GARCÍA MAYNEZ**, Eduardo, “Lógica del Raciocinio Jurídico”, Editorial Fondo de Cultura Económica. México; 1964.
- 27.- GARRORENA MORALES**, Ángel, “El Parlamento y sus Transformaciones Actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11 – 13 de abril de 1988)”, Editorial Techos. España; 1990.
- 28.- GONZÁLEZ**, María del Refugio y **LÓPEZ AYLLÓN**, Sergio (editores), “Transiciones y Diseños Institucionales”, UNAM, México; 1999.
- 29.- GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel. “El Presidencialismo.” UNAM, México, 1986.

- 30.- GÓMEZ JIMÉNEZ DE CISNEROS**, Juan, “Los Hombres Frente al Derecho”, Ediciones Aguilar. España; 1959.
- 31.- GUASTINI**, Ricardo, “Estudios sobre la Interpretación Jurídica”, 5a edición, Traducido por Marina Gascon y Miguel Carbonell, Editorial Porrúa y UNAM. México; 2003.
- 32.- HAURIOU**, Andrés, “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”, traducido por José Antonio González Casanova, Editorial Ariel, España; 1971.
- 33.- HERNÁNDEZ**, Octavio A. “Personas capacitadas para Interpretar la Ley”, Chile; 1972.
- 34.- KELSEN**, Hans, “Teoría General del Derecho y del Estado”, UNAM. México; 1983.
- 35.- LARRAÑAGA**, Pablo, “El Concepto de Responsabilidad”, distribuciones Fontamara. México; 2000.
- 36.- LOWESTEIN**; Kart, “Teoría de la Constitución “, España 1995.
- 37.- MANZELLA**, Andrea, “El Parlamento”, Instituto de Investigaciones Legislativas, Serie Estudios Parlamentarios, México; 1987.
- 38.- MARTÍNEZ PAZ**, Enrique, “Introducción al Derecho Civil Comparado”, Universidad Nacional de Buenos Aires, Instituto de Derecho Comparado, Argentina; 1960.
- 39.- MARTÍNEZ SEGOVIA**, Francisco, “Función Notarial”, EJE, Argentina; 1961.
- 40.- MONTERO GILBERT**, José Ramón y **GARCÍA MORILLO**, Joaquín, “El Control Parlamentario”, Editorial Tecnos. España; 1984.
- 41.- MORA DONATO**, Cecilia Judith, “Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Cámara de Diputados LVII Legislatura. México; 1998.
- 42.- MORA DONATO** Cecilia Judith, “Principales Procedimientos Parlamentarios”, LVIII legislatura, México; 2001.
- 43.- OLLERO**, Andrés, “Interpretación del Derecho y Positivism Legalista” Editorial Revista de Derecho Privado. España; 1982.
- 44.- ORTEGA Y GASSET**, José, “Obras Completas”, Tomo X. Alianza Editorial, Revista de Occidente. España; 1994.



- 45.- PALACIOS VARGAS J.** Ramón, “Instituciones de Amparo”, 2ª edición, Editorial Cajica J, México; 1969.
- 46.- PATIÑO CAMARENA,** Javier, “Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006” UNAM, México, 2006.
- 47.- PEDROZA DE LA LLAVE,** Susana Talía, “El Control del Gobierno: función del Poder Legislativo”, INAP. México; 1996
- 48.- PERELMAN,** Ch, “La Interpretación Jurídica”, Centro de Estudios de Filosofía del Derecho. Traducción del francés por. H. Petzold-Pernía. España; 1974.
- 49.- PÉREZ DE LEÓN,** Enrique E. “Notas de Derecho Constitucional y Administrativo”, 12a edición., Editorial Porrúa. México; 1991.
- 50.- PINA VARA,** Rafael de, “Derecho Civil Mexicano”, Vol. III, 8ª edición, Editorial Porrúa, México; 1993.
- 51.- RABASA,** Emilio O. “La Constitución y la Dictadura; estudio sobre la Organización Política de México”, 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1990.
- 52.- RIAZA, MARTÍNEZ OSORIO, ROMÁN,** “La Interpretación de las Leyes y la Doctrina de Francisco Suárez”, España; 1925.
- 53.- RIOS ESTAVILLO,** Juan José, “Derecho a la Información y Derechos Humanos”, Editorial Porrúa y UNAM, México; 2003.
- 54.- ROJAS AMANDI,** Víctor, “Las Fuentes del Derecho en el Sistema Jurídico Angloamericano”, Editorial Porrúa y Universidad Iberoamericana, México; 2005.
- 55.- SANTAOLALLA,** Fernando, “Derecho Parlamentario Español”, Editorial Espasa Calpe, España; 1990.
- 56.- SARTORI GIOVANNI,** “¿Qué es la Democracia?” Instituto Federal Electoral, México, 1993.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- 57.- SERRA ROJAS,** Andrés, “Derecho Administrativo; Segundo Curso”, 17ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México; 1996.
- 58.- SIRVENT, GUTIÉRREZ,** Consuelo, “Sistemas Jurídicos Contemporáneos”, 7ª edición, Editorial Porrúa, México; 2005.
- 59.- TAMAYO Y SALMORÁN,** Rolando, “Introducción al Estudio de la Constitución”, UNAM, México, 1998.

- 60.- TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Leyes Fundamentales de México; 1808 – 1994”, 18ª edición. Editorial Porrúa, México; 1994.
- 61.- TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Leyes Fundamentales de México, 1808-1995 “, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
- 62.- TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Leyes Fundamentales de México, 1808-1997”, 20ª edición, Editorial Porrúa, México; 1997.
- 63.- TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Leyes Fundamentales de México 1808-1995”, Editorial Porrúa. México; 2000.
- 64.- VERDESOTO SALGADO**, Luis, “Investigación Científica en el Área Jurídica con Referencia a la Técnica de Investigación en Derecho Comparado” Editorial Universitaria, Ecuador 1971.
- 65.- VIGO, RODOLFO** Luis, “Interpretación Constitucional”, Editorial Abeledo-Perrot. Argentina; 1993.
- 66.- WEBER**, Max. “Economía y Sociedad”. Editorial Fondo de Cultura Económica, Tomo I, 8ª Edición, México, 1990.
- 67.- ZAFFARONI**, Eugenio Raúl, “Derecho Penal, Parte General”, Editorial Porrúa. México; 2001.

## **DICCIONARIOS**

- 1.- BASULTO**, Hilda, “Diccionario de Verbos”, Editorial Trillas, México, 1991.
- 2.- BURGOA ORIHUELA**, Ignacio “Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo”, 6ª edición, Editorial. Porrúa, México. 2000.
- 3.- CARBONELL**, Miguel (coordinador) “Diccionario de Derecho Constitucional”, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM y Porrúa. México; 2002.
- 4.- LARA**, Luis Fernando (Director), “Diccionario del Español usual en México”, El Colegio de México, 1996.
- 5.- NAVA NEGRETE**, Alfonso. Derecho Administrativo, “Diccionario de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa y UNAM. México; 2003.

## **LEGISLACIÓN**

- 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Trigésima Edición, Editorial Sista, México 2006.

**2.- LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**, Impresos Ultrarrápidos S.A de C.V.; México 2001.

**3.- IUS 2006**, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2006.

#### **PÁGINAS DE INTERNET**

1.- <http://www.tcu.es/default.htm>

2.- <http://www.cddhcu.gob.mx>

3.- [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

#### **OTRAS**

1.- **REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**.- Estudios de Derecho Parlamentario.- Artículo de García Morillo, Joaquín. España; 1986.

2.- **VARIOS AUTORES**, “I Jornadas de Derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984”, Asociación Española de Letrados de Parlamentos. España; 1984.

3.- **VARIOS AUTORES**, “Lecciones de Teoría del Derecho”, Editorial McGraw Hill. España; 1997.

4.- **LINEAMIENTOS PARA LAS AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO FINANCIERO**, Normatividad Interna de la Auditoría Superior de la Federación, Marzo de 2007.

5.- **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN** de fecha 7 de mayo de 2008

**PODER EJECUTIVO**  
**SECRETARIA DE GOBERNACION**

**DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.**

**FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

**DECRETO**

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADAS, ADICIONADAS Y DEROGADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**Artículo Único.-** Se **REFORMAN** los artículos 74 fracción IV, actuales primer y octavo párrafos; 79 fracciones I y II, y actual quinto párrafo; 122 **Apartado C, Base Primera**, fracción V, incisos c) primer **párrafo** y e) y 134 actuales primer y cuarto párrafos; se **ADICIONAN** los artículos 73 fracción XXVIII; 74 fracción VI; 79 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafos, respectivamente, y fracción IV, segundo párrafo; 116 fracción II, párrafos cuarto y quinto; 122, **Apartado C, Base Primera**, fracción V inciso c) tercer párrafo y 134 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, y se **DEROGA** el artículo 74 fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafos, pasando el actual octavo párrafo a ser quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.** .....

**I. a XXVII.** .....

**XXVIII.** Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

**XXIX. a XXX.** .....

**Artículo 74.** .....

**I. a III.** .....

**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. Asimismo, **podrá** autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

.....  
.....  
.....

**Quinto párrafo.- (Se deroga)**

**Sexto párrafo.- (Se deroga)**

**Séptimo párrafo.- (Se deroga)**

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

**V.** .....

**VI.** Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de 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. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de **septiembre** del año siguiente al de su presentación, con base **en el análisis de su contenido y** en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

**VII. a VIII.** .....

**Artículo 79.** .....

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

.....

**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 realizar auditorías sobre el desempeño en 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 directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;

**II.** Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días **1** de los meses de **mayo** y **noviembre** de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

**III.** .....

**IV.** .....

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

.....  
.....

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

.....

**Artículo 116.** .....

.....

I.....

II.....

.....

.....

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con 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 dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

III a VII.....

**Artículo 122.** .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

A) y B).....

C).....

**BASE PRIMERA.** .....

I a IV.....

V.....

a) y b).....

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la **entidad de fiscalización del Distrito Federal** de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción **VI** del artículo 74, en lo que sean aplicables.

.....

El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

d).....

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

f) a o) .....

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA .....

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

.....  
.....

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

.....  
.....  
.....  
.....

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en el transitorio tercero siguiente.

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión, **así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal**, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir



de la fecha de entrada en vigor del mismo, salvo en el caso de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV constitucional.

**TERCERO.** Las fechas aplicables para la presentación de la Cuenta Pública y el informe del resultado sobre su revisión, entrarán en vigor a partir de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2008.

**CUARTO.** Las Cuentas Públicas anteriores a la correspondiente al ejercicio fiscal 2008 se sujetarán a lo siguiente:

**I.** La Cámara de Diputados, dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor de este Decreto, deberá concluir la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2002, 2003, 2004 y 2005.

**II.** Las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2006 y 2007 serán revisadas en los términos de las disposiciones aplicables en la materia antes de la entrada en vigor de este Decreto.

**III.** La Cámara de Diputados deberá concluir la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2006 durante el año 2008.

**IV.** La Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2007 será presentada a más tardar el 15 de mayo de 2008, el informe del resultado el 15 de marzo de 2009 y su revisión deberá concluir en 2009.

México, D.F., a 19 de febrero de 2008.- Sen. **Santiago Creel Miranda**, Presidente.- Dip. **Ruth Zavaleta Salgado**, Presidenta.- Sen. **Gabino Cue Monteagudo**, Secretario.- Dip. **Esmeralda Cardenas Sanchez**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a seis de mayo de dos mil ocho.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Juan Camilo Mouriño Terrazo**.- Rúbrica.