



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

“LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN ANTES Y
DESPUÉS DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO. PROPUESTA PARA LA
CREACIÓN DE UN TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA
FEDERACIÓN”

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

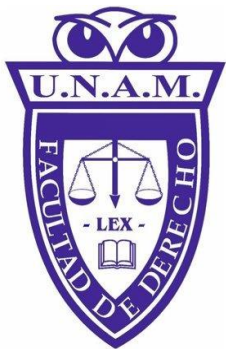
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ISIDRO ANDRES MENDOZA NORIEGA

ASESOR:

DOCTORA MARÍA GUADALUPE FERNÁNDEZ RUIZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, 2019



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.

DEDICATORIAS

A mis padres, que gracias a ellos he llegado a ser todo lo que soy en el presente, y gracias a ellos llegaré a ser todo lo que pueda ser en un futuro:

A mi madre María del Rosario quien es todo en mi vida.

A mi padre Isidro Mendoza quien me ha apoyado en todo momento y en todos los aspectos de mi vida.

A mi hermana Danae, mi mejor amiga, a quien le espera un camino de éxitos.

A mi asesora la doctora María Guadalupe Fernández Ruiz, para mí, un orgullo que haya dirigido este trabajo.

A Astrid García Márquez por su apoyo incondicional durante toda la licenciatura y en especial durante la realización de este trabajo, gran abogada, gran amiga, pero sobre todo excelente persona.

A la doctora Pamela Rodríguez Padilla, quien sin saberlo generó en mí el gusto por la investigación, y quien fue la primera en escuchar mis ideas sobre el presente proyecto.

A Daniela Vega, Valeria Toledo y Jaqueline Montes de Oca, grandes abogadas y las mejores amigas.

ÍNDICE

LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN ANTES Y DESPUÉS DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

INTRODUCCIÓN.	I
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL CONTROL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	1
1.1. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.....	1
1.2. HACIENDA PÚBLICA.	8
1.3. GASTO PÚBLICO.....	9
1.3.1. CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.	11
1.4. PRESUPUESTO.	13
1.5. CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.....	14
1.6. FISCALIZACIÓN SUPERIOR.	20
1.6.1. ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y SU NATURALEZA. 21	
1.7. DEMOCRACIA.....	23
1.8. RENDICIÓN DE CUENTAS.....	25
1.9. TRANSPARENCIA.....	28
1.10. CORRUPCIÓN.....	30
1.11. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.....	36
CAPÍTULO 2. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	41
2.1. ANTECEDENTES Y ORIGEN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.	41
2.2. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN.	50

2.3. LEYES SECUNDARIAS REGLAMENTARIAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.	56
2.4. ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.	67
2.5. SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN.	74
2.6. PLATAFORMA DIGITAL NACIONAL.....	74
2.7. CONSIDERACIONES GENERALES.	75
CAPÍTULO 3. CONTROL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO	77
3.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LAS ETAPAS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO MEXICANO.....	77
3.2. LEY DE PLANEACIÓN Y PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.	78
3.3. PRESUPUESTO.	81
3.3.1. LEY DE INGRESOS.	81
3.3.2. PRESUPUESTO DE EGRESOS.	83
3.4. CUENTA PÚBLICA.	85
3.5. CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO MEXICANO.....	87
3.5.1. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.....	87
3.5.1.1. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN ANTES DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.	88
3.5.1.2. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.	95
3.6. DEBATES EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ASF Y ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.	108
CAPÍTULO 4. CONTROL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL DERECHO COMPARADO	113
4.1. ALEMANIA.	113
4.2. ESPAÑA.	115
4.3. BRASIL.	117
4.4. URUGUAY.	119
4.5. CHILE.	121
4.6. INTOSAI.....	123

4.7. DECLARACIONES DE LIMA Y MÉXICO.....	126
CAPÍTULO 5. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN.....	130
CONCLUSIONES	152
FUENTES CONSULTADAS	158
BIBLIOGRAFÍA.....	158
LEGISLACIÓN.....	162
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.....	163
PÁGINAS DE INTERNET.....	163

ABREVIATURAS

- ASF** Auditoría Superior de la Federación.
- CNDH** Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- CPEUM** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DOF** Diario Oficial de la Federación.
- FECC** Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- FGR** Fiscalía General de la República.
- INE** Instituto Nacional Electoral.
- INTOSAI** Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- LFRCF** Ley de Fiscalización y Rendición Cuentas de la Federación.
- LFSF** Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- LGRA** Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- LGSNA** Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- LIF** Ley de Ingresos de la Federación.
- LOFGR** Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
- LOTFJA** Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- LP** Ley de Planeación.
- MORENA** Movimiento Regeneración Nacional.
- OIC** Órganos Internos de Control.
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación.
- PRI** Partido Revolucionario Institucional.
- SCJN** Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SFP** Secretaría de la Función Pública.
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SNA** Sistema Nacional Anticorrupción.

SNF Sistema Nacional de Fiscalización.

TFJA Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

INTRODUCCIÓN.

Las finanzas públicas de un Estado son de vital importancia para la realización de muchas otras finalidades que tiene el propio Estado. Esta actividad se compone de una serie de etapas que forman un ciclo y que por tanto están todas en relación, implica el manejo de recursos económicos de carácter público, por ello debe vigilarse con especial atención, y estar sujeta a estándares de transparencia y rendición de cuentas. El control de la actividad financiera del Estado implica llevar a cabo una revisión respecto del gasto que se haya realizado en un ejercicio fiscal. Que el gasto se haya apegado a la ley y que se haya hecho un uso efectivo y comprobable de los recursos.

Tanto la teoría como la práctica que se ha manejado por décadas, postula un modelo donde las entidades de fiscalización superior fungen como auxiliares del Poder Legislativo de los Estados en la revisión de las cuentas, debido a que este poder es la máxima representación de la voluntad del pueblo, por tanto, la administración del Ejecutivo debe rendirle cuentas de sus actos, una forma de hacerlo es por medio de enterar en qué y cómo se gastan los recursos del Estado.

Los distintos modelos que existen para la conformación y operación de estas entidades varían de acuerdo a las necesidades y características de cada Estado. En México se constituyó en 1999 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que se encarga del control externo de las finanzas públicas. Desde su conformación hasta la actualidad ha tenido dos reformas importantes, en cada una de ellas se ha buscado darle mayor independencia y fuerza en el ejercicio de sus funciones.

Se considera a partir del análisis de las mismas, que lejos de otorgar independencia, se establecen ciertas formas de control sobre la entidad de fiscalización. En apariencia en el texto constitucional se le dota de autonomía, pero en la legislación secundaria se contienen ciertos candados que limitan totalmente esta supuesta independencia. Con la reforma anticorrupción de 2015 se incluyeron cambios relevantes en la forma en que se venía desempeñando el control de las finanzas públicas que modifican algunos aspectos de la actividad del control

financiero. Estos cambios lejos de ser benéficos, contienen una serie de parafernalias que hacen más compleja la fiscalización, y no más efectiva.

La fiscalización superior es una actividad técnica y altamente especializada, por ello debe estar alejada en todo momento de influencias políticas. En México a pesar de las reformas legales por las que ha pasado la ASF en busca de independencia, los resultados no han sido los esperados, debido a que aún se ha querido mantener al ente de fiscalización superior acotado al poder de la Cámara de Diputados.

El presente trabajo es una investigación y análisis de la forma en que se ha desempeñado el control de las finanzas públicas en nuestro país, se presenta de forma detallada el proceso y los instrumentos con los que cuenta la ASF tanto constitucionales como los contenidos en la legislación secundaria para poder desempeñar sus funciones. La investigación trata de reflejar que la ASF no cuenta con los mecanismos necesarios para un adecuado y efectivo control de la actividad financiera del Estado mexicano, debido a que se ha querido mantener un control político de las finanzas y no se la ha dado la importancia y el papel adecuado que debe representar la entidad.

A nivel internacional se ha establecido que las entidades de fiscalización deben contar con el diseño Constitucional y legal que requiera cada país dependiendo de la situación particular de la organización estatal. En la investigación se presenta un análisis de los principales modelos de fiscalización a nivel mundial, de los países que han reflejado mejores resultados en el manejo de sus finanzas públicas.

Nuestro país está catalogado como uno de los más corruptos a nivel mundial y nuestro gobierno no se encuentra alejado de este problema, es así, que se deben tomar medidas drásticas para disminuir sus efectos, una de las formas en que se puede atacar el problema es por medio de la fiscalización superior, donde exista una revisión efectiva de las finanzas y gastos que realiza la administración pública. Para que la entidad de fiscalización pueda ejercer estas funciones de forma satisfactoria, debe contar con facultades fuertes y debe estar dotado de autonomía, alejado de influencias de carácter político.

La forma que se propone para poder mejorar las deficiencias con las que cuenta nuestro sistema en este aspecto, es por medio de un Tribunal de Cuentas que esté dotado de autonomía constitucional, de esta forma, se apartaría del dominio de la Cámara de Diputados, y ejercería sus funciones con independencia y sin ninguna intervención de carácter político, legitimando esta función y dándole la relevancia que merece.

El Tribunal se conformaría por expertos en la materia y además contaría con funciones jurisdiccionales. En caso de encontrar irregularidades podría actuar de inmediato para investigar y sancionar los posibles casos de corrupción en el manejo de recursos públicos. De esta forma se aceleran por completo los procesos jurisdiccionales en la materia y se obtendrían sanciones y reparaciones del daño.

Al conformarse una entidad de fiscalización altamente especializada, ésta podrá acompañar y asesorar a la administración pública en el ejercicio presupuestal, así se lograría mayor control sobre los recursos del Estado.

El Tribunal de Cuentas no sólo se conformaría como una entidad con facultades jurisdiccionales, además retomaría las mejores prácticas a nivel mundial en la materia, teniendo como referencia aquellos Estados que reportan mejores resultados, para conformarse como una entidad con facultades amplias que le permitan ejercer sus funciones de manera efectiva.

En el primer capítulo se estudia el tema de la actividad financiera del Estado a manera de que el lector comprenda a detalle este proceso pues es la base sobre la cual se desarrolla la investigación, y en específico debe comprender una etapa dentro de ella, el control. Alrededor de este proceso convergen una serie de temas e instituciones que tienen una relación directa o indirecta con nuestra tesis central.

Una vez que se trata el cúmulo de términos que se relacionan directamente con la actividad financiera del Estado, se abordan otros conceptos que indirectamente ingieren, como la democracia, debido a que el control de la actividad financiera del Estado no puede entenderse en un régimen distinto al democrático, simplemente no tiene cabida.

Posteriormente se analizan una serie de mecanismos que fortalecen el sistema democrático como la rendición de cuentas, que crea un gobierno abierto,

plural y con responsabilidad de su actuación, con apego a la normatividad positiva. Ahora bien, uno de los medios con los que se satisface una adecuada rendición de cuentas se llama transparencia, actividad que consiste en proporcionar y poner al alcance de la población la información acerca de la gestión gubernamental y de las decisiones de los detentadores del poder. Los temas descritos en este párrafo forman una cadena estructurada, donde, uno a uno, los elementos se van tomando de la mano para fortalecerse.

Finalmente en el primer capítulo se aborda una problemática de gran talante que enfrenta nuestro país: la corrupción. Tema en boga en los últimos años y que está afectando y distorsionando las relaciones dentro del Estado en sus distintos ámbitos, uno de ellos son las finanzas públicas, en específico al gasto público.

El segundo capítulo tiene como propósito realizar una descripción del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) dentro del sistema jurídico mexicano, haciendo un repaso de sus antecedentes y los motivos que llevaron a su implementación, estudiar el paquete de leyes secundarias que se ven modificadas y expedidas para poder llevarlo a la práctica y darle operatividad. También se realiza un bosquejo de sus integrantes, estructura, funciones y objetivos.

El SNA fue creado para poder hacer frente al grave problema de corrupción que aqueja a nuestro país, cambiando todo el esquema en materia de responsabilidad de servidores públicos tanto en el ámbito administrativo como en el penal. A su vez, impacta en otras áreas del quehacer jurídico, un ejemplo, es la fiscalización superior.

Es importante conocer a detalle los hechos que le dan nacimiento al SNA, pues a partir de estos se presentan cambios para la ASF, dando lugar a la tercera gran ola de modificaciones para la entidad en lo que va del siglo XXI.

Una de las vertientes del sistema es la relativa a la fiscalización y control de recursos públicos establecida en el artículo 113 constitucional, es por ello, que impacta de forma directa en la fiscalización superior, trayendo una serie de modificaciones para la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), que incluye a la ASF en el SNA, lo que representa una participación activa en temas de combate a la corrupción y mayores obligaciones

para la entidad. Por otra parte su actuación se verá modificada en atención a las exigencias del sistema.

Al término del segundo capítulo se entenderán todas las modificaciones constitucionales y reglamentarias en materia de corrupción en México, así como la operatividad y función del SNA lo que ayudará al lector a poder identificar los cambios en relación con nuestro tema central.

El tercer capítulo contempla dos finalidades específicas, la primera es describir y analizar la actividad financiera del Estado mexicano, lo que conduce a responder diversas preguntas en torno al tema: ¿cómo se ha diseñado el proceso de las finanzas públicas en nuestro país?, ¿cuáles son las etapas que lo componen?, ¿qué instituciones participan? y principalmente ¿cuál es el marco jurídico que lo regula y que se ve involucrado dentro de esta actividad estatal?

El segundo objetivo es analizar el surgimiento de la entidad de fiscalización superior: la ASF. Se analizará su evolución a partir de su nacimiento hasta el momento de la creación del SNA. Se estudiará la legislación que la regula, sus funciones y su diseño constitucional. De forma posterior, se revisará la serie de cambios que sufrió, así como su papel institucional después del diseño del SNA.

El segundo objetivo permitirá identificar fortalezas y debilidades de la ASF. Del estudio en conjunto de los dos objetivos planteado, se llegará a conclusiones sobre lo que se está haciendo bien, pero también sobre los errores que tiene nuestro sistema jurídico en la materia, que servirán no solo de crítica, sino también de forma modesta y en lo posible para poder proponer e intentar corregir estas deficiencias.

Para poder realizar la propuesta de un nuevo esquema de fiscalización superior en nuestro país, una vez que se ha analizado como se constituye en la actualidad esta tarea dentro de nuestro sistema jurídico, se debe echar una mirada al exterior y estudiar cómo se realiza esta tarea en otros países, siendo referente principal, aquellos Estados que reporten éxitos y que su sistema de fiscalización sea igual o semejante al que se propone. Además que cuenten con instituciones fuertes, sólidas y que reporten efectos positivos en la sociedad, teniendo en cuenta las diferencias de sistema jurídico, político, económico, social y cultural existentes.

Esta actividad de derecho comparado dará luces al lector para que vaya entendiendo hacia donde se dirige la propuesta y conocer un poco más sobre el tema.

De igual forma se deben estudiar las aportaciones que han realizado las instituciones u organismos que trabajen temas de fiscalización superior, a nivel internacional. La Organización Internacional de las Entidades Superiores de Fiscalización (INTOSAI) es una organización que ha trabajado arduamente estos temas, llevando al alcance de todos los productos resultado de sus trabajos, que se materializan en una serie de recomendaciones y documentos que contienen información relevante que pueden servir de referente o ser tomados en su totalidad por los diversos Estados para implementarlos en sus sistemas, asegurando en mayor medida el adecuado desempeño de la fiscalización superior basada en la experiencia .

Los puntos que se tratan dentro del capítulo cuarto constituyen una serie de estudios con base empírica y la práctica observada desde un enfoque internacional, lo que permitirá tener un andamiaje teórico y factico del tema que se ha propuesto para estudiar en este trabajo.

Al final del cuarto capítulo se tendrán amplios referentes y bases para poder plantear la propuesta, que sirvan de sustento y apoyo para construir un modelo adecuado que atienda las necesidades y problemas del sistema sin ningún óbice de por medio.

Es así que la investigación presenta un estudio sobre la composición del control de las finanzas públicas en nuestro sistema jurídico, analizando la forma en que se ha desempeñado esta tarea en nuestro país a partir del surgimiento de la ASF. Se analizan las reformas que ha tenido el ente de fiscalización y se hará un análisis de los aciertos y errores del control financiero estatal. Con base en ello, se podrá determinar si la forma en que se desempeña esta actividad es la adecuada y conviene seguir con este modelo o deben implementarse cambios para mejorarla, y así, combatir problemas que tanto aquejan a nuestro país como la corrupción.

En la propuesta se detallará la estructura Constitucional y legal del Tribunal de Cuentas y de la nueva forma en que se ejercerá el control de las finanzas

públicas, observando correctamente los estándares de fiscalización superior, rendición de cuentas y transparencia, propios de una democracia constitucional, cuestiones que se expondrán en el capítulo quinto de la presente investigación.

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL CONTROL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1.1. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

El Estado mexicano como cualquier otro Estado en el mundo requiere de recursos económicos para poder subsistir y realizar sus fines, por ejemplo la satisfacción de necesidades de la población. “El Estado es la organización política suprema de un pueblo que habita en un territorio”¹.

Cabe recordar que el Estado se compone de tres elementos esenciales: territorio, población y poder o gobierno. El estado requiere de un espacio físico para su desenvolvimiento, territorio; hay un elemento humano, que lo constituye la agrupación de hombres, población; finalmente debe existir una fuerza que permita la organización plena y el ejercicio de funciones dentro del Estado, poder².

Los hombres al organizarse mediante un Estado tendrán que satisfacer necesidades comunes, es decir, para toda la población. En la actualidad nos rodean múltiples necesidades, las cuales debe satisfacer la organización estatal, como servicios públicos de salud, educación, orden público que se refleja en los servicios de policía, alumbrado de calles, pavimentación, etc., para que el Estado pueda satisfacer todas ellas necesita de recursos económicos que le permitan materializarlas.

De igual forma necesita recursos para su propia existencia, para que la maquinaria estatal pueda funcionar a través de las personas que desempeñan alguna función dentro del Estado, para el mantenimiento de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, se requiere de distintos recursos. Claro ejemplo de este tipo de funciones se puede observar en el ejercicio de la profesión como abogados, aquellos que han litigado, al acudir a un tribunal para la resolución de un conflicto de carácter jurídico ponen en marcha la maquinaria judicial, para ello se necesitan

¹ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, 4ª ed., Mc Graw Hill, México, 2003, p. 28.

² Véase González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 16ª ed., Porrúa, México, 2013, pp. 291-314.

recursos humanos y materiales que finalmente se ven traducidos en la necesidad de recursos económicos.

Por lo tanto, se puede decir que el Estado tiene la obligación de cubrir dos tipos de gastos: en primer lugar, los que requiere para el funcionamiento de la estructura gubernamental, y en segundo lugar, se encuentran los gastos de carácter social para el cumplimiento de necesidades de la población.

En principio, se puede anotar que la actividad financiera del Estado consiste en determinar la cantidad de recursos necesarios para que el Estado cumpla con sus fines, así como los gastos que realiza, sin embargo no se limita a este efecto.

La Real Academia Española define a lo financiero como aquello relativo a la Hacienda Pública³. Más adelante se analiza el tema de Hacienda el cual está ligado con la actividad financiera, pero no todo el proceso se refleja en ella.

Algunos teóricos señalan que la actividad financiera estatal tiene que ver con la descripción sobre cómo el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos, involucra todos aquellos procedimientos por los cuales se allega de recursos y aquellos con los que realiza algún tipo de gasto. Horacio Núñez Miñana aborda el tema, considerando en principio, el concepto de finanzas, y señala “que se entiende por ellas al estudio del proceso ingreso-gasto de una cierta unidad económica”⁴. Existen diversas unidades de tipo económico como una empresa o una familia, estas unidades tienen fines y para su cumplimiento necesitan recursos⁵, en este proceso siempre estará inmiscuido el ingreso-gasto, siendo importante recalcar como se verá más adelante que ninguno de estos dos momentos es más importante que el otro, por el contrario, deben siempre observarse de forma simultánea.

El libro Derecho Financiero Mexicano de Sergio Francisco de la Garza contiene una cita de Joaquín B. Ortega quien define a esta actividad como “aquella que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse de los medios necesarios para

³ Diccionario de la Real Academia Española, definición de financiero, disponible en <https://dle.rae.es/?id=Hxhb6kn>

⁴ Núñez Miñana, Horacio, *Finanzas Públicas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1998, p. 11.

⁵ *Ídem*

los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines”⁶.

Algunos de los tratadistas clásicos como Giannini, apuntan:

Que esta actividad que realiza el Estado tiene que ver con administrar el patrimonio para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas y se distingue “de todas las demás en que no constituye un fin en sí misma, o sea en que no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades”.⁷

La definición anterior considera a esta actividad del Estado como instrumental, es decir, que no constituye una finalidad última en sí misma, puesto que su desempeño ayudará a la consecución de muchas otras finalidades.

Para Carlos M. Giuliani Fonrouge la actividad financiera del Estado constituye un proceso más amplio, ya que contempla “la selección de los objetivos, [...] las erogaciones, la obtención de los medios para atenderlas, -pecuniarios o de otra especie- y a la gestión y manejo de ellos”⁸ todo encaminado al cumplimiento de sus funciones para la realización de sus fines.

Resalta que esta actividad se ve reflejada en los gastos e ingresos principalmente, pero también en la conservación de los bienes, en la gestión de los dineros públicos; es decir en la administración. Otro elemento de suma importancia que introduce Fonrouge es la selección de objetivos, antes de captar ingresos, se necesita saber cuáles son las necesidades de tipo social y las necesidades que tiene el propio Estado para su funcionamiento, con base en estas determinaciones podrá conocer la cantidad exacta de recursos que deben ingresar en sus arcas.

Sergio Francisco de la Garza señala que la actividad financiera del Estado conoce tres momentos fundamentales:

⁶ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28ª ed., tercera reimpression, Porrúa, México, 2015, p. 5.

⁷ *Ídem*

⁸ Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, 8ª ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2003, vol. I, p. 3.

- a) El de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo, los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos;
- b) La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y
- c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado auestas⁹.

Las últimas dos definiciones agregan un momento distinto que no contemplan otros autores: la administración de los recursos; a lo que Francisco de la Garza y Giuliani se refieren como la gestión. La actividad financiera del Estado no se compone únicamente del proceso ingreso-gasto, sino que en medio del proceso se encuentra la gestión o administración de los recursos.

Con lo que se ha señalado hasta ahora, se puede entender que la actividad financiera del Estado se compone de tres momentos: la obtención de recursos, la gestión o manejo de estos, finalmente la erogación de los recursos del Estado, en cuanto a la etapa que Giuliani conoce como selección de objetivos hablaremos más adelante.

Respecto de cada una de estas etapas hay ramas del derecho que se ocupan de su regulación y estudio; el derecho fiscal, patrimonial y presupuestario correspondientes a cada una, a continuación las definiremos de forma breve.

Derecho fiscal

Rodríguez Lobato dice que es “el sistema de normas jurídicas que, de acuerdo con determinados principios comunes a todas ellas, regula el establecimiento, recaudación y control de los ingresos del derecho público del Estado derivados del ejercicio de su potestad tributaria, así como las relaciones entre el propio Estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes”.¹⁰

⁹ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

¹⁰ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 3ª ed., Oxford, México, 2015, p. 10.

Derecho patrimonial

Se entiende como las normas relativas a la gestión y administración del patrimonio permanente del Estado, y de las empresas públicas o privadas propiedad del Estado¹¹

Derecho presupuestario

Esta rama del derecho ha sido la menos abordada dentro de la actividad financiera del Estado, se entiende “como el conjunto de normas que regulan el gasto público¹²”

Las tres ramas componen al derecho financiero que se define como:

“Conjunto de normas jurídicas que un Estado establece para la recaudación, gestión y empleo de los medios económicos necesarios para la realización de sus fines. Indica cómo debe desarrollarse la actividad financiera por un Estado determinado, a fin de que ésta se ajuste a derecho”.¹³

Respecto de las fases que componen la actividad financiera del Estado se puede decir que esta clasificación es limitada, si bien es una división que se ha mantenido en doctrina por mucho tiempo ya que corresponde a los momentos más palpables o notorios de la actividad financiera de cualquier unidad económica y además corresponde a las definiciones que se han estudiado de finanzas. La actividad financiera estatal y la de cualquier unidad económica es mucho más amplia y no se puede reducir únicamente a estos momentos.

Por lo anterior resulta adecuado tomar en cuenta la clasificación que realiza Montelongo Valencia, donde duplica las fases ya citadas de la forma siguiente:

- **Determinación de las necesidades:** Antes de obtener los recursos se deben identificar los problemas existentes que necesitan ser atendidos, dichas necesidades se determinan en los planes y programas que realiza el ejecutivo sobre los cuales se basa su plan sexenal.
- **Determinación de formas de obtención de recursos:** Una vez que se han determinado las necesidades se procede a obtener los recursos con los cuales se van a cubrir, se hace a través de la expedición de leyes.

¹¹ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

¹² Ortega González, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Porrúa, México, 2007, p. 1.

¹³ Carrasco Iriarte, Hugo, *Glosario de términos fiscales, aduaneros y presupuestales*, 3ª ed., Luere editores, México, 2013, p. 81.

- Obtención de recursos: Constituye todos los actos con los que el Estado de allega de los recursos que necesita para el cumplimiento de sus fines.
- Administración de recursos: Consiste en la gestión que la administración pública hace de los recursos que le son asignados.
- Ejecución: Esta etapa la constituyen las erogaciones que realizan los distintos entes del Estado para cubrir los gastos de su estructura.
- Control: Esta etapa busca evitar irregularidades dentro del ejercicio de la actividad financiera del Estado, en específico durante la ejecución del gasto.¹⁴

Considerando esta clasificación se entiende que la actividad financiera del Estado es amplia. Para que pueda obtener sus ingresos, de forma previa debe planear cuales son los ingresos que requiere y la cantidad que necesita para poder cumplir con sus funciones y satisfacer las necesidades; una vez que tiene claro este primer paso tiene que establecer los medios con los cuales va a obtener dichos recursos, definir qué camino seguirá el Estado para poder allegarse del dinero que requiere.

Implementando los medios, posteriormente se obtendrán los ingresos, cuando ingresan a las arcas del Estado, éste realiza una labor de administración, que es lo que algunos teóricos llaman también gestión o manejo de los recursos. Cuando se destinan los recursos a las funciones y necesidades específicas que se plantearon al inicio del proceso, se está ante la ejecución, también denominada gasto o erogación.

La actividad financiera del Estado culmina con el control de los recursos; en la doctrina clásica no se contempla de forma especial esta fase, sin embargo para la investigación será de vital importancia pues constituye el punto central de nuestro estudio.

El control será la etapa de estudio y análisis a fondo dentro del presente trabajo, puesto que constituye el monitoreo del manejo de los recursos con que

¹⁴ Véase Montelongo Valencia, Orlando, *Introducción al Derecho de las Finanzas Públicas Manual*, Flores Editor y Distribuidor, México, 2012, pp. 3 y 4.

cuenta el Estado, de esta fase dependerá que la actividad a la que nos referimos tenga éxito o sea vea menoscabada en gran medida.

Ahora bien, en la doctrina se ha dicho que esta actividad tiene distintos aspectos, que se citan a continuación:

Aspecto económico

Este aspecto desataca que la actividad financiera del Estado como unidad económica tiene que ver en todo momento con la producción y consumo de bienes públicos. La sociedad necesita la satisfacción de una serie de necesidades, las cuales son satisfechas por el Estado; este aspecto visto como un producto que se ofrece como en cualquier otra entidad económica, además de que el manejo de recursos entraña indudablemente el elemento económico.

Aspecto político

El Aspecto político surge principalmente de la naturaleza que tiene el Estado, ya que es una organización política y ésta agrupa a un conjunto de individuos que son eminentemente políticos. Ahora bien, las decisiones respecto de la forma en que se captan ingresos, principalmente los de carácter tributario implican decisiones de carácter político. Por otra parte las erogaciones implican de igual forma, una serie de decisiones que tiene el Estado las cuales también son de naturaleza política.

Aspecto jurídico

La actividad financiera de la que hablamos es aquella que se encarga de desarrollar el Estado, por lo tanto, al ser un ejercicio desarrollado por la administración pública, como cualquier otro debe estar regulado en todo momento. Existe una estructura normativa: un conjunto de leyes, normas, instituciones y procedimientos que marcan la dirección y el cómo debe llevarse a cabo esta actividad.

Aspecto sociológico

Este aspecto considera que el Estado además de ser una unidad política, es una unidad social puesto que es la suma de una serie de individuos que se agrupan para poder vivir de una forma organizada, al unirse además de tener una vida de carácter privado, constituyen una vida en sociedad, lo que inevitablemente generará una serie de necesidades de la colectividad, es aquí donde el Estado funge un papel

importante al ser el proveedor material del cumplimiento de estas necesidades, puesto que cada individuo de forma particular no puede soportarlas por sí solo¹⁵.

Diversos teóricos se han encargado de optar por uno u otro aspecto excluyendo a los restantes o dándoles una mínima importancia, ya que a lo largo de la historia, el estudio de esta actividad del Estado se ha encaminado hacia ciertas disciplinas como la economía o las ciencias políticas.

La actividad financiera del Estado se puede abordar tomando como punto de partida alguno de estos aspectos, dado que están inmiscuidos todos ellos, no se puede menoscabar ni dejar de lado alguno; eminentemente hay un aspecto económico pues se ve involucrado el manejo de recursos; hay un aspecto político, puesto que la unidad económica es el Estado, quien se encarga del manejo de los recursos de una estructura administrativa, misma que decide cómo se obtiene y cómo se gastan estos recursos, además de que dentro de estas actividades o procesos hay decisiones de carácter político, y las finalidades que tiene el Estado constituyen también decisiones políticas, situación que en el caso de México ha predominado de manera abrumadora sobre los demás aspectos.

El aspecto jurídico está presente debido a que la actividad financiera del Estado se encuentra siempre y en todo momento regulada por normas, que se expresan en una serie de leyes, además existen instituciones de carácter jurídico necesarias para el funcionamiento de esta actividad.

1.2. HACIENDA PÚBLICA.

La Hacienda es el conjunto de bienes y riqueza que posee una persona, en algunas ocasiones se identifica con los caudales de un sujeto. Se entiende que es el conjunto de bienes que una entidad pública posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas a su cargo¹⁶.

¹⁵ Respecto de la cada uno de los aspectos de la actividad financiera del Estado Véase De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, pp. 6-9; Giuliani Fonrouge, Carlos M., *op. cit.*, pp. 5- 10; Villegas, Héctor B., Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, 8ª ed., editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 2002, pp. 19-24.

¹⁶ Montelongo Valencia, Orlando, *op. cit.*, p. 13

Algunos tratadistas identifican a la hacienda pública como la actividad financiera del Estado o una cuestión muy cercana a esta actividad, sin embargo hay que señalar cuales son las diferencias entre ambos conceptos.

Faya Viesca citando a Maurice Duverger señala que la Hacienda Pública dentro de la concepción clásica, es la ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes¹⁷.

El mismo autor en comento aporta otro concepto de Richard Musgrave quien dice que al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente Hacienda Pública¹⁸.

Con la simple lectura de las definiciones anteriores se entiende que se identifica al concepto hacienda pública como la actividad financiera del Estado, entrañan la idea de ingreso-gasto, o a la ciencia que se encarga de su estudio. Los términos se encuentran íntimamente relacionados, la actividad financiera del Estado se comprende en torno a la hacienda pública.

La Hacienda Pública es el objeto únicamente correspondiente a dos etapas de la actividad financiera: ingreso-gasto. La Hacienda es el conjunto de bienes que entran al Estado, mismos que posteriormente se erogan para cumplir con distintas finalidades.

1.3. GASTO PÚBLICO.

El gasto constituye la quinta fase dentro del proceso denominado actividad financiera del Estado, se le dará un tratamiento especial dentro de la investigación, debido a que esta fase constituye la parte esencial de lo que se va a controlar, es el gasto el que se tiene que revisar.

El diccionario de la Real Academia Española define al gasto “como la acción de gastar”¹⁹. Una de sus acepciones es la de gasto público que lo define “como aquel que realizan las administraciones públicas”²⁰. La definición anterior no es

¹⁷ Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 5ª ed., Porrúa, México, 2000, p. 1.

¹⁸ *Ídem*

¹⁹ Diccionario de la Real Academia Española, definición de gasto, disponible en <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=pUrp7KBetDXX2ztxHzCV>

²⁰ *Ídem*

suficiente para nuestros fines, dado que este tema en el mundo jurídico es muy técnico, por ello ahondaremos en sus definiciones.

Faya Viesca señala de forma muy acertada que “el Estado tiene en los gastos públicos un instrumento decisivo para el cumplimiento de sus fines. Estas erogaciones son de carácter imperativo y están dirigidas a cubrir los servicios públicos y las necesidades de la organización Estatal”²¹.

Básicamente todas las erogaciones que realice el Estado es un gasto de carácter público, pueden estar dirigidos a la satisfacción tanto de necesidades colectivas como individuales.

De la misma forma Héctor Villegas dice que son gastos públicos “las erogaciones dinerarias que realiza el Estado, en virtud de ley para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas”²².

El gasto lleva a la consecución de muchos otros fines así como para la propia supervivencia del Estado. Es así, que el gasto será toda erogación. La naturaleza pública se la dará el sujeto que la realiza, en este caso es el Estado, es decir nacida de la voluntad estatal, así diferenciándose del gasto privado, por lo tanto emanará de un órgano o institución de carácter público.

A continuación se mencionan cuatro características del gasto público según Héctor Villegas:

Son erogaciones dinerarias: Siempre constituirán dinero de forma directa o de bienes que pueden ser valubles en dinero.

Efectuadas por el Estado: Siempre emanarán de algún órgano del Estado, como ya se ha mencionado la unidad económica que se encarga de realizar las erogaciones será la estructura estatal, lo que a su vez le da el carácter público.

En virtud de ley: Solo puede efectuarse erogación que está prevista en ley, será el factor que legitime los gastos que realiza el Estado, generalmente contenidos en el presupuesto.

Para cumplir sus fines [...]: Héctor Villegas denomina a esta característica de forma completa como cumplir sus fines de satisfacer necesidades colectivas, pero

²¹ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 37.

²² Villegas, Héctor B., *op. cit.*, p. 39.

recordemos que ésta no es la única finalidad del Estado, ya que persigue muchos otros como los gastos que conllevan a su supervivencia²³.

Estas características son importantes porque todo gasto que se califica de carácter público o efectuado por el Estado cumple con ellas, si falta alguna, no estamos ante la presencia de gasto público o en otras ocasiones será un gasto ilegítimo como cuando no se efectuó en virtud de ley.

1.3.1. CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

El gasto público se clasifica de diversas formas para poder identificar de mejor manera como se están utilizando los recursos del Estado, así como para realizar de manera más efectiva la fiscalización superior y que se puedan identificar de forma perfecta en el presupuesto los rubros de gasto.

Existen diversas clasificaciones del gasto público que han realizado diversos autores, para la investigación se tomará la clasificación de Gonzalo Martner²⁴, ya que es una de las más importantes y clásicas dentro de la teoría de las finanzas públicas y la planeación presupuestal, además es la que México ha tomado como base para su organización presupuestal, ésta se presenta a continuación:

- Por instituciones: Se refiere a qué ente del sector público está realizando las erogaciones, esta clasificación dependerá de los entes que conformen el sector público gubernamental de cada Estado.
- Según el objeto de gasto: Esta clasificación atiende al tipo de bienes que se están adquiriendo y por los cuales se están efectuando las erogaciones, es decir son los objetos o servicios que adquiere el sector público.
- Economía: Esta clasificación se hace con base en la identificación de cada región de gastos e ingresos que se llevan a cabo en el sector público. Esta clasificación tiene como finalidad observar como las erogaciones públicas impactan en la economía del Estado, pues detecta qué tipo de gastos crean capital que pongan en movimiento la actividad económica.

²³ Véase *Ibidem*, pp. 42- 43.

²⁴ Véase Martner, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, 22ª ed., Siglo XXI, Buenos Aires, 2004, pp. 97-137.

- Por funciones: Esta clasificación identifica los servicios gubernamentales que son cubiertos por medio del gasto público. En términos más amplios ayuda a conocer qué prioridades y objetivos se están satisfaciendo con la ejecución del presupuesto.
- Por programas y actividades: Esta clasificación identifica que acciones se llevan a cabo para el cumplimiento de los programas establecidos en el presupuesto por medio de la realización de erogaciones, por ejemplo qué cantidad de recursos se destinan al desarrollo de infraestructura pública.

Esta clasificación generalmente se ha utilizado por países de Latinoamérica para la conformación presupuestal, en el caso de México se hará mención de cómo la SHCP clasifica el gasto público a grandes rasgos, y se puede observar que tiene sustento en la clasificación citada en las líneas anteriores

- La administrativa que se refiere a los ejecutores del gasto, esto es, aquellas instituciones que llevan a cabo acciones que deben ser sustentadas por recursos económicos, como una Secretaría de Estado (¿quién gasta?).
- La económica que se refiere al tipo de bienes y servicios que se adquieren (¿en qué se gasta?)
- La funcional que tiene que ver con el propósito al que se destina el gasto, esto es, desarrollo social o productivo o a gestión gubernamental, por ejemplo (¿para qué se gasta?)²⁵.

Esta es una forma de clasificación simple que pero que da grandes luces para que pueda ser entendida por cualquier persona, la clasificación administrativa se refiere a qué ente del Estado está realizando el gasto, es decir qué sujeto, por eso se responde mediante la pregunta quién gasta.

La clasificación económica hace referencia a qué es en lo que se están destinando las erogaciones realizadas, o sea que bienes y servicios se están adquiriendo con la realización de dichos gastos, por eso se hace la pregunta, en qué se gasta.

La clasificación funcional es de suma importancia, pues tiene que ver con que objetivos o propósitos se están cumpliendo con la realización de un gasto

²⁵ SHCP, Clasificación de los recursos en el Presupuesto, disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp04.pdf>

determinado, es decir, si el gasto cumple con un objetivo directo para el cual se asignó en el presupuesto.

1.4. PRESUPUESTO.

Atendiendo al sentido etimológico de la palabra, ésta significa antes de lo hecho, se compone de dos raíces latinas: pre, que significa antes de, delante de, y; supuesto, que significa hecho, formado²⁶.

Dentro de la actividad gubernamental y de cualquier unidad económica el presupuesto es “la estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un tiempo determinado²⁷.” Para poder abordar el tema necesariamente se tiene que recurrir a dos conceptos de relevancia: planificación y programación.

La teoría sobre el presupuesto, señala que planificar implica “reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles²⁸”, consiste en elegir una serie de acciones dentro de un mundo de posibilidades, discriminando todas aquellas que no hayamos elegido. Programar constituye “el ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica, además el diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro²⁹”.

El resultado de la unión de estos conceptos es el presupuesto-programa consistente en “relacionar metas con recursos disponibles para aplicar técnicas de optimización³⁰”, es decir, el presupuesto consiste en otorgar recursos para el desarrollo de funciones, cuando se agrega la técnica de programas, no se estima únicamente la asignación de recursos a secas, en forma primigenia se identifican objetivos y prioridades que el órgano o dependencia quiere cumplir y con base en ello, se otorgan los recursos.

Del análisis e interpretación conjunta de los conceptos referidos, se puede decir que el presupuesto es la asignación de recursos para poder cumplir con ciertas funciones, en el caso del presupuesto-programa, lo anterior se realiza con base en

²⁶ Del Río González, Cristóbal, *El presupuesto*, 9ª ed., Thomson, México, 2003, p. 1-2.

²⁷ *Ibidem*, p. 1-15.

²⁸ Martner, Gonzalo, *op. cit.*, p. 8.

²⁹ *Ídem*.

³⁰ *Ídem*.

la determinación de metas, necesariamente se deben considerar los ingresos para poder realizar los gastos, formando el binomio: ingreso-gasto. De hecho, es uno de los principios del presupuesto: la unidad; este principio, “postula la inclusión de un solo fondo de todos los ingresos y gastos, evitando que haya varios presupuestos separados a fin de evitar la existencia de fondos especiales, que significa diluir el control contable y complicar la administración presupuestaria³¹”. En el capítulo tercero del presente trabajo se abordará el caso de México, este principio no es atendido por nuestro sistema y el presupuesto se divide en dos, además se le da distinta naturaleza jurídica a cada etapa, por un lado tenemos la Ley de Ingresos y por otro el Decreto de Presupuesto de Egresos.

1.5. CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

El diccionario de la Real Academia Española define al control como comprobación, inspección, fiscalización o intervención. En una segunda acepción hace referencia a dominio, mando o preponderancia³². En realidad no se está definiendo al control, las primeras acepciones nos describen algunos de los elementos del control, sin embargo no desentrañan su significado.

La palabra control en el aspecto jurídico tiene un sentido de carácter técnico, de la misma forma que se estudió en el tema de gasto público. Cuando se habla de control, se tienen que responder a una serie de preguntas para poder entenderlo, antes de elaborar una definición, ¿Qué se controla? ¿Por qué se controla? ¿Quién controla? ¿Quién es controlado? ¿Cómo se controla? Son algunos cuestionamientos previos que se deben aclarar.

Se controla a un sujeto, ente o función que desempeña alguna actividad relevante y que le ha sido encomendada, en donde el resultado de su ejercicio tendrá un impacto sobre una multitud de sujetos, debe responder conforme a las necesidades de la pluralidad. Dentro del Estado se controla el ejercicio del poder.

³¹ *Ibidem*, p. 36.

³² Diccionario de la Real Academia Española, definición de control, disponible en <https://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>

“El poder es una fuerza que se manifiesta en una capacidad de dominación, misma que puede transformarse en una pasión negativa y peligrosa. El poder político es una fuerza que se traduce en la posibilidad de decidir por terceros, de sustituir su voluntad, de ordenar y ser obedecido en relación con cuestiones fundamentales para un Estado en virtud de una relación jerárquica de supra-subordinación”³³.

Al ser el poder una fuerza, implica cierta superioridad para quien la tiene, lo que puede devenir en su uso desmedido, acarreado consecuencias fatales sobre quien es impuesto el poder. Existe la posibilidad de que quien es controlado, realice actuaciones fuera del marco o de sus límites competentes, es decir, puede presentarse un abuso de poder.

Dentro de la actividad financiera del Estado debe existir un control debido a que en el proceso por el cual se compone hay una serie de tomadores de decisiones que están dotados de poder, es decir, de esa fuerza de decisión y de mando, en donde tienen la posibilidad de ordenar cómo y en qué se van a gastar los recursos del Estado, a su vez existen decisiones sobre su obtención y gestión.

En cuanto a las preguntas sobre quién controla y quién es controlado, éstas se refieren al sujeto activo y al sujeto pasivo en la relación de control. El sujeto activo es aquel que está facultado para controlar al sujeto pasivo con base a una estructura normativa. El sujeto pasivo será aquel que detenta el poder y realiza determinadas actividades que son sujetas a ser revisadas.

Si se habla de cómo se controla, existen diversos mecanismos que atienden a la actividad controlada y en función del sujeto que se controla, no podríamos aplicar las mismas medidas para todo tipo de sujetos y tampoco son excluyentes unas con otras. Algunas de las formas más comunes de control, son la supervisión, fiscalización, revisión e intervención.

La primera forma de control que existe en nuestro país, es la división de poderes: función ejecutiva, legislativa y judicial. No existe una función que detente todo el poder, algunas de sus actividades se desarrollan de forma independiente, pero algunas otras necesitaran de la intervención de algún otro poder, es aquí donde

³³ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*, 3ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, p. 29

se identifica un mecanismo esencial de control: no se puede concentrar el poder, por lo tanto, se crean diversas funciones que se limitan mutuamente.

Ahora que se han respondido todos los cuestionamientos planteados en un principio, se está más cerca de conocer que es el control y así poder definirlo. Carla Huerta dice que el control “es el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano. El control es, pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico”³⁴.

Esta definición está orientada esencialmente al ejercicio de control dentro de las diversas relaciones de poder que se presentan en el Estado. Existe una relación muy estrecha entre control y limitación, sin embargo no son lo mismo. “Las limitaciones establecen fronteras a las posibilidades de actuación de los órganos de gobierno. Pero el poder puede excederse, rebasar dichas fronteras y transformarse en un mandato arbitrario. La función del control es vigilar la observancia y respeto de las limitaciones”³⁵.

El párrafo anterior ayuda a entender la pequeña diferencia entre los dos términos, y da amplias luces para poder entender nuestro tema. Una vez que se ha constituido el Estado, dentro de él se crean una serie de funciones que entrañan de forma innegable fuentes de poder, para evitar que pueda presentarse un abuso del mismo, se establecen limitaciones a ese poder, es así que dentro del marco jurídico se esclarece qué puede hacerse con ese poder, hasta dónde puede llegar y qué actos, conductas o actividades no se pueden realizar. El poder ha sido contenido en una esfera, el control sirve para garantizar que esas limitaciones establecidas jurídicamente se atiendan, que el contorno establecido no se trasgreda. Por tanto, la función del control no es limitar, es revisar que ese poder no salga de la esfera en la que ha sido enmarcado por una estructura jurídica determinada.

³⁴ *Ibidem*, pp. 38 y 37.

³⁵ *Ibidem*, pp. 52 y 53.

Existen diversos tipos de control, para Coutiño se dividen en político, administrativo y jurisdiccional³⁶. Coutiño menciona que el control político es aquel que se identifica con los pesos y contrapesos establecidos dentro del Estado, es decir la división clásica de poderes, y se explica en función de las actividades que puede realizar cada poder cuando estas a su vez están intervenidas o vigiladas por algún poder distinto. Existen múltiples ejemplos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como los nombramientos que hace el ejecutivo de algunos funcionarios públicos lo cuales deben ser ratificados por el Senado.

El presupuesto que es elaborado por el ejecutivo debe ser revisado y aprobado por la cámara de diputados, éstas son algunas formas de control político, en donde diversas funciones de determinado poder son revisadas o contienen la participación de algún otro.

En cuanto a controles de carácter administrativo como Coutiño los denomina, se dividen en controles intraorgánicos y controles interorgánicos³⁷, hay que hacer la aclaración que esta clasificación había sido referida previamente por Karl Loewenstein³⁸, los primeros son los que se llevan a cabo por el mismo sujeto de control, es una forma de autocontrol, en nuestra estructura administrativa se identifican con las contralorías internas de cada dependencia. Los controles interorgánicos son los que se presentan entre diversas dependencias y órganos administrativos.

Los controles intraorgánicos e interorgánicos propuestos por Loewenstein se encuadran dentro de su clasificación de control horizontal, el cual se presenta entre los diversos poderes del Estado cuando se habla de pesos y contrapesos. También hay un control vertical consistente en las cuentas que puede pedir una sociedad determinada a su gobierno³⁹.

³⁶ Castellanos Coutiño, Horacio, *El control de la Administración Pública*, en Cisneros Farías, German et al., (coords.) *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, pp. 59-74.

³⁷ Véase *Ibidem*, p. 65.

³⁸ Véase: Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitante, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, pp. 232-235.

³⁹ Véase *Ibidem*, p. 233.

Finalmente los controles jurisdiccionales son aquellos que se llevan a cabo por los tribunales, a través de los diversos medios procesales establecidos en ley, con los cuales se pueden evitar, frenar, corregir o sancionar los actos de autoridad que hayan llevado a cabo los sujetos representantes de los diversos órganos de la estructura estatal, cuando sean contrarios al derecho positivo.

Carla Huerta describe una serie de facetas que constituyen el control dentro del Estado:

1. El establecimiento de las limitaciones en el ordenamiento jurídico;
2. El otorgamiento a los órganos controlantes de las facultades necesarias, sea mediante la realización conjunta de funciones, o el ejercicio autónomo e independiente de determinadas facultades que la Constitución les confiere (marco de atribuciones delimitado y distribución competencial);
3. La vigilancia y supervisión de la realización de las funciones no atribuidas al órgano controlado;
4. La intervención en la realización de ciertas funciones completándolas (colaboración en la realización de funciones);
5. El otorgamiento o negativa de aprobación de actos, o incluso su prohibición (realización o bloqueo de la función);
6. La evaluación de la conveniencia de la materialización de proyectos de ley o de completar determinados actos;
7. El rechazo de los mismos, y
8. La imposición de sanciones y atribución de responsabilidades a los responsables de abuso de competencia en los casos correspondientes (remediación o reparación)⁴⁰.

Todas las medidas descritas constituyen el control dentro de la administración pública, en razón de su alcance y aplicación de la mayor parte de ellas obtendremos un control más efectivo, es así que el control de los órganos que son depositarios de las funciones del poder público “tiene por propósito la acotación del poder y el aseguramiento de la racionalidad de su ejercicio, lo que predica la sujeción de la administración pública...⁴¹”

Diego Valadés, señala que los controles de carácter administrativo comprenden tres grandes rubros:

⁴⁰ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, pp. 117 y 118.

⁴¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 7ª ed., Porrúa, México, 2016, p. 601.

“Unos son los autocontroles que la propia administración ejerce; otros son los controles parlamentarios o congresuales, esto es, los que llevan a cabo las entidades de representación política y, finalmente, la tercera modalidad es la de los tribunales de cuentas⁴²”. La primera forma constituye al denominado control interno de la administración pública, donde la propia administración genera mecanismos de control sobre su gestión, es decir una vigilancia interna. La segunda clasificación es una especie de control político-administrativo, claro ejemplo de este tipo de control es el que se ejerce en México por medio de la ASF, donde los poderes de representación se encargan de vigilar el desempeño del Ejecutivo, es decir una vigilancia externa. La tercera modalidad a través de tribunales de cuentas, representa un medio de control altamente especializado y técnico que generalmente controla la actividad financiera estatal y que supone estar alejado de influencias de carácter político.

Finalmente se tomará la clasificación propuesta por María de la luz Mijangos pues es de vital importancia en cuanto hace a la actividad financiera del Estado. Esta clasificación se divide en control interno y control externo, este último a su vez puede ser de carácter político o jurisdiccional.

- a) Control interno. Se puede definir como aquel que debe realizarse la propia administración; esto es, un órgano especializado encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición superior o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna secretaría, con el propósito de investigar, comprobar, y en su caso, informar, sobre la legalidad, eficacia, objetivos, resultados, etcétera, del gasto público;
- b) Control externo de carácter político. El control externo tiene dos vertientes: la política y la jurisdiccional. Cuando se lleva a cabo por el Poder Legislativo en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le están asignadas, se le conoce como control político.
- c) Control externo jurisdiccional. Este tipo de control lo ejerce un órgano de carácter jurisdiccional, ya sea que se encuentre ubicado dentro del Poder Legislativo -en cuyo caso conserva, no obstante, plena independencia en el

⁴² Valadés, Diego, *Autonomía, fiscalización y control de poder*, en M. Ackerman, John; Astudillo, César, (coords.) *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p. 297.

desarrollo de su función-, o se trate de una institución especializada, situada orgánica y funcionalmente dentro del Poder Judicial⁴³.

En el capítulo tres se abordará qué tipo de control es el que se adopta en México sobre el gasto público y sobre la actividad financiera del Estado según esta clasificación.

1.6. FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

Dentro de los mecanismos de control respecto de la actividad financiera del Estado se encuentra la fiscalización. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes⁴⁴, es así que la fiscalización “es la acción por la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley⁴⁵”. Básicamente la fiscalización constituye una serie de mecanismos tendientes a la revisión de la actividad financiera del Estado, específicamente en cuanto hace al gasto público. Consiste en hacer la revisión de la Cuenta Pública, es decir, que la gestión financiera del Estado se haya adecuado a lo dispuesto en el presupuesto y que cumpla con los objetivos contenidos en el plan de desarrollo, de esta forma asegura que “después de todos los controles existentes, el dinero público se gastó de forma honesta y no se desviaron recursos para intereses privados⁴⁶”.

La fiscalización superior es reconocida mundialmente como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública. Los objetivos de la fiscalización superior son los de promover:

- la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos;
- la búsqueda de una gestión rigurosa;

⁴³ Mijangos Borja, María de la Luz, “Control del gasto público”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 87, 1996, p. 967.

⁴⁴ Ocampo García de Alba, Guadalupe Blanca Leticia, *Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, México, 2016, pp. 33-34.

⁴⁵ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, *Fiscalización y control gubernamental en México*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 2003, p. 15.

⁴⁶ Merino, Mauricio *et al.*, Por un sistema de rendición de cuentas, en Peschard, Jacqueline, Hacia el sistema nacional de transparencia, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 104.

- la regularidad y legalidad en la acción administrativa;
Y
- la difusión de la información relacionada con los resultados de la fiscalización misma, tanto al interior del gobierno como de la sociedad en general⁴⁷.

Es así que la fiscalización constituye una de las principales herramientas de control respecto de la actividad financiera y el gasto público del Estado. Las entidades de fiscalización tradicionalmente se han apoyado en la figura conocida como auditoría, la cual, “es una función que tiene como objetivo la práctica o realización de una revisión⁴⁸”. “La auditoría gubernamental es una forma de fiscalizar y controlar las acciones y recursos del poder público desde la propia esfera del gobierno⁴⁹”.

1.6.1. ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y SU NATURALEZA.

“La examinación, revisión y evaluación de resultados de la gestión pública, a la que se le conoce como fiscalización superior⁵⁰”, se desempeña por las denominadas entidades de fiscalización superior, generalmente existen dos tipos distintos de estas entidades.

Por un lado, existen los organismos unipersonales (“Auditores Generales” o “Contralores Generales”) que dependen del Poder Legislativo, mismos que normalmente se limitan a emitir recomendaciones técnicas al Congreso. Por otro lado, están los organismos colegiados (“Tribunales de Cuentas” o “Consejos de Auditoría”), los cuales, por lo general, son independientes de los tres poderes, y tienen, generalmente, capacidades vinculatorias y de sanción directa⁵¹.

Es así que para John Ackerman las Entidades de Fiscalización Superior se pueden constituir bajo distinta naturaleza:

- a) Como auditoría. Únicamente se encuentra un titular al frente de la entidad, que tiene a su cargo el ejercicio de las funciones y facultades que le sean

⁴⁷ Manjarrez Rivera, Jorge, *La Construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001*, INAP, México, 2003, p. 14.

⁴⁸ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, *op. cit.*, p. 91.

⁴⁹ Peralta Hernández, Elsa Bibiana, “Fiscalización, Control y Auditoría gubernamental”, *Revista de Administración Pública*, 137, vol. L, núm. 2, mayo-agosto, México, 2015, p. 112.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 109.

⁵¹ M. Ackerman, John, *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006, p. 25.

atribuidas. Representa siempre una facultad de control *ex post*, las auditorías generalmente se constituyen como entidades únicamente de revisión, y el Congreso que es donde se encuentran insertas, es el que tiene la facultad de ejercer acciones derivadas de la vigilancia practicada por la auditoría.

- b) Como contraloría. Las contralorías presuponen un ejercicio más fuerte de revisión y control respecto de la administración pública y su actividad financiera, generalmente las contralorías acompañan o pueden intervenir durante cualquier etapa de la actividad financiera de la administración pública en el tenor de que ejercen un mayor control.
- c) Como Tribunal de cuentas. Se constituyen como órganos colegiados a diferencia de las dos primeras figuras, es así que las facultades se ejercen por una pluralidad de sujetos y pueden deliberar en la toma de sus decisiones. Generalmente este tipo de entidades presupone mayor independencia y autonomía respecto de sus funciones, se puede encontrar constituida fuera de los poderes tradicionales del Estado o inserta en el Poder Legislativo. Generalmente están dotados de facultades jurisdiccionales, lo que conlleva a la aplicación de sanciones de forma directa sin la injerencia de algún otro poder del Estado, por otra parte realizan funciones de acompañamiento y asesoría durante cualquier etapa de la actividad financiera de todos los entes del Estado que ejerzan recursos públicos.

Para que el lector pueda identificar mejor las diferencias entre cada una de las naturalezas que puede adoptar la entidad se propone la siguiente tabla comparativa:

NATURALEZA DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR		
Auditoría	Contraloría	Tribunal de Cuentas
Entidad unipersonal. Sus facultades de fiscalización son limitadas.	Entidad unipersonal. Sus facultades de fiscalización generalmente son más amplias que las de una	Entidad colegiada. Sus facultades de fiscalización son amplias. Generalmente se constituyen de forma

<p>Se encuentran insertas en el Poder Legislativo.</p> <p>Presuponen un control <i>ex post</i>.</p> <p>No tienen facultades de sanción directa.</p>	<p>auditoría, por ejemplo, pueden intervenir durante cualquier etapa de la actividad financiera pública.</p> <p>Se encuentran insertas en el Poder Legislativo.</p> <p>Pueden intervenir en cualquier etapa de la actividad financiera del Estado.</p> <p>No tiene facultades de sanción directa.</p>	<p>independiente a los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial).</p> <p>Pueden intervenir en cualquier etapa de la actividad financiera del Estado.</p> <p>Acompañan y asesoran al gobierno en lo que respecta su actividad financiera.</p> <p>Generalmente tienen facultades de sanción directa.</p>
---	---	--

Elaboración propia.

La naturaleza y el tipo de entidad que se adopta en cada país corresponde a sus necesidades y situación particular. Estos órganos representan mecanismos importantes en contra de la corrupción, y contribuyen en temas como la rendición de cuentas y transparencia.

1.7. DEMOCRACIA.

El tema de la democracia es amplio y complejo, se abordó por Aristóteles en su famosa *Política* y perdura hasta nuestros tiempos. Se puede observar que la mayoría de las organizaciones estatales adoptan a la democracia como su forma de gobierno.

Dentro de este apartado se explicará el concepto de democracia en la actualidad, la importancia de conocer este tema sobre todo en el marco de la

actividad financiera estatal, será vital para comprender la rendición de cuentas y transparencia.

La democracia es un régimen político, entendiendo por éste “un conjunto institucionalizado de principios, normas y reglas, que regula la forma en que los actores se relacionan en un contexto dado en acción”⁵².

Existen diversos puntos para identificar a un régimen político, distinguiendo principalmente tres:

“1. Las formas de ingreso al poder de gobierno (fácticas y formales).

2. El ejercicio del poder.

3. La forma de interactuar con la oposición.”⁵³

El régimen político constituye la actuación y forma del Estado, mostrando las pautas más importantes acerca de cómo se desenvolverá y ejercerá un gobierno determinado.

Es así que se identifican dos tipos de regímenes los democráticos y los no democráticos. Los no democráticos son aquellos en donde no existen controles al ejercicio del poder, y éste se ejerce de forma arbitraria y monopolística. Dentro de estas formas de gobierno se ubica el totalitarismo y el autoritarismo⁵⁴.

El régimen democrático se presenta cuando hay una participación real del pueblo dentro del Estado. Existen múltiples variedades y clasificaciones de democracia⁵⁵, la forma más didáctica de dividirla y entenderla es: democracia directa y representativa. La primera fue la democracia pura que se presentó en los Estados antiguos donde el poder se ejercía sin intermediarios, mientras que la

⁵² Zürn, Michael, *El régimen político y su análisis*, en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política, Régimen político, sociedad civil y política internacional*, vol. II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, p. 1.

⁵³ Tribunal Electoral, *Régimen democrático*, México, 2010, p. 8.

⁵⁴ Para profundizar sobre régimen totalitario y autoritario véase, Friedrich, J. Carl, *El carácter único de la sociedad totalitaria*, Linz, Juan José, *El régimen autoritario*, Nohlen, Dieter, *Los regímenes autoritarios*, en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *op. cit.* pp. 83-91.

⁵⁵ Véase Schultze Olaf, Rainer, *La Democracia*, en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *op. cit.* pp. 119-131.

representativa se ejerce mediante representantes del pueblo⁵⁶. Se llevan a cabo elecciones para la elegir gobernantes donde predomina la libertad y el pluralismo.

Centrándonos en la democracia representativa, pues es la forma que prevalece en la actualidad debido a la complejidad y crecimiento de las sociedades, se puede entender como un régimen en donde la sociedad participa de forma activa en el ejercicio del poder dentro del Estado, existen diversas formas de control sobre ejercicio del mismo; la primera es la división de poderes. Se apoya y legitima en un texto constitucional, se divide al poder en una serie de funciones que están plasmadas en ordenamientos legales, evitando el monopolio del poder mediante pesos y contrapesos. En una democracia se consagran los derechos de las personas, como la libertad política o la igualdad. Finalmente el ejercicio del poder se ejerce de forma transparente y existe una rendición de cuentas, en la medida que estos mecanismos tengan éxito se verá fortalecida la democracia, otorgándole mayor legitimidad⁵⁷.

1.8. RENDICIÓN DE CUENTAS.

La rendición de cuentas es un concepto que se trajo al castellano de la palabra inglesa *accountability*, no cuenta con una traducción literal, por lo tanto ha resultado complejo su estudio y en muchas ocasiones se tergiversa su verdadero significado. La *accountability* entraña realmente la obligación de reportar, justificar y responder o sancionar a alguien por determinadas acciones, es de esta forma como los teóricos han desarrollado la rendición de cuentas, lo que Andreas Schedler llama los tres pilares de la rendición de cuentas⁵⁸.

En primer lugar se debe aclarar que si existe rendición de cuentas es porque hay algo que se debe evaluar, controlar y vigilar, es decir, que nos encauza una cierta actividad con el objetivo de que se cumplan con ciertas finalidades. En segundo lugar porque hay una obligación, dado que se está encomendando a un

⁵⁶ Tribunal Electoral, *op. cit.* p. 13.

⁵⁷ Véase *Ibidem*, pp. 13-14.

⁵⁸ Véase Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, en Sosa, José (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI, México, 2008, p. 79.

sujeto la realización de funciones, donde hay una pluralidad de sujetos que está a la espera de ciertos resultados.

La rendición de cuentas surge del mandato que los ciudadanos encomiendan a sus servidores públicos y sujetos que los representan dentro del Estado, siendo aquellos los mandantes y estos los mandatarios, por tanto, durante todo el ejercicio de sus funciones deben estar en constante comunicación acerca de su actuación.

Se rinden cuentas porque se están desempeñando una serie de actividades o funciones que se verán reflejados en cumplimiento de objetivos y fines, como es el caso de la actividad financiera del Estado. Actividad que se reviste de mayor relevancia en este tema ya que se maneja dinero ajeno, que se desprendió del pueblo en la espera de resultados concretos como la satisfacción de necesidades colectivas. De la misma forma toda la actividad gubernamental cumple con finalidades, dichas actividades se encuentran reglamentadas, la rendición de cuentas ayuda a la observancia de su cumplimiento legal.

Generalmente la rendición de cuentas ha sido conceptualizada como un proceso que está compuesto de una serie de fases o etapas. Mauricio Merino establece siete eslabones: archivos, información pública, contabilidad, presupuesto, compras públicas, monitoreo y evaluación, y fiscalización⁵⁹.

Los archivos constituyen el inicio de la cadena propuesta por Mauricio Merino para fortalecer la rendición de cuentas, se conforman de toda la información gubernamental que se pone a disposición de los ciudadanos. Los archivos constituyen un claro ejemplo de acceso a la información y transparencia.

La información pública consiste en tener bases normativas que permitan al ciudadano acceder y gestionar las bases de información gubernamental que lo lleven a conocer las decisiones y el actuar de su gobierno. De la misma forma los datos pueden ser proporcionados por un gobierno incluso sin que sean pedidos por la ciudadanía, dando pie a la transparencia proactiva.

La contabilidad permite conocer al ciudadano los registros de gobierno respecto de un rubro muy importante: la manera en que obtienen y gastan el dinero público las instituciones.

⁵⁹ Véase Merino, Mauricio *et al.*, *op. cit.* pp. 93-105.

El presupuesto está íntimamente ligado con la contabilidad, ambos permiten conocer cómo y en qué se asignan los recursos públicos.

Las compras públicas constituyen uno de los puntos esenciales sobre los cuales se realizan gastos, por lo tanto se debe tener un control riguroso de ellas, para que se ejerzan de forma correcta y transparente, evitando todo tipo de prácticas corruptas.

El monitoreo y evaluación sirve para que el dinero público destinado a satisfacer necesidades, se gaste de forma eficiente, a través del cumplimiento de los programas diseñados.

El punto final de la cadena propuesta para la rendición de cuentas, es la fiscalización, la cual refiere a la serie de controles que se ejercen al final de las acciones gubernamentales, para verificar que estas se hayan desarrollado de forma correcta, apegadas a la legalidad⁶⁰.

En la medida que se cumplan y fortalezcan estos puntos se obtendrá un sistema de rendición de cuentas eficaz y exitoso. Schedler conceptualizó este proceso en lo que denomino los tres pilares de la rendición de cuentas, mismos que desglosaremos a continuación.

El primer pilar es la información, consiste en aportar datos los cuales se expresan a través de diversos medios, nos permitirán conocer cuáles y cómo fueron las acciones o actividades que desempeño el sujeto u ente que rinde cuentas. Posteriormente se deben otorgar razones de porque se llevaron a cabo determinadas acciones, es decir, justificar los actos. Estos dos pilares o pasos del proceso de la rendición de cuentas constituyen un binomio dado que el proceso puede concluir o agotarse en este momento, si no es así, dar pie al tercer elemento: la sanción. Para que este proceso sea efectivo necesita ayudarse de la imposición de sanciones, pero este paso únicamente surgirá cuando existan irregularidades en el binomio informar-justificar, no basta con el hecho de presentar información y explicar el porqué de la misma, debe existir la evaluación de esta conjugación, si en

⁶⁰ *Ídem*

realidad este binomio está aportando y cumpliendo con los fines de la actividad evaluada, si se están siguiendo las normas establecidas para su desempeño⁶¹.

Si el resultado es positivo no se tiene que aplicar una sanción, por el contrario, si el resultado es negativo y se encuentran irregularidades, indudablemente debemos pasar a la tercera etapa, de lo contrario la rendición de cuentas sería un mero instrumento informativo carente de la verdadera evaluación de resultados.

Respecto de las diversas etapas que constituyen a la rendición de cuentas Jonathan Fox clasifica a este proceso en dos tipos: la rendición de cuentas suave y la rendición de cuentas dura. La primera es aquella que se agota en nuestro binomio información-justificación, mientras que la segunda conlleva a la imposición de sanciones en los casos que así lo ameriten⁶².

También existe una rendición de cuentas vertical y una horizontal. La vertical es la que se deriva del proceso entre las instancias gubernamentales o la administración pública con los ciudadanos donde el gobierno rinda cuentas de sus actos con la población. La rendición de cuentas horizontal es aquella que se da entre diversas instancias gubernamentales, es decir, el control que existe entre los diferentes órdenes de gobierno⁶³.

1.9. TRANSPARENCIA.

Se tiene que definir y explicar la transparencia, ya que en muchas ocasiones, se ha identificado de la misma forma a este concepto con la rendición de cuentas, y si bien, éstos están íntimamente ligados, no significan lo mismo.

La transparencia funciona como una herramienta o mecanismo de rendición de cuentas. Se debe entender como la existencia o no de información -y de sistemas que la producen- sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno [...] En esencia el acceso público a datos de información.⁶⁴

⁶¹ Véase Schedler, Andreas, *op. cit.*, pp. 82-86.

⁶² Fox, Jonathan, *Transparencia y Rendición de Cuentas*, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México, 2008, p. 185.

⁶³ *Ídem*

⁶⁴ Sosa, José, *Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio*, en Sosa, José, *op. cit.*, p. 22.

Transparencia Internacional define a la transparencia como la característica de los gobiernos, empresas, organizaciones e individuos de estar abiertos en la divulgación clara de información, reglas, planes, procesos y acciones. Como principio, los funcionarios públicos, los gerentes y directores de compañías y organizaciones, y los fideicomisarios del consejo tienen el deber de actuar de manera visible, previsible y comprensible para promover la participación y la rendición de cuentas y permitir que terceros perciban fácilmente qué acciones se están realizando⁶⁵.

La transparencia no se limita al ámbito público, aplica también al ámbito privado, de ello se ocupa la definición de transparencia internacional en donde se refleja la importancia del término en ambos sectores. Es importante contar con este mecanismo cuando se está frente a los sujetos que detentan poder, pues expone la información sobre su actividad, así como de las decisiones que toman, es por ello que no se limita al ámbito político.

Dentro del Estado la transparencia forma parte de la primera etapa que constituye a la rendición de cuentas: la aportación de datos e información correspondientes a la gestión gubernamental, que trae aparejada los mecanismos e instrumentos que se ponen a disposición para poder acceder a esta información. Así la transparencia se constituye del acceso a información y a su vez de las medidas establecidas para poder acceder a la misma.

La transparencia se termina con la presentación de información. Ahora bien, existen dos tipos de transparencia: la opaca y la clara, la primera ocurre cuando la información que las organizaciones producen u ofrecen no describe cómo trabaja realmente el sujeto o la dependencia que se está evaluando, cómo se adoptan decisiones en su interior, cómo manejan y se adaptan a los efectos de ella. Por el contrario la transparencia clara se refiere tanto a políticas de acceso a la información como a programas que revelan la información confiable acerca del desempeño institucional, señalando las responsabilidades de cada funcionario, así como el destino final de los fondos públicos⁶⁶.

⁶⁵Transparencia Internacional, definición de transparencia, disponible en https://www.transparency.org/glossary/term/transparency_

⁶⁶ Fox, Jonathan, *op. cit.*, p. 192.

Básicamente la transparencia opaca es aquella que se presenta cuando no existe información veraz de lo que se está desempeñado, se tergiversa o se muestra de forma parcial y no se proporcionan los mecanismos necesarios para tener el acceso a esos datos, existe transparencia clara cuando la información proporcionado corresponde de forma efectiva y real a las actividades desempeñadas y se dota a la población de los mecanismos necesarios para acceder a dicha información.

1.10. CORRUPCIÓN.

La corrupción es un fenómeno que se escucha constantemente, en repetidas ocasiones se menciona en foros, libros, medios de comunicación, discursos, etc. Pero ciertamente no todos saben con precisión a que se refiere, ni pueden aportar una definición concreta de primera mano acerca del tema, a pesar de ser un fenómeno tan presente en los últimos años

Su complejidad radica en su dinamismo, puesto que está en constante cambio y evolución. La corrupción ha estado presente en todas las sociedades existentes y desde tiempos ancestrales, pero no es la misma que se observó en la antigua Grecia a la que hoy vivimos en México, la que se presentó en los sexenios del siglo pasado a la que se configura en los gobiernos hoy en día; está en constante movimiento, en función de los cambios sociales y la globalización, también depende del tipo de sociedad que se esté analizando, del ámbito cultural y del desarrollo económico.

Si se quiere explicar la corrupción resulta fácil referirse a ejemplos, pues es como cualquier persona la percibe, con base a sus propias experiencias, se puede observar cuando se da dinero a un oficial para evitar una multa de tránsito, cuando se paga por la realización de un trámite para “agilizar” el proceso, cuando se utilizan recursos del Estado para beneficio propio, cuando se aprovecha cierta posición para conceder favores a terceros, etc., sin embargo todas estas acciones describen distintas situaciones donde se presenta la corrupción, no la definen, el fenómeno es tan amplio que se complica su conceptualización, porque se percibe de distintas formas. Por otra parte abarca múltiples aspectos: jurídico, económico, político, social e inclusive cultural.

El fenómeno aqueja a todo tipo de organizaciones, gobiernos, sociedades, instituciones y personas, no hay nadie que esté exento de estar en contacto con la corrupción por lo tanto su estudio se puede focalizar a cualquiera de estas unidades, existe la corrupción en el ámbito público, privado y social. En este apartado se abordará a la corrupción de forma genérica, conforme se desarrolle el tema se irá delimitando el estudio y se centrará específicamente en la corrupción dentro de la actividad financiera del Estado y la fiscalización como uno de los mecanismos para combatirla.

Edmundo González señala que “Aristóteles es el primero en utilizar la palabra corrupción, la invoca para referirse a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático. Sus formas corruptas con respectivamente tiranía, oligarquía, y demagogia”⁶⁷. Aristóteles utiliza la palabra corrupción bajo su acepción de transformación de una cosa o sustancia.

El mismo autor indica “Cicerón muy a tono con lo que vivía en Roma, la utiliza tanto para describir el soborno como el relajamiento de las costumbres”⁶⁸. Cicerón no conceptualiza propiamente la palabra sino que se limita a describirla y ejemplificarla. Se puede analizar que por un lado Aristóteles se enfoca en su aspecto político y Cicerón en el aspecto jurídico y social, específicamente en la moral. Con estos primeros aportes se observa la multiplicidad de aristas que tiene este fenómeno.

Los diccionarios contemporáneos indican que corrupción deriva del latín corromperé (romper juntos) y tiene distintas acepciones: descomposición, putrefacción, degradación, depravación, perversión, malignidad, influencia del cohecho, venalidad, perversión de la rectitud o fidelidad, adulteración, pérdida de la inocencia por seducción o por violación⁶⁹.

Si se atiende al significado propuesto por el diccionario de la Real Academia Española, las acepciones van encaminadas a la alteración o a desvirtuar la esencia

⁶⁷ González Llaca, Edmundo, *Corrupción, patología colectiva*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2005, p. 48.

⁶⁸ *Ídem*

⁶⁹ Definición de corrupción disponible en <https://definicion.de/corruptcion/>.

de una persona o cosa⁷⁰, estas definiciones si bien no puntualizan de forma detallada qué es la corrupción, encaminan y dan ideas acerca del fenómeno.

Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos definen la corrupción como “la violación de un deber posicional, contenido en el sistema normativo, para la obtención de un beneficio extra posicional, no inherente al cargo o a la función. Las normas del sistema pueden ser reglas o principios. [...] El beneficio obtenido puede ser de diversa naturaleza, personal o indirecto, económico, profesional, político, sexual, etcétera”⁷¹.

La corrupción se da cuando alguien que detenta el poder encargado de hacer ciertas cosas es inducido mediante recompensas monetarias o de otro tipo a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo o a la organización a la que el funcionario pertenece.

Edmundo González Llaca considera a la corrupción como “la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora”⁷².

Transparencia internacional define a la corrupción como “el abuso del poder encomendado para beneficio privado. La corrupción se puede clasificar en grande, mezquina y política, dependiendo de las cantidades de dinero perdidas y del sector donde se produce”⁷³. Esta definición clasifica a la corrupción de distintas formas, la más importante para la investigación es la corrupción política definida como “manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de quienes toman las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para sostener su poder, estatus y riqueza”⁷⁴.

⁷⁰ Diccionario de la Real Academia Española, definición de corrupción, disponible en <https://dle.rae.es/?id=B0dY4I3>.

⁷¹ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, Porrúa, México, 2005, p. 62.

⁷² González Llaca, Edmundo, *op. cit.*, p. 53.

⁷³ Transparencia Internacional, glosario, definición de corrupción, disponible en <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>.

⁷⁴ Transparencia Internacional, glosario, definición de corrupción política, disponible en https://www.transparency.org/glossary/term/political_corruption.

El Banco Mundial también ha realizado estudios respecto al tema, pues identifica a la corrupción como un problema que aqueja a gran parte de los países en el mundo, representando un obstáculo para el crecimiento y desarrollo, esta institución define a la corrupción como “el uso indebido de servicios públicos para beneficio personal”⁷⁵. Sin duda el concepto está enfocado a la corrupción un su ámbito público.

Todas estas definiciones cuentan con dos elementos comunes: el abuso de poder y la obtención de un beneficio personal. El poder juega un rol importante dentro del tema que se trata, es por ello que se habló en secciones previas acerca de lo importante que es contar con controles dentro de la administración pública para evitar que quienes detentan poder dentro de las instituciones gubernamentales y quienes dado ese poder pueden tomar decisiones políticas o jurídicas, no salgan del margen de limitaciones que les ha planteado un determinado instrumento normativo o funcional.

Existen condiciones que propician la corrupción, como el aspecto social, político, cultural y económico. Se pueden identificar con situaciones de pobreza, salarios bajos, inestabilidad en el empleo, pérdida de valores éticos y morales en la sociedad, falta de participación ciudadana, apatía o desinterés por las acciones de nuestros gobernante, falta de transparencia, discrecionalidad de los actos dentro de la administración pública etc. Cuando se presentan algunos de los elementos anteriores, o peor aún, confluyen todos ellos, los ciudadanos y los gobiernos tienden a desarrollar conductas corruptas, si bien estos son factores que pueden exasperar o propiciar la corrupción, no necesariamente constituyen una regla, debido a que realizar actos de corrupción no es una actividad a la cual esté propensa el ser humano, implica indudablemente una decisión, es decir, que interviene la voluntad, es un aspecto interno. Finalmente aunque existan múltiples factores externos al individuo, siempre la decisión estará en la persona, es por ello que se debe entender que gran parte del problema de la corrupción es ético y no jurídico.

⁷⁵ Definición de corrupción del Banco Mundial, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/vimprimiblemodule1.pdf>

Existen algunas otras posturas que entienden a la corrupción como una relación social institucionalizada⁷⁶ esta postura constituye una de las mejores explicaciones para entender la corrupción dentro de la administración pública, ya que entiende a la corrupción como una institución social evidentemente de carácter negativo. Las instituciones se encargan de dirigir el comportamiento de los individuos en sociedad, estas tienen su origen en una serie de recompensas que obtendrá el individuo en la medida que dirija su actuación haciendo de su observancia estas figuras. Por lo tanto su supervivencia dependerá de la eficiencia que el individuo encuentre en el cumplimiento de las mismas.

La corrupción nace, se fortalece y persiste en la medida de los beneficios que obtiene el individuo que se encarga de guiar su conducta por medio de esta institución de carácter negativo. Se encuentra una relación directa con la postulación teórica de costo-beneficio muy abordada en la economía. Establece que el individuo actuará dependiendo al beneficio que pueda obtener en el desempeño de una actividad determinada en contraposición al costo que conlleve efectuar la misma, si el beneficio es alto y el costo que lleva esa actividad es poco o mínimo: resulta rentable para el individuo; por el contrario, si el costo es alto y los beneficios son pocos, la actividad no será de interés para el sujeto.

En el campo jurídico tratando en específico el fenómeno de la corrupción, la teoría costo-beneficio se traduce: a beneficios altos contra sanciones mínimas o ausencia de ellas. Por eso es que resulta tan atractivo llevar a cabo prácticas de corrupción.

En segundo lugar, la corrupción como una red social institucionalizada atiende a que dentro de la estructura gubernamental, existen una serie de procesos que conllevan a la realización de distintas actividades las cuales están encomendadas cada una de ellas a distintos sujetos, no puede haber una sola persona que realice la totalidad del proceso, por lo tanto en la realización de un fin están involucrados una serie de personas distintas. Implica que para desarrollar la corrupción se deben dar una serie de relaciones de carácter social, en donde los

⁷⁶ Portal M., Juan Manuel, *La fiscalización superior en el marco del combate a la corrupción*, en Salazar, Pedro *et al.*, (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018, pp. 95-99.

diversos sujetos que participen lleven a cabo transacciones entre sí y acuerdos en donde existan beneficios para todos.

Por estas razones es que menoscabar y acabar con la corrupción resulta complejo, pues dentro de la administración pública hay toda una red institucionalizada de corrupción, en donde están involucrados múltiples factores y sujetos, que a partir del desarrollo primordialmente social, se ha compuesto esta cadena que resulta difícil romper.

En cuanto a las consecuencias o efectos que produce la corrupción, son sumamente negativos: genera pobreza, incrementa la desigualdad social, genera un conflicto de valores sociales, rompe la confianza y participación ciudadana, provoca desconfianza en las instituciones, se afecta al orden y legalidad de un Estado, y en el aspecto de la actividad financiera del Estado daña gravemente el gasto público y sobre todo sus ingresos; primero porque existe un menoscabo en la satisfacción de necesidades y en segundo lugar reduce la recaudación debido a que los ciudadanos observan el mal uso que se le da al dinero público.

Hablar de corrupción es un problema mayor, debido a que existen distintos factores que la producen, se puede presentar en el ámbito privado, y en el ámbito público, se manifiesta de múltiples formas, en su desarrollo se conforma toda una estructura social y de operación para su desenvolvimiento, está en constante evolución, se presenta el cualquier tipo de organización y sus consecuencias son tan variadas como sus causas.

Es así que la corrupción debe combatirse mediante la creación de herramientas estructuradas que contemplen una serie de elementos que se comuniquen y atiendan entre sí, abarcando todos los espacios que han sido carcomidos por la corrupción, aportando soluciones efectivas y reales, tejiendo una red tan amplia como la corrupción, de esto se encarga lo que en México se conoce como el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), o por lo menos ese fue el intento, en donde la actividad financiera del Estado será un punto importante y de especial cuidado dentro del Sistema, ¿éxito o fracaso?, ese será el tema en el segundo capítulo.

1.11. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

Finalmente se tratará lo respectivo a lo que es un Órgano Constitucional Autónomo, debido a que la propuesta considera otorgarle al Tribunal de Cuentas esta naturaleza, por ello el lector deberá comprender esta figura y los elementos que la justifican.

Los Órganos Constitucionales Autónomos surgen y toman fuerza después de la segunda guerra mundial, a pesar de que la literatura señala que ya habían sido teorizados por Jellinek y Santi Romano a finales del siglo XIX, estas nuevas formas de gobernabilidad modificaron la teoría clásica de división de poderes aportada por Montesquieu en el siglo XVIII.

La autonomía, como se puede apreciar, es una forma de división de poderes, puesto que supone la distribución de funciones más allá de las tradicionales y de los órganos (soberanos) encargados de llevarlas a cabo. Por tanto, cada órgano autónomo se constituye en torno a una atribución y del área de competencia que se genera alrededor de ellos. Sin embargo, los órganos autónomos no están subordinados y no dependen de los órganos tradicionales, lo que implica una situación de independencia relativa. Están en estrecha relación con aquéllos, con los que colaboran, antes los que rinden cuentas y a cuyo control están sujetos. Por ello, la autonomía no supone separación o independencia absoluta respecto de los órganos soberanos⁷⁷.

Generalmente estos órganos “buscan expandir la clásica división tripartita del poder con el fin, tanto de fortalecer la vigilancia y el control de las acciones gubernamentales como de inaugurar nuevas sendas para la participación ciudadana en los asuntos públicos⁷⁸.” Los motivos que sustentan el surgimiento de los Órganos Constitucionales Autónomos además de ser jurídicos, son sobre todo políticos y sociales.

Los Órganos Constitucionales Autónomos surgen en México durante la última década del siglo XX como una respuesta para fortalecer el Estado de Derecho y el régimen democrático que se encontraba muy cuestionado en esos

⁷⁷ Fabián Ruíz, José, *Los órganos autónomos en México: una visión integradora*, Cuestiones constitucionales, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, p. 88.

⁷⁸ M. Ackerman, John, *Autonomía y constitución: el nuevo estado democrático*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 207.

tiempos. Una característica básica de estos órganos es que contribuyen en temas de fiscalización, transparencia, y democratización de la vida estatal. De la misma forma, se encuentran alejados de la influencia de partidos políticos Cárdenas Gracia dice que “<<despartidocrizan>> el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no solo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos y de los grupos o factores reales de poder⁷⁹.”

La primera institución a que se le dio tal carácter fue al Banco de México en 1993, posteriormente se le otorgó al hoy INE y más tarde a CNDH. Esta cadena fue suscitando una serie de autonomía constitucional en distintas instituciones, hoy en día contamos con un total de diez organismos que poseen esta naturaleza.

Cárdenas Gracia hace mención de una serie de principios con los cuales debe contar todo órgano constitucional autónomo:

- Autonomía o independencia. La autonomía radica en el aspecto funcional y presupuestario, debe otorgarse una partida específica para que cada órgano pueda disponer de los recursos necesarios.
- Estatus de sus titulares. Los titulares que estén al frente de estos órganos deben contar con una serie de garantías que evite la injerencia de cualquier otro poder respecto de su nombramiento, como selección justa e imparcial, inamovilidad y remuneración suficiente.
- Apoliticidad. Estos órganos se caracterizan por desempeñar actividades técnicas las cuales deben estar alejadas de intereses políticos o partidistas.
- Inmunities. Los titulares de estos órganos solo pueden ser removidos por causas graves establecidas por la misma constitución.
- Responsabilidades. Los órganos deben rendir cuentas de sus actos y no están fuera del marco jurídico.
- Transparencia. Sus actos y decisiones deben ser conocidos por la sociedad y cualquier otro poder.

⁷⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, F. *Una constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*, 2ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012, p. 244.

- Intangibilidad. Se constituyen como órganos permanentes, no pueden desaparecer a menos que medie una reforma constitucional rigurosa.
- Funcionamiento interno apegado al estado de derecho. Los órganos constitucionales autónomos están en todo momento insertos y apegados a la normatividad imperante dentro del estado de derecho⁸⁰.

María de la Luz Mijangos Borja dice que estos órganos cuentan con distintos tipos de autonomía⁸¹:

- Autonomía constitucional. Este tipo de autonomía radica en que el órgano encuentra su origen en la Constitución y está en igualdad con los poderes del Estado.
- Autonomía orgánica. Este tipo de autonomía significa que el órgano no se encuentra dentro de ninguno de los tres poderes clásicos: ejecutivo, legislativo y judicial.
- Autonomía presupuestal. Consiste en que el órgano tenga destinada una partida dentro del presupuesto del Estado, para que así pueda ejercerla de forma libre y con independencia, sin la intervención o asignación de recursos por parte de algún otro órgano o poder del Estado.
- Autonomía de gestión. Significa que el órgano cuenta con la facultad para decidir la forma en que administra sus recursos así como respecto de su organización interna y funcionamiento.
- Autonomía técnica. Esta autonomía implica que el órgano tenga la facultad para ejercer por sí misma sus atribuciones, por lo tanto puede establecer sus reglas, métodos y procedimientos para cumplir con las funciones que le han sido atribuidas en el texto constitucional.
- Autonomía jurídica. Este rubro implica que el órgano tiene la facultad para dictar sus propias normas que regirán su actuación.

⁸⁰ Véase *Ibidem*, pp. 251-252.

⁸¹ Véase Mijangos Borja, María de la Luz, *Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación*, en M. Ackerman, John y Astudillo César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, pp. 214-221.

Pedroza de la Llave señala además algunas otras características importantes⁸² como la de que sus titulares deben ser resguardados de la presión o influencia de otros órganos o poderes del Estado. Debido a su carácter de desempeñar alguna función técnica debe asegurarse un blindaje respecto de posibles influencias de carácter político, por la misma razón debe estar integrado por personas que tengan alto reconocimiento y prestigio en la materia a desempeñarse.

El órgano debe contar con neutralidad e imparcialidad la cual pueda ser observada por la opinión pública en general, esta es una forma además de legitimar a los órganos. Dentro de su autonomía jurídica debe contar con la facultad para presentar iniciativa de ley para proponer actualizaciones o reformas en su materia, igualmente puede reglamentar la ley que le da competencia.

Respecto del blindaje a los sujetos que integran estos órganos, sólo pueden ser removidos por causas graves o situaciones excepcionales, al mismo tiempo no deben estar sujetos a las instrucciones de ninguno de los otros poderes de la Unión.

De esta forma Fabián Ruíz puntualiza una serie de características que permiten identificar a los órganos constitucionales autónomos:

1. En el caso mexicano, se encuentran establecidos en la Constitución, donde se especifican además sus atribuciones.
2. Se encuentran ubicados al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control.
3. Sus titulares son designados con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo. Sin embargo, no están subordinados a éstos en cuanto a su funcionamiento, no están integrados en sus órbitas, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria.
4. Aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos *ad hoc*, todos ellos son responsables en los términos del título IV de la Constitución,

⁸² Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, en Serna de la Garza, José Ma. y Caballero Juárez, José Antonio, (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 178-181.

y sus decisiones pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.⁸³

Es así como se puede descartar otro tipo de entes que tienen una naturaleza similar, establecidos dentro de nuestra legislación y que en muchas ocasiones son confundidos o no se especifica exactamente sus diferencias, como las universidades autónomas o la Auditoría Superior de la Federación, que son órganos de relevancia constitucional o el caso de los tribunales administrativos agrarios que cuentan con autonomía para dictar sus fallos.

Finalmente habría que justificar la autonomía constitucional que se da a distintos entes del Estado, puesto que será la medida para saber en qué momento es razonable otorgar la independencia respecto de los tres poderes tradicionales a un ente del Estado. Para poder cumplir con este propósito resulta muy acertada la idea propuesta por Ileana Moreno Ramírez, quien señala que la principal razón de ser de un órgano autónomo, es la de ser un ente fundamental sin el cual no se entiende el Estado, puntualiza: “Deben ser órganos excepcionales y esenciales. Si no lo es, resulta ocioso darle naturaleza de órgano autónomo⁸⁴”. Si no cumple con este requisito el ente que se quiere dotar de autonomía no hay razón para darle tal naturaleza, se debe integrar en la estructura orgánica de alguno de los tres poderes tradicionales.

Ahora se tiene que esclarecer lo que es un órgano esencial para el Estado, la misma autora nos dice que para ello debemos analizar el artículo 40 de nuestra Constitución, el cual contiene los principios fundamentales que guían al Estado mexicano, que son: republicanismo, democracia, representatividad y federalismo. Es decir, que si el órgano fortalece o representa en gran medida una contribución a uno de estos principios se puede justificar la naturaleza de órgano autónomo, de lo contrario no existiría un fundamento de peso para darle esa naturaleza. La función de control externo desempeñada por la ASF abona totalmente en temas de democracia por lo tanto resulta viable darle esta naturaleza al ente de fiscalización superior.

⁸³ Fabián Ruíz, José, *op. cit.*, p. 88.

⁸⁴ Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Breviarios Jurídicos, Porrúa, México, 2005, p. 9.

CAPÍTULO 2. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

2.1. ANTECEDENTES Y ORIGEN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

El SNA surge como respuesta a los crecientes índices de corrupción que han aquejado al país durante las últimas dos décadas, aunque cabe aclarar que los esfuerzos por querer erradicar el problema vienen desde el siglo pasado, García Huante señala:

[...] en octubre de 1981, el candidato a la Presidencia de la República del Partido Revolucionario Institucional [Miguel de la Madrid] sostuvo como lema de campaña la “Renovación moral de la sociedad”, a partir, según señalaba en sus discursos, de una demanda legítima y urgente de los ciudadanos, que veían a la administración pública como un nido de funcionarios, que lejos de servir al país con responsabilidad y compromiso social, estaban ocupados en incrementar sus ingresos con cobros ilegales por los servicios a su cargo⁸⁵. Se puede observar que la corrupción en México no es algo nuevo y que desde años atrás se ha buscado tomar acciones al respecto, sin tener grandes éxitos. La cita anterior refleja que desde sexenios del siglo pasado se ha hecho mención de este problema y que como sucede en el presente, su erradicación ha sido discurso de muchos. La corrupción es un fenómeno que ha deteriorado el tejido social y gubernamental, convirtiéndose en un grave problema que los gobiernos actuales tienen que enfrentar.

En la encuesta realizada por Transparencia Internacional en 2018 sobre Índice de Percepción de la Corrupción, México obtuvo el lugar 138 de 180 países evaluados. De 2012 a la fecha México ha mostrado un grave retroceso en el tema anticorrupción, su calificación fue 28 de 100 puntos como la calificación más alta, respecto de 2017 cayó tres lugares. México está dentro de los 5 lugares más bajos de este Índice en cuanto a la región de la Américas⁸⁶. Estas cifras son alarmantes y reflejan el grave problema que enfrenta nuestro país con relación a la corrupción.

⁸⁵ García Huante, Omar, *Federalismo y sistema nacional anticorrupción*, en Molina Carrillo Germán (coord.), *La Constitución política de México en su centenario*, Grupo editorial Mariel, México, 2017, p. 263.

⁸⁶ Transparencia Internacional, Índice de percepción de la corrupción 2018, disponible en https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/

Las consecuencias de la corrupción no solo aquejan a México, las evaluaciones obtenidas a nivel mundial son bajas, el promedio obtenido de este estudio es 43 de 100 puntos, señalando que más de dos tercios de los países evaluados se encuentran por debajo de esta media aritmética.

En segundo lugar, se encuentran diversas obligaciones en el ámbito internacional que México adquirió en los últimos años en materia de combate a la corrupción. Se expondrá brevemente los puntos más importantes de cada instrumento.

Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Este instrumento es un acuerdo de carácter internacional por medio del cual se establecen medidas para prevenir y sancionar el cohecho practicado por servidores públicos en transacciones internacionales. Fue adoptado por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997 y entró en vigor en 1999. Esta convención define al cohecho en su artículo primero como un delito penal donde:

Una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero; para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales.

La convención busca adoptar medidas para la prevención y sanción en caso de la comisión de este delito; establece la forma de cooperación entre los Estados para erradicarlo, así como la base jurisdiccional de actuación.

Los Estados que suscriban este acuerdo adquieren la obligación de tipificar en sus leyes nacionales el delito de cohecho internacional, en el caso de México se contempla en el artículo 222 bis del Código Penal Federal, que establece los casos en que se incurre en este delito. Señala las penas correspondientes, que para el tipo penal se prevén las mismas del cohecho nacional y también incluye una

definición acerca de quién es considerado servidor público extranjero, definido como:

Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el poder legislativo, ejecutivo o judicial o en un órgano público autónomo en cualquier orden o nivel de gobierno de un Estado extranjero, sea designado o electo; cualquier persona en ejercicio de una función para una autoridad, organismo o empresa pública o de participación estatal de un país extranjero; y cualquier funcionario o agente de un organismo u organización pública internacional.

Estos son algunos de los primeros esfuerzos en nuestro país para luchar contra una de las distintas y variadas formas de manifestación de la corrupción.

Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Esta convención de la OEA se abrió a firma el 26 de marzo de 1996 entrando en vigor en 1997. En su artículo 2 señala sus principales propósitos:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

La OEA reconoce que la corrupción es un problema de carácter mundial que aqueja a todos los Estados. El instrumento contiene en su artículo tercero una serie de propuestas para que los Estados las puedan adoptar con la finalidad de erradicar el problema. Entre las medidas se encuentra la creación de normas que prevengan y sancionen hechos de corrupción, la instrucción del personal que desempeña funciones de gobierno, la implementación de sistemas que muestren las declaraciones de bienes de servidores públicos, la creación de sistemas con participación ciudadana en el combate a la corrupción y el establecimiento de órganos de control superior.

La convención también se encarga de definir algunos actos de corrupción en los cuales pueden incurrir los funcionarios públicos, respecto de estas conductas

cada Estado deberá adoptar medidas jurisdiccionales para la atención de dichos delitos.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

Esta convención fue abierta a firma en Yucatán en el 2003, entrando en vigor en 2005, en su artículo primero establece como propósitos los siguientes:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Sus fines son establecer medidas para prevenir y combatir la corrupción, así como la cooperación internacional en la materia. Toma a la integridad, la rendición de cuentas y la gestión adecuada de bienes públicos como los instrumentos para erradicarla.

La convención apuesta por el establecimiento de políticas, órganos y códigos de conducta para enfrentar el problema, así como la propagación de información respecto de la gestión gubernamental, y un especial cuidado del manejo de recursos públicos. Considera de forma importante que deben participar el sector público, el privado y la ciudadanía en el combate a la corrupción para poder atacar de forma total el problema.

Las tres convenciones fueron firmadas por el Ejecutivo Federal y ratificadas por el Senado, por tanto, son obligatorias para México.

Durante el sexenio de Vicente Fox se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en 2002, esta ley representa uno de los primeros esfuerzos por conformar un gobierno con responsabilidad ante sus acciones, dando a conocer a la sociedad su toma de decisiones, para este momento sobre todo en cuanto hace al manejo y destino de recursos públicos. Más tarde se creó el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que posteriormente tomo el nombre de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que es el “organismo constitucional

autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales⁸⁷". Este ente constituye uno de los mecanismos más importantes de transparencia y acceso a la información en México.

Posteriormente se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal en 2003, la cual busca garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito. Esta ley terminó con el nepotismo y la serie de irregularidades que se presentaban en la cesión de cargos burocráticos, buscó mayor transparencia para lograr una administración pública que se conformara con un capital de personal más eficaz, indirectamente es uno de los esfuerzos por terminar con una de las muchas formas en las que se presenta la corrupción.

Durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa se presentaron algunas acciones para intentar erradicar la corrupción, presentó un proyecto denominado Visión México 2030, el cual plantea una serie variada de puntos que debían fortalecerse y en donde el gobierno implementaba medidas para mejorar en esos aspectos, como el Estado de Derecho, la economía competitiva, sustentabilidad ambiental, entre algunos otros. En cuanto al fortalecimiento de la democracia se señaló que era indispensable la búsqueda de mayor transparencia y la disminución de la corrupción. De forma específica se plantearon un total de 28 metas para alcanzar en 2030, la número 25 consistía en "alcanzar una calificación 9 en el Índice de percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional⁸⁸".

Para cumplir con el objetivo señalado que se planteó en el proyecto Visión México 2030, se diseñó el denominado Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012. Este programa se definió como la expresión de "los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que buscan consolidar una política de Estado que permita fortalecer las buenas prácticas dentro de la Administración Pública. Esto se hará con un enfoque de

⁸⁷ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ¿Qué es el INAI? <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx>

⁸⁸ Presidencia de la República, Visión México 2030, p. 26, disponible en <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/VisionMexico2030.pdf>

gestión más abierto, honesto, transparente y con una renovada vocación de rendición de cuentas⁸⁹”.

Este programa represento una serie de acciones que tenían que ser observadas por la Administración Pública Federal en el desarrollo de sus actuaciones para conformarse como un gobierno responsable, con apego a la legalidad, que fomentara un clima de prevención y erradicación de la corrupción, lo que sin duda contribuiría a fortalecer la democracia, gobernabilidad y manejo adecuado de los recursos públicos.

En el tenor de las acciones por mejorar la gobernabilidad en México y erradicar los problemas de corrupción, el titular del Ejecutivo presentó en 2011 la iniciativa de proyecto por la que se expidió la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. Esta ley estableció en su artículo primero que tenía por objeto establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal. Este ordenamiento fue el primero en establecer responsabilidades para los particulares que cometieran actos de corrupción durante contrataciones públicas, es importante pues constituyo la base para los proyectos del SNA, debido a que se amplía el espectro de sanción, al incluir a los particulares y no solamente a servidores públicos.

La Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas se publicó en el DOF el 11 de junio de 2012 y quedó abrogada en 19 de julio de 2017 por decreto publicado en el DOF el 18 de julio de 2016, debido a la expedición de las leyes que daban operatividad al SNA, quedando obsoletas las disposiciones contenidas en aquella.

En la medida que la corrupción seguía creciendo en México y debido a los instrumentos internacionales adoptados, se tenía la obligación por parte del Estado mexicano de tomar cartas en el asunto y redoblar esfuerzos en el combate a la corrupción, es así como en 2012 se presentaron una serie de proyectos de reformas

⁸⁹ Presidencia de la República, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, p. 3, disponible en <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>

constitucionales de distintos grupos parlamentarios con posibles respuestas para el combate del creciente problema, entre las más relevantes se encuentran las siguientes:

- Senado de la República, 2012. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República⁹⁰.
- Senado de la República, octubre 2012. Iniciativa con aval de grupo, que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción⁹¹.
- Partido Acción Nacional, enero 2013. Propone el Senador José María Martínez la creación del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control⁹².

El Plan Nacional de Desarrollo para 2013-2018 presentado en aquel entonces por el titular del ejecutivo Enrique Peña Nieto, señaló entre sus principales objetivos la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Estableció que la corrupción es una de las formas más negativas de transgresión al Estado de Derecho. Para poder erradicar este problema se apostaba totalmente a la transparencia y rendición de cuentas, y se identificó a la diversidad de criterios utilizados dentro de la administración pública como su divergencia de documentación y archivos como una problemática para el acceso a la información.

⁹⁰ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, disponible en <http://bit.ly/2rw7hOA>.

⁹¹ Iniciativa con aval de grupo, que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la constitución política de los estados unidos mexicanos <http://bit.ly/2rvDSEo>.

⁹² Propuesta para la creación del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, PAN, disponible en <http://bit.ly/2rASXj5>.

Dentro de sus líneas de acción para combatir estos hechos se presentaron las siguientes:

- Promover la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos.
- Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales.
- Mejorar los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal.
- Transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía, y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México⁹³.

Dentro de estos instrumentos de acción se puede observar la búsqueda por cumplir con las obligaciones adquiridas a nivel internacional para combatir la corrupción dentro del país, que ya fueron abordadas al inicio de este apartado.

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el decreto por que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución mexicana en materia político-electoral, entre otras disposiciones se transformó a la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la República (FGR) que cuenta con autonomía constitucional y personalidad jurídica y patrimonio propios. Dentro de los diversos cambios orgánicos que se dieron para este ente, los importantes en la materia consisten en que se estableció que ésta Fiscalía tendría que contar al menos con una fiscalía especializada en materia de delitos electorales y una de combate a la corrupción, como se estudiara más adelante la ley orgánica de la FGR

⁹³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivos, estrategias y líneas de acción. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

creo cuatro Fiscalías Especializadas, una de ellas la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (FECC).

Posteriormente se enuncian una serie de proyectos de reforma en materia anticorrupción más recientes:

- El 4 de noviembre de 2014, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en las Cámaras de Diputados y Senadores, presentó iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.
- La presentada por la Diputada Lilia Aguilar Gil del Partido del Trabajo el 19 de noviembre de 2014, mediante la cual se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno y combate a la corrupción.
- El 25 de noviembre de 2014, los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear los sistemas nacionales de fiscalización, y anticorrupción.
- El 12 de febrero de 2015, los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el sistema nacional anticorrupción y de fiscalización⁹⁴.

Los proyectos anteriores son antecedentes de la reforma en materia anticorrupción que finalmente tuvo éxito, misma que será objeto de análisis en las siguientes líneas.

⁹⁴ El contenido completo de los proyectos de reforma enunciados puede ser consultado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>

2.2. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN.

La reforma en materia anticorrupción contempla la modificación y adición de un total de 14 artículos constitucionales que dan vida al SNA, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo de 2015. A continuación, se hará una descripción detallada de cada artículo.

Artículo 22

Dentro de este artículo se agrega el enriquecimiento ilícito como una causal para juzgar en materia de extinción de dominio. Ahora a través de acción de carácter jurisdiccional el Estado podrá evaluar la situación de bienes que provengan directa o indirectamente de la comisión de este delito. Esta reforma tiene el propósito sancionar la conducta de corrupción de forma efectiva, y que exista una restitución del daño que se provoca a la Hacienda Pública.

Artículo 28

En la fracción XII de este artículo se contempla a los Órganos Internos de Control (OIC) para la Comisión Federal de Competencia Económica y para el Instituto Federal de Comunicaciones, así como el procedimiento para que los titulares de éstos sean designados. Cuando se haga el análisis de la estructura del SNA se estudiará con profundidad las características y funciones de los OIC.

Artículo 41

La reforma a este artículo se confecciona para establecer la designación de un titular del OIC para el Instituto Nacional Electoral, que será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, con base en las propuestas de instituciones públicas de educación superior en la forma y términos que determine la ley. Dentro del artículo en párrafos más adelante se menciona que la ley establecerá los requisitos que deba reunir el titular de OIC.

Artículo 73

En el artículo se adicionan una serie de facultades para el Congreso de la Unión, consisten en expedir las Leyes que se encargarán de reglamentar al SNA, la Ley que regule las facultades y organización de la ASF, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia

Administrativa (TFJA). Respecto de esta última ley se establece en el texto constitucional de forma breve la composición y el procedimiento para la designación de magistrados del Tribunal.

Artículo 74

En cuanto a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se modifican para establecer las que tiene sobre la ASF, como la evaluación de su desempeño y el requerimiento de informes sobre sus trabajos de fiscalización. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es la responsable de la revisión de la Cuenta Pública, en el mismo artículo se establecen las fechas en las cuales la ASF entregará el Informe y el plazo que la Cámara tiene para su revisión.

Se establece ahora la entrega del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior. La Cámara de Diputados será la encargada de designar a los titulares de los OIC de organismos con autonomía constitucional que reciban recursos del Presupuesto de Egresos.

Artículo 76

En lo que respecta a las facultades exclusivas del Senado, el artículo 76 en su fracción segunda establece una serie de ratificaciones de los nombramientos que haga el Ejecutivo Federal, se adiciona la ratificación del secretario responsable del control interno por parte del Senado, denominado Secretario de la Función Pública.

Artículo 79

La reforma a este artículo es de vital importancia para nuestro estudio pues señala lo conducente respecto a la ASF, en este precepto encuentra su fundamento constitucional. El artículo fue modificado en su totalidad. Señala de forma específica que la entidad encargada de la fiscalización superior en nuestro país será un órgano que contará con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones que será denominado Auditoría Superior de la Federación.

El primer cambio relevante es que la función de fiscalización practicada por esta entidad se ejercerá conforme a los principios de legalidad, definitividad,

imparcialidad y confiabilidad, se eliminan los principios de anualidad y posterioridad, en el capítulo tercero analizamos estos cambios con profundidad.

Ahora también se podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, además la ASF podrá solicitar información del ejercicio en curso respecto de procesos concluidos.

Se le atribuye la facultad de fiscalizar en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa las participaciones federales. En el caso de Estados y Municipios cuyos empréstitos cuenten con garantía de la Federación fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

Se agrega también la facultad de fiscalizar los recursos federales destinados, transferidos o ejercidos en el ámbito privado, los ejercidos por entidad, persona física o moral, pública o privada, o cualquier otra figura jurídica.

Derivado de su ejercicio la ASF rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y en su caso promoverá las acciones correspondientes ante el TFJA y la FECA.

En la fracción segunda se adiciona que el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, la ASF deberá entregar a la Cámara de Diputados los informes individuales de auditoría que concluya dentro del período respectivo. También en esa última fecha deberá entregar el informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, antes denominado Informe General, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara, este nuevo Informe contendrá la síntesis de los resultados de la fiscalización, así como los informes individuales que se entregarán conforme se vayan concluyendo que servirán para revisión de la Cuenta Pública.

La ASF deberá entregar a la Cámara de Diputados los días 1 de mayo y noviembre un informe acerca de la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, en donde se incluirá además los montos que hayan sido resarcidos a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes

federales como consecuencia de las acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos ante el TFJA.

Artículo 104

Establece los casos en los cuales son competentes para conocer los Tribunales de la Federación. La fracción tercera es reformada para establecer que estos Tribunales conocerán del recurso de revisión dentro del nuevo procedimiento de responsabilidad administrativa de servidores públicos.

Artículo 108

En este artículo del texto constitucional se adiciona la conocida Declaración 3 de 3, consistente en la obligación que tienen los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, fiscal y de intereses ante las autoridades correspondientes, con el fin de tener un gobierno y funcionarios más transparentes.

Artículo 109

La reforma a este artículo da vida al régimen de responsabilidad de servidores públicos dentro del sistema anticorrupción, dentro de este precepto se establece la responsabilidad administrativa y penal. Se hace mención de la procedencia de faltas graves y no graves. De forma breve se explica cómo se sustancia el proceso de responsabilidad en el ámbito administrativo, las autoridades que son competentes y las sanciones correspondientes.

Cuando algún servidor incurra en un hecho de corrupción se deriva una responsabilidad administrativa y se puede generar una responsabilidad penal, respecto de la última se establece que las leyes penales señalaran lo conducente.

La fracción tercera señala que cuando los servidores públicos afecten los principios por los cuales se rigen, se les aplicarán las sanciones correspondientes que pueden ser: amonestación, suspensión, destitución, e inhabilitación, así como sanciones de tipo económico. Para estos casos se establece que la ley correspondiente señalará los procedimientos para la investigación y sanción de este tipo de faltas.

En cuanto a las faltas administrativas graves se señala que serán investigadas y substanciadas por la ASF y los OIC según sea el caso y será el Tribunal de Justicia Administrativa quien resuelva sobre estas faltas.

Los entes públicos federales contarán con OIC que tienen la facultad de prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que puedan constituir faltas administrativas, y según proceda podrán sancionar aquellas que sean distintas a las que tiene competencia el Tribunal. También serán competentes para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales. Finalmente podrán presentar denuncias ante la FECC cuando se encuentren ante hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delitos. En el caso de entes públicos estatales y municipales tendrán de la misma forma OIC que contarán con mismas características y atribuciones que los que se ubiquen dentro del plano federal.

Los TFJA serán competentes para imponer sanciones a los particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, pueden ser sanciones económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como el resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos según el orden de gobierno al que pertenezcan. De la misma forma se establecen sanciones para personas morales que se vean vinculadas con estos actos.

Se establece que la ASF y la Secretaría de la Función Pública (SFP) pueden recurrir las determinaciones de la FECC y del TFJA dentro de los procedimientos correspondientes. Finalmente señala este precepto que el Estado puede incurrir en responsabilidad por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los bienes o derechos de los particulares, en este caso, los últimos tendrán derecho a una indemnización conforme se establezca en las leyes.

Artículo 113

El SNA tiene su fundamento en precepto constitucional, lo define como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. El artículo es la base para la creación de la LGSNA. Señala cuáles serán los órganos más importantes del sistema: El Comité Coordinador y El Comité de Participación Ciudadana. Establece quienes serán los sujetos que

integrarán a cada Comité, y en el caso del Comité Coordinador señala cuáles serán sus principales funciones. De la misma forma establece la obligación para las entidades federativas de establecer sistemas locales anticorrupción.

Artículo 114

En cuanto a la prescripción de las responsabilidades administrativas, se adiciona en este artículo que en caso de actos u omisiones graves los plazos de prescripción no podrán ser inferiores a siete años.

Artículo 116

Dentro de este precepto constitucional se establecen las adecuaciones necesarias para que las Entidades Federativas puedan conformar los sistemas anticorrupción en cada entidad local. En primer lugar, se establecen las Entidades de Fiscalización, que contarán con autonomía técnica y de gestión. Señala que la fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad, se elimina el principio de anualidad y posterioridad.

Se deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos recursos locales y deuda pública. Asimismo, dentro de este precepto se establece la obligación para los Estados que integran la Federación de conformar los Tribunales de Justicia Administrativa, los cuales deberán contar con las mismas características del Tribunal Federal. Establece que estos tribunales serán los encargados de sancionar a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidades graves, además a particulares que estén vinculados con este tipo de faltas.

Artículo 122

El artículo contempla las modificaciones para la ahora Ciudad de México a manera de que pueda establecer su sistema anticorrupción local. De forma genérica señala las mismas disposiciones que en el artículo anterior pero respecto de la Ciudad de México.

Respecto de los Tribunales de Justicia Administrativa, se establece que la Ciudad de México deberá expedir su respectiva ley orgánica. De la misma manera que en las reformas al artículo 116 se establecen las consideraciones para el

Tribunal de la Ciudad de México respecto de la naturaleza y atribuciones del Tribunal.

2.3. LEYES SECUNDARIAS REGLAMENTARIAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

Para poner en marcha el SNA se requirió la expedición de cinco leyes secundarias y la reforma de dos más, que se encargaron de detallar y darle operatividad al sistema que fue creado constitucionalmente. Algunas leyes son nuevas, como el caso de la LGSNA; y algunas otras ya existían con antelación al sistema, pero tuvieron que ser reformuladas en su totalidad, debido a la gran cantidad de cambios que sufrieron, como en el caso de la LFRCF. En este tenor se puede hablar de cinco leyes:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA).
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR).

Las primeras cuatro leyes fueron publicadas en el DOF el 18 de julio de 2016, mientras que la última fue publicada en el DOF el 14 de diciembre de 2018 para dar operación a la Fiscalía General de la República, establecida constitucionalmente. Más adelante se trataran las dos leyes restantes, que tuvieron reformas menores.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

Esta ley es reglamentaria del artículo 113 constitucional, su objetivo es el establecimiento de las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del sistema anticorrupción, de igual manera para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

En el artículo 2 se describen una serie de objetivos que tiene dicha legislación, todos ellos encaminados a combatir de forma directa e indirecta el problema de la corrupción:

- Coordinación de distintos órganos en el combate a la corrupción en los diferentes niveles de gobierno.
- Establecimiento de bases para combatir el problema de corrupción.
- Establecimiento de las bases para la emisión de políticas públicas en la materia.
- Establece directrices para la prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.
- Regula la organización y funcionamiento de los órganos que integran el sistema.
- Señala una serie de principios que deben observarse para fomentar una cultura de integridad, ética y responsabilidad del servicio público, así como, rendición de cuentas, transparencia y control de recursos públicos.
- Establece las bases para el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y para crear los sistemas electrónicos que ayuden al suministro e intercambio de información en la materia.

Los objetivos de esta ley son vastos, ya que se encarga de sentar las bases, principios y directrices del sistema, además de establecer toda la estructura que lo conforma. Realiza la descripción de sus órganos integrantes y funcionamiento de estos.

Asimismo establece las bases para la operación del sistema en todos los órdenes de gobierno: federal, local y municipal. El sistema tiene como objetivos la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas, además de su control y sanción. Determina cuáles serán las bases para la emisión de políticas públicas y acciones para el combate a la corrupción.

Dentro del SNA también se contempla el SNF, el cual tiene por objeto ser un medio de coordinación entre diversas autoridades en la materia, como la ASF y la SFP que se encargan del control y fiscalización de recursos públicos.

Finalmente establece medidas muy importantes en materia de transparencia. En la última fracción contempla la implementación a través de medios y sistemas electrónicos que ayudan a la difusión de información en materia de combate a la corrupción. Esta ley la abordaremos de forma somera en este apartado, puesto que se tratará a fondo cuando hablemos de la estructura del SNA.

La LGSNA contempla la instrumentación y coordinación de los mecanismos para hacer frente al grave problema de la corrupción, constituye la cúspide del esfuerzo por crear una respuesta ante éste fenómeno, que además busca erradicarlo desde diversos frentes y termina con las soluciones aisladas que se habían propuesto en el pasado como las que se revisaron en los antecedentes. La intención del SNA es buena, pero engloba a distintas autoridades por lo cual resulta complicada su operación, debido a que la coordinación es compleja, además para la implementación fáctica de lo que se plasmó en la ley se necesitan grandes esfuerzos económicos, materiales y sobre todo gran voluntad política.

Sin embargo es rescatable que esta ley trata de materializar diversas prácticas de rendición de cuentas, transparencia, acceso a la información gubernamental y fiscalización de recursos públicos.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Tiene por objeto determinar la estructura y organización del TFJA. Esta ley se modifica para que el Tribunal pueda asumir sus funciones dentro del SNA, ya que se ha establecido que forma parte y está sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 constitucional, un ejemplo es su participación en el Comité Coordinador que más adelante se explicara.

Ahora el Tribunal conoce de faltas administrativas graves en las cuales incurran servidores públicos, será el encargado de imponer las sanciones una vez que se haya integrado el periodo de investigación y sustanciación dentro del procedimiento de responsabilidades por parte de la SFP, los OIC o la ASF.

En cuanto a su organización, el Tribunal contará con tres órganos colegiados: Sala Superior, Junta de Gobierno y Administración y Salas Regionales. La Sala Superior puede funcionar en Pleno General y en Pleno Jurisdiccional. El Pleno

General se conforma por el presidente del Tribunal, por los trece Magistrados de las tres secciones y los dos Magistrados que son parte de la Junta de Gobierno y Administración.

El pleno jurisdiccional se conforma por el presidente del Tribunal y los diez Magistrados de la primera y segunda sección de la Sala Superior. En cuanto a la Junta de Gobierno y Administración, ésta se integra por dos Magistrados de Sala Superior, dos Magistrados de Sala Regional y el presidente del Tribunal. La Sala Superior está dividida en tres secciones, la primera y segunda sección cuenta con competencia administrativa y fiscal. Cada una se integra por cinco Magistrados y la tercera sala es competente en materia de responsabilidades administrativas, ésta se compone por tres Magistrados.

La Junta de Gobierno y Administración se encarga de la administración, vigilancia y disciplina de la carrera judicial y del personal que labore dentro del Tribunal. Las Salas Regionales se encuentran integradas por tres Magistrados cada una, existen 28 salas de este tipo, las cuales tienen jurisdicción de acuerdo con la circunscripción territorial establecida.

En cuanto hace a la primera y segunda sección esta ya estaba instituida con anterioridad, una de las novedades de la reforma es la creación de la tercera sección especializada. Dentro de las funciones de esta sección están las que establecen la competencia para conocer de todo el procedimiento en materia de responsabilidad administrativa de servidores públicos, para resolver los recursos respectivos dentro de dicho procedimiento, como la reclamación o la apelación. Pueden imponer medidas precautorias y medidas cautelares. Será la encargada de determinar las sanciones correspondientes, así como fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

Esta sección también podrá imponer a particulares vinculados con faltas administrativas graves, inhabilitaciones para participar en adquisiciones, arrendamientos y servicios u obras públicas, así como posibles nombramientos o encargos del orden público federal. Podrán sancionar también a personas morales cuando estén vinculadas en faltas administrativas graves. Finalmente será la

competente para verificar el cumplimiento y seguimiento de la ejecución de sus resoluciones y sanciones.

Esta ley reestructura al TFJA, conforma las salas especializadas en materia anticorrupción, para que conozcan únicamente acerca de ésta materia, esperando una mejor impartición de justicia en los casos de corrupción que se presenten.

De los antecedentes se puede recordar que se buscó crear un ente que se encargará de forma específica de la sanción administrativa de hechos de corrupción, esta idea no logra materializarse, pero si se plantea como una prioridad el que exista una autoridad especializada en esta jurisdicción, cuestión que se retoma en esta ley.

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Esta ley es reglamentaria del artículo 109 constitucional, se encarga del diseño en materia de responsabilidad de servidores públicos, en primer lugar, establece los principios aplicables a los mismos: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

La ley está dirigida a los servidores públicos, por tanto, para saber a quién se considera como tal debemos remitirnos al artículo 108 constitucional, el cual determina que son servidores públicos:

- Los representantes de elección popular.
- Los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal [ahora Ciudad de México].
- Los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal
- Servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía.

Pero además aplicará para aquellos que hayan sido servidores públicos, aunque ya no funjan como tal y particulares que estén vinculados con faltas administrativas graves.

El artículo 7 de la ley señala las directrices que tendrán que observar los servidores públicos para dar cabal cumplimiento de los principios que los rigen. Las

medidas corresponden al actuar que deben llevar a cabo todos los servidores públicos, describe de forma detallada como debe ser su conducta para que se apegue a la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que demandan la ley.

En cuanto a las conductas de corrupción, la ley las clasifica en faltas administrativas graves y no graves. Las faltas administrativas no graves corresponden a aquellas conductas que realiza un servidor público contrarias a las normas que le encomiendan sus funciones, o el desempeño de quehacer cotidiano, es decir, que incumplan o trasgredan los deberes acordes a la labor que desempeñan.

El artículo 50 de la ley señala también que se incurre en falta no grave cuando se causen daños y perjuicios de manera culposa o negligente a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público. Estas faltas serán sancionadas por la SFP, los OIC o la ASF, según sea el caso, se podrán imponer las siguientes sanciones:

- Amonestación pública o privada;
- Suspensión de uno a treinta días naturales del empleo, cargo o comisión;
- Destitución de su empleo, cargo o comisión, e
- Inhabilitación temporal de tres meses a un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Las faltas administrativas graves están contempladas en el capítulo segundo de la ley, de los artículos 52 a 64 y son las siguientes:

- Cohecho.
- Peculado.
- Desvío de recursos públicos.
- Utilización indebida de información.
- Abuso de funciones.
- Actuación bajo conflicto de interés.
- Contratación indebida.
- Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés.
- Tráfico de influencias.

- Encubrimiento.
- Desacato.
- Obstrucción de la justicia.

En este caso el TFJA será el competente para aplicar las sanciones respectivas, que pueden ser:

- Suspensión de treinta a noventa días naturales del empleo, cargo o comisión.
- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, de uno a veinte años, dependiendo de la afectación de la falta administrativa; y de tres meses a un año en caso de no causar daños y perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno.

Esta ley también señala cuales son las sanciones para personas físicas y morales que se hayan vinculado con la comisión de actos de corrupción, tratándose de personas físicas son:

- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años.
- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

En el caso de personas morales corresponden las siguientes sanciones:

- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años.
- La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años.
- Disolución de la sociedad respectiva.

- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

La ley se encarga de englobar y sancionar a todos los sujetos que pueden verse involucrados en la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

También establece una serie de mecanismos e instrumentos para la rendición de cuentas identificándolos como elementos clave para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción. Dentro de los instrumentos de transparencia con los que cuenta esta ley están la declaración patrimonial, de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la conocida declaración 3 de 3, que están obligados a presentar todos los servidores públicos que la ley identifica como tal. Esta declaración deberá presentarse cuando se ingrese al servicio público por primera vez o en el reingreso, cuando exista una modificación patrimonial y en la conclusión del encargo.

La ley tiene un libro segundo que comienza a partir del artículo 90 en donde se expone la parte adjetiva. Instrumenta el procedimiento en materia de responsabilidad administrativa, en donde se señala su composición, etapas, los recursos procedentes y la ejecución de sanciones.

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN.

Cabe hacer la aclaración que a diferencia de otras leyes secundarias que dan forma al SNA que han sido y serán analizadas en este capítulo, respecto de esta ley se hará una descripción somera en este apartado, pues será abordada con profundidad en el capítulo tercero de nuestro estudio dada su importancia para la presente investigación.

Esta ley fue modificada en su totalidad, abrogando la ley de 2009. Es reglamentaria del artículo 79 constitucional que da vida a la ASF. Las modificaciones incluyen tres puntos principalmente: Que la ASF pueda asumir su papel dentro del sistema específicamente dentro del Comité Coordinador, se amplían las facultades de fiscalización, así como la información que tenga que entregar respecto de sus actividades y finalmente actuará promoviendo ante el TFJA la imposición de

sanciones por faltas administrativas graves de servidores públicos y de particulares vinculados con esas faltas, derivadas de la práctica de sus auditorías.

Esta ley busca agrupar todo el código de conducta del servicio público, para crear una administración que se conduzca con honestidad, eficacia, y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, de la misma forma señala toda la serie de responsabilidades en las que se puede incurrir si se transgreden sus deberes.

LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Esta es una nueva ley publicada en el DOF con fecha de 14 de diciembre de 2018. Contempla la organización y funcionamiento de la FGR como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación.

Esta fiscalía se integrará a su vez por cuatro fiscalías especializadas, una de ellas es la FECC, que para la investigación es la más relevante. El artículo 29 de la LOFGR es la que contempla las funciones de la fiscalía:

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tendrá bajo su cargo la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal.

La persona titular de la Fiscalía participará como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, atendiendo las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley correspondiente.

Igualmente, presentará de forma anual ante el Senado de la República un informe público y de fácil acceso, respecto de sus actividades y resultados, mismo que será entregado a los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es la instancia competente para conocer sobre los hechos de corrupción que constituyan delitos según lo establecido en el Código Penal Federal y con base en lo dispuesto por el SNA. También es importante destacar su participación dentro del SNA específicamente en el Comité Coordinador.

Para la investigación es importante resaltar que esta ley constituye un gran esfuerzo por cubrir en su totalidad la responsabilidad que se pudiera generar derivada de la comisión de actos de corrupción, es decir, además de cubrir la

responsabilidad administrativa, se dotan de las funciones necesarias a la autoridad penal para poder actuar ante el problema. Es de tal importancia el fenómeno de la corrupción que se crea inclusive una Fiscalía especializada en la materia.

Respecto de las leyes que se reformaron sufriendo modificaciones mínimas están las siguientes:

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

En cuanto a las modificaciones que sufrió esta ley, se abordarán únicamente las que versan sobre la SFP. Recordemos que se había ordenado la extinción de esta Secretaría mediante Decreto de 2013⁹⁵, de esta forma se transferían sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mientras la SFP se extinguía de forma gradual.

Con la reforma en materia anticorrupción la ley fue modificada nuevamente el 18 de julio de 2016 para devolverle sus facultades a la SFP, éstas se insertaron en el artículo 37 de la ley, debido a que se le daba vida para ser la responsable del control interno de la administración pública, y otorgarle facultades dentro del SNA. Recordemos que es uno de los integrantes dentro del Comité coordinador y dentro del SNF. Finalmente, las últimas reformas a esta ley son del 30 de noviembre de 2018, la SFP conserva sus facultades en cuanto control interno se refiere.

Estas modificaciones constituyen efectos positivos en lo que respecta al control de la administración pública, pues se fortalece el control interno al conservarse a la SFP, debido a que es necesaria la existencia de un ente que se encargue de forma especial del control de la administración, que este inserto dentro de la misma, que cuente con las facultades necesarias para su correcta actuación, cuestión que si se presenta en esta ley.

CÓDIGO PENAL FEDERAL.

La reforma de Código Penal Federal se realizó para establecer la responsabilidad de servidores públicos y particulares vinculados con hechos de corrupción en

⁹⁵ DOF, 2 de enero de 2013. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en <http://bit.ly/1gyyxAV>.

materia penal, se reforma el título décimo en donde se tipifican los delitos por hechos de corrupción, éstos son los siguientes:

- Ejercicio ilícito de servidor público
- Abuso de autoridad
- Desaparición forzada de personas
- Coalición de servidores públicos
- Uso ilícito de atribuciones y facultades
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de influencia
- Cohecho
- Cohecho de servidores públicos extranjeros
- Peculado
- Enriquecimiento ilícito

En la comisión de estos delitos se aplicará la regla general de destitución e inhabilitación, misma que puede llegar a tener excepciones. La persona que los cometa tampoco podrá participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años.

Las sanciones privativas de libertad van de uno a diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando la afectación sea por un monto que no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, si el daño excede este límite la pena privativa será de diez a veinte años.

Para la imposición de las penas en caso de servidor público se deberá considerar lo siguiente:

- El nivel jerárquico.
- El grado de responsabilidad del encargo.
- Su antigüedad en el empleo.
- Sus antecedentes.

- Sus percepciones.
- Su grado de instrucción.
- La necesidad de reparar los daños y perjuicios causados.
- Las circunstancias especiales de los hechos.

En el caso de particulares vinculados con hechos de corrupción se considerará:

- Los daños y perjuicios patrimoniales causados.
- Las circunstancias socioeconómicas del responsable.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.

En el caso de los delitos de ejercicio ilícito de servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito cometidos por servidores públicos electos popularmente cuyo nombramiento sea sujeto a la ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas aumentarán hasta un tercio.

Las modificaciones al código penal se presentan en el sentido de establecer responsabilidad en materia penal para aquellos casos de corrupción que así lo ameriten además de la responsabilidad administrativa. Para el caso del control de las finanzas públicas resulta favorable pues se establecen mayores consecuencias para aquel que cometa algún acto contrario a las leyes que regulan todo el proceso financiero estatal. Es importante que se contemple este tipo de responsabilidad, pues escapa de los controles administrativos que se puedan tener respecto de las finanzas públicas, inclusive con la institución de un Tribunal de Cuentas.

2.4. ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

De acuerdo al artículo 2 de la LGSNA el SNA tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

El sistema se enfoca hacia dos objetivos primordiales, por un lado, el tema de faltas administrativas y hechos de corrupción; por otro, el tema de fiscalización y

control de recursos públicos. Cuando se habla de faltas administrativas y corrupción el espectro que abarca este tema es muy amplio pues tiene que ver con el actuar contrario a los deberes de un funcionario establecidos en ley. Cuando hablamos de fiscalización y control de recursos públicos nos referimos en específico a la actividad financiera del Estado.

El SNA surge en México como una respuesta y solución para enfrentar el problema de la corrupción. En el capítulo primero se analizó este fenómeno y se concluyó que tiene múltiples, causas que lo generan, se presenta o manifiesta de muchas formas, y sus consecuencias igualmente son múltiples, por lo tanto, se buscó atacarlo desde variados frentes a través de diversas autoridades:

- Auditoría Superior de la Federación.
- Tribunal de Justicia Administrativa.
- Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción.
- Secretaría de la Función Pública.

El sistema tiene la finalidad de la prevención, la detección, investigación y erradicación de las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

El artículo 7 de la LGSNA señala quienes son los integrantes del sistema.

1. Los integrantes del Comité Coordinador;
2. El Comité de Participación Ciudadana;
3. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; y
4. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes

En su conjunto estos órganos colegiados buscan llevar a cabo la implementación de un mecanismo que ayuden a cumplir con los fines y objetivos del sistema, a continuación, describiremos a cada uno de ellos.

COMITÉ COORDINADOR

Este comité está integrado por las siguientes autoridades:

- Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá.
- El titular de la Auditoría Superior de la Federación.
- El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.

- El titular de la Secretaría de la Función Pública.
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
- El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La LGSNA señala en su artículo octavo que este Comité será el responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, también será el encargado de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción. El artículo 9 de la LGSNA establece una lista de facultades para el Comité, las más importantes son:

- La coordinación entre los integrantes del sistema.
- La aprobación, diseño y promoción de políticas anticorrupción, así como la evaluación de estas.
- La instrumentación de mecanismos que coordinen el trabajo de las autoridades en materia de fiscalización y control de recursos públicos con aquellas en materia de prevención y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- El fortalecimiento y adecuado desempeño del control interno dentro de la administración pública.
- Coordinar los sistemas locales anticorrupción.
- En materia de transparencia el Comité establecerá una Plataforma Digital Nacional que reúna a través de sistemas electrónicos la información necesaria en la materia para la instrumentación, diseño y evaluación de las políticas públicas.
- El comité también deberá promover las medidas necesarias para la cooperación entre las autoridades fiscales y financieras que ayuden a prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción.
- Finalmente podrá participar en los mecanismos de cooperación a nivel internacional en el combate a la corrupción para que pueda conocer y compartir experiencias en la materia con otros países.

El Comité deberá emitir un informe anual en donde se agreguen las recomendaciones que considere necesarias derivadas de su ejercicio, además de contener un informe de las entidades de fiscalización superior y de los órganos internos de control en donde se refleje el porcentaje de procedimientos iniciados que culminaron con una sanción firme y en su caso si existieron indemnizaciones. El informe con recomendaciones deberá ser aprobado por la mayoría de los miembros del Comité como máximo 30 días previos a que culmine el periodo anual de la presidencia.

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Es la instancia que agrupa a la sociedad civil e involucra a los ciudadanos dentro de los mecanismos de combate a la corrupción. Cabe recordar el capítulo primero, en el apartado de corrupción: Entre los teóricos este punto es importante para que funcionen los distintos instrumentos contra la corrupción, es vital que la sociedad se involucre y se preocupe por participar en la erradicación del problema. También fue un aspecto a destacar que se señaló en los instrumentos a nivel internacional en materia de combate a la corrupción de los cuales México forma parte.

La LGSNA señala que este Comité se integrará por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que hayan destacado por su contribución en temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Entre las funciones más importantes de este Comité están las siguientes:

- El Comité será responsable junto con los demás integrantes del funcionamiento del sistema.
- Podrá acceder a la información que genere todo el sistema para cumplir con sus funciones.
- Podrá opinar y realizar propuestas a través de la Comisión Ejecutiva sobre las políticas en la materia.
- Podrá proponer al Comité Coordinador a través de su participación en la Comisión Ejecutiva proyectos de coordinación y cooperación entre instituciones e intergubernamental en materia de fiscalización, control de recursos públicos, faltas administrativas y hechos de corrupción. También

podrá proponer proyectos para la operación de la Plataforma Digital Nacional, los sistemas electrónicos de denuncias, quejas y el intercambio de información.

- Este Comité será el encargado de funcionar como vínculo entre las autoridades e instituciones en materia de combate a la corrupción y las organizaciones de la sociedad civil, la academia y ciudadanos en general que quieran participar, colaborar o conocer acerca del combate de este problema, así como podrá proponer al Comité Coordinador mecanismos para el funcionamiento de las contralorías sociales.
- Este Comité también podrá medir y evaluar el combate a la corrupción a través de la implementación de diversos instrumentos y mecanismos.

SECRETARIA EJECUTIVA.

La LGSNA señala la naturaleza jurídica de esta Secretaria como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión.

Esta Secretaria será un órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del sistema, para que lo provea del apoyo técnico necesario y de los insumos que necesite para cumplir con sus atribuciones. Al frente de la misma estará un secretario técnico el cual será nombrado por el órgano de gobierno de la secretaria. El artículo 35 de la LGSNA señala que cuenta con las facultades previstas en el artículo 59 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales⁹⁶ y además contara con otras atribuciones, entre las más importantes se encuentran las siguientes:

- Será el secretario del Comité Coordinador, por lo cual deberá ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones que emita el Comité, también tiene asignado elaborar los anteproyectos que serán sometidos al mismo.
- Realizará los estudios en materia de prevención, detección y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como fiscalización y control de recursos públicos.

⁹⁶ Véase Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 59.

- Será el encargado de administrar las plataformas digitales que establezca el Comité Coordinador.

En general este Secretario se encarga del funcionamiento adecuado del Comité Coordinador para que pueda desempeñar su trabajo de forma oportuna y eficaz. A su vez la Secretaria Ejecutiva contará con una Comisión Ejecutiva, que se integra por el secretario técnico y por el Comité de Participación Ciudadana con excepción de su presidente. Sus funciones son auxiliar a la Secretaria, es la responsable directa de tener los insumos técnicos necesarios para el comité Coordinador. Esta comisión es la encargada de someter a propuesta del Comité las políticas en materia de prevención y control de faltas administrativas, hechos de corrupción, así como fiscalización y control de recursos públicos. También propondrá la metodología para medir dichas políticas. Será el responsable de los mecanismos de información en la materia y señalará las bases de coordinación entre las autoridades respectivas. Finalmente, generará las recomendaciones no vinculantes que se deriven de los trabajos en el combate a la corrupción.

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN.

Este sistema tiene por objeto coordinar a sus integrantes en materia de fiscalización y control de recursos públicos, con el objeto de mejorar y fortalecer esta actividad del Estado. El sistema se compone por:

- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Secretaría de la Función Pública.
- Las entidades de fiscalización superior locales.
- Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Este sistema contará con un Comité Rector conformado por la ASF, la SFP y siete miembros rotatorios de las Entidades de Fiscalización Superior locales y las instancias encargadas del control interno en las entidades federativas. El Comité será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la SFP.

El artículo 40 de la LGSNA establece que el Comité deberá seguir las siguientes acciones para el adecuado funcionamiento del sistema:

- I. El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia;
- II. La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y
- III. La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias.

Estas atribuciones son similares a las que tiene el Comité Coordinador del SNA ahora aplicables en materia de fiscalización y control de recursos públicos. Posteriormente señala que para el adecuado trabajo de sus integrantes, deberán identificar áreas comunes de auditoría y fiscalización para que definan sus programas de trabajo y el cumplimiento de estos de manera coordinada.

Deberán revisar sus ordenamientos legales para que puedan contribuir a mejorarlos y así lograr resultados eficaces en el combate a la corrupción. Por último, fomentarán la transparencia y rendición de cuentas en su gestión y adoptarán diversos criterios para prevenir y detectar conductas corruptas. En consecuencia, los integrantes de este sistema deberán seguir una serie de principios como la coordinación de trabajo, el fortalecimiento institucional, profesionalismo, transparencia, mayor impacto en la fiscalización, así como la emisión de información relevante con lenguaje sencillo a la población acerca de la gestión de fiscalización y control de recursos públicos.

La estructuración del SNA constituye uno de los máximos esfuerzos por erradicar el problema de la corrupción en México, cabe destacar que recoge una serie de principios importantes que han sido ponderados en la teoría, como el tratar de incluir a la ciudadanía para obtener procesos más transparentes y que generen una conciencia de inclusión social con la participación de todos los componentes del Estado. Otro punto a destacar en este aspecto es que se crean distintos instrumentos como los sistemas de información a través de los cuales se transparentar todos los datos e información resultado de la operación del SNA.

Resulta muy conveniente que se haya dividido en dos líneas de trabajo la operación del sistema, por un lado en cuanto hace a los hechos de corrupción y faltas administrativas, por otra parte en cuanto hace al manejo y fiscalización de recursos públicos, pues cada uno son dos senderos muy amplios de actuación.

La inclusión de distintas autoridades de control interno y externo de la administración pública propicia en un primer término que exista un manejo de la información eficaz y una coordinación adecuada de funciones. Sin embargo la inclusión de todas estas autoridades y la creación de distintitos instrumentos que las agrupan, genera mayor burocracia, que lamentablemente en la mayoría de los casos termina en la complicada conformación de procesos burocráticos que operan lejos de los verdaderos objetivos para los que fueron creados.

El problema de la corrupción es muy complejo y bastante amplio, lo que se necesita es una verdadera voluntad política de actuación que lejos de crear grandes estructuras burocráticas para su supuesto combate, genere soluciones inteligentes, eficaces y con alta especialización técnica para trabajar sobre estos temas.

2.5. SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN.

Para que el esquema de combate a la corrupción, así como fiscalización y control de recursos públicos funcione en todo el territorio nacional, la ley señala que deberán integrarse en las entidades locales sistemas similares al federal, en cuanto a su formación y funciones. Se establece que estos sistemas tendrán acceso a la información necesaria en la materia para su adecuado funcionamiento. La instancia que coordine el Sistema Local deberá contar con una presidencia que corresponda al Consejo de Participación Ciudadana. Finalmente, se les deberá proveer de los mecanismos necesarios para implementar procedimientos y políticas en la materia. De los trabajos efectuados deberán rendir un informe a los titulares de los poderes locales acerca de sus resultados.

2.6. PLATAFORMA DIGITAL NACIONAL.

Es un instrumento que contiene la ley que da fuerza a la implementación de la transparencia dentro del sistema, pues tiene como propósito reunir la información

que incorporen las autoridades con el propósito de conocer las gestiones en el combate a la corrupción, y en materia de fiscalización y control de recursos públicos.

Esta plataforma contará con distintos sistemas de información que a su vez serán los canales en los cuales se clasifican los datos que recaben los integrantes del sistema, el artículo 49 de la LGSNA señala que se conformara por los siguientes sistemas:

- I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
- II. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas.
- III. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados.
- IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.
- V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

2.7. CONSIDERACIONES GENERALES.

Se puede aseverar en principio que la creación del SNA en México tiene un buen diseño e intenta dar una solución a los altos índices de corrupción en nuestro país. Sin embargo existen obstáculos para su implementación de forma efectiva y cabal.

El primer gran reto es la disponibilidad de recursos materiales, económicos y personales que se necesitan para poder conformar la estructura que se ha diseñado en la ley. Ejemplos variados de este óbice sobran, como el diseño de los sistemas electrónicos, que hasta el día de hoy no se han creado y puesto en marcha en su totalidad; o la réplica del sistema a niveles locales. Este último ejemplo era una situación evidente a presentarse, dado que si fue una carga su implementación a nivel federal, a nivel local representa un trabajo diez veces mayor debido a la capacidad económica y material de las entidades federativas.

En segundo lugar se ha creado una combinación de trabajo en conjunto con múltiples autoridades que vuelve compleja la operación del sistema. Se intenta atacar a la corrupción desde distintos frentes, pero complica los procedimientos y la comunicación entre tantos sujetos participes.

Finalmente podemos abonar al problema de implementación del sistema la falta de voluntad política para ponerlo en marcha. El detalle es que en nuestro país no se ha abordado a la corrupción desde un enfoque estrictamente científico y social con objetividad, ha sido únicamente utilizado como bandera política de un simple discurso, pero no se toma con la seriedad que requiere. A cuatro años de su creación aún no hay nombramiento de magistrados de la sala especializada en materia de corrupción del TFJA y tampoco del fiscal especializado en combate a la corrupción de la Fiscalía General de la República (FGR), siendo que estas autoridades son piezas clave en el SNA que se encargan de la imposición de sanciones ante actos de corrupción.

Es cierto que toda reforma y sobre todo la creación de un sistema dentro de un país requiere de tiempo para su implementación, pero el SNA está rebasando los límites, sobre todo cuando se requieren acciones fuertes e inmediatas ante un problema tan grave que está deteriorando al país como lo es la corrupción.

CAPÍTULO 3. CONTROL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO

3.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LAS ETAPAS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO MEXICANO.

En la siguiente tabla se contienen los preceptos constitucionales que regulan cada una de las etapas de la actividad financiera del estado mexicano de acuerdo a la clasificación propuesta en el capítulo uno de la investigación, que sirven para clarificar y esquematizar su regulación constitucional. En el desarrollo del presente capítulo se analizará cada uno.

ETAPA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
Determinación de las necesidades	Artículo 25 Artículo 26 Artículo 74, fracción VII
Determinación de las formas de obtención de recursos	Artículo 73, fracciones VII y VIII Artículo 74, fracción IV
Obtención de recursos	Artículo 31 IV
Administración de los recursos	Artículo 134
Ejecución de los recursos (Gasto)	Artículo 74 IV Artículo 75

Control	Artículo 74 II Artículo 74 VI Artículo 79 Artículo 134
---------	---

Elaboración propia

3.2. LEY DE PLANEACIÓN Y PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

La Ley de Planeación (LP) tiene su origen en 1983, deriva del establecimiento del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional en 1982, el cual se define en el artículo 3 de la LP como:

La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Este sistema es resultado de una serie de esfuerzos en México que comienzan en 1934 por la búsqueda de establecer un mecanismo que señalara las directrices de la política de los gobiernos en materia de desarrollo económico, social y cultural del país.

La ley tiene su fundamento en el artículo 26 constitucional el cual establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. A su vez el artículo 25 constitucional también sirve de sustento, ya que señala en su primer párrafo, que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, que entre otros puntos debe fortalecer el régimen democrático.

La LP cuenta con una serie de objetivos, destacando para este estudio los referentes al establecimiento de principios y directrices que deberá seguir y contener el Plan Nacional de Desarrollo, sienta las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, señala quienes son los órganos responsables del proceso de planeación y contiene las bases de participación y consulta a la sociedad necesarias para la elaboración del Plan y programas de desarrollo. El último punto en función de los objetivos del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, que como referente democrático incluye a la sociedad para determinar los objetivos gubernamentales con base a las demandas, exigencias y necesidades de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo se define en el artículo 21 de la LP como aquel que:

Precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo debe ser elaborado por el Ejecutivo Federal y lo remitirá a la Cámara de Diputados para su aprobación a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión, la Cámara de Diputados tiene un plazo de dos meses para aprobarlo contado a partir de su recepción. Tiene una vigencia de seis años correspondientes al ejercicio del periodo de gobierno del ejecutivo federal. Encuentra su fundamento en los artículos 25 y 26 constitucionales que hemos mencionado.

El Plan Nacional de Desarrollo es de importancia dentro de la actividad financiera del Estado porque señala los objetivos de la gestión del gobierno en turno, en este sentido la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) deben conformarse observando lo establecido en aquel, y tienen que guardar congruencia entre sus contenidos, para cumplir lo establecido en el Plan. La Cuenta Pública que se presenta al final de la gestión

financiera, deberá reflejar el cumplimiento de las prioridades del Plan y de los programas que contiene.

Los programas pueden definirse como, “el instrumento normativo del sistema nacional de planeación democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional, mediante la identificación de objetivos y metas⁹⁷”. Esto quiere decir que nuestro sistema se basa en el modelo de presupuesto-programa que analizamos en el capítulo uno, la LP retoma la clasificación programática de la teoría dentro de su estructura como vemos a continuación.

El artículo 22 de la LP establece que los programas serán:

- Sectoriales.
- Institucionales
- Regionales
- Especiales

Programas sectoriales: Se definen en el artículo 23 de la LP como aquellos que, “[...] especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución”.

Programas Institucionales: Son los que deberán elaborar las entidades de acuerdo a las previsiones contenidas en el Plan.

Programas Regionales: Se definen en el artículo 25 de la LP como aquellos que, “se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas”.

Programas Especiales: Se definen en el artículo 25 de la LP como aquellos que, “se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan

⁹⁷ Montelongo Valencia, Orlando, *op. cit.*, p. 44.

o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector”.

3.3. PRESUPUESTO.

En México el presupuesto se divide en dos instrumentos jurídicos, en una vertiente se encuentra la LIF, la cual recibe el carácter de ley debido a que sigue el proceso legislativo y su aprobación corresponde a ambas Cámaras del Congreso de la Unión. La etapa del gasto se contempla en otro instrumento jurídico que recibe el nombre de PEF, la naturaleza de este documento se encuentra tergiversada y entre los teóricos hay opiniones divididas. Se ha señalado que el PEF es una ley en sentido formal y un acto administrativo de autorización en sentido material, debido a que la función de la Cámara de Diputados que es la que se encarga de aprobar el PEF no es legislativa, únicamente autoriza y no se contempla disposición alguna en caso de la no aprobación del presupuesto, que eminentemente generaría un conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo.

3.3.1. LEY DE INGRESOS.

Una vez que se ha planeado y se obtiene la cantidad y el tipo de recursos necesarios que el Estado necesita, se procede a su obtención, en el caso de nuestro país se hace a través de la LIF que se puede definir como, “el documento que contiene la estimación de aquellos que durante un año de calendario deba percibir la administración pública federal⁹⁸”, por ser una ley se desprende que es un acto del poder legislativo. Ponce Gómez y Ponce Castillo dicen que realmente es un listado de conceptos que indican al gobierno los ingresos que puede percibir⁹⁹.

Corresponde al ejecutivo la iniciativa para presentar la LIF, lo debe hacer a más tardar el 8 de septiembre de cada año y será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre.

⁹⁸ Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal I, Aspectos generales de las contribuciones e impuestos federales*, 6ª ed., Iure editores, México, 2009, p. 57.

⁹⁹ Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo Rodolfo, *Derecho Fiscal*, 10ª ed., Editorial LIMUSA, México, 2005, p. 40.

De los artículos constitucionales 73 fracción VII y 74 fracción IV se desprende la anualidad de la ley, ya que en el primer artículo señala que corresponde al Congreso de la Unión aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la LIF; el segundo artículo referenciado establece que anualmente se deberá aprobar el PEF previa aprobación de las contribuciones. Podemos concluir de la lectura de estos dos preceptos el carácter anual de la ley.

Sus características son:

- Anualidad: tienen vigencia durante un año fiscal, que corresponde al año calendario.
- Precisión: en virtud de que cualquier impuesto y recaudación que no esté claramente establecida en dicha ley no podrá ser recaudado.
- Previsibilidad: ya que establece las cantidades estimadas que por cada concepto habrá de obtener la hacienda pública.

Especialidad: en razón de que dicha ley contiene un catálogo de rubros por obtener en el año de su vigencia¹⁰⁰.

La LIF expedida para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el DOF con fecha de 28 de diciembre de 2018, contiene los siguientes rubros:

- Impuestos
- Cuotas y aportaciones de seguridad social
- Contribuciones de mejoras
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos
- Ingresos por ventas de bienes, prestación de servicios y otros ingresos
- Participaciones, aportaciones, convenios, incentivos derivados de la colaboración fiscal y fondos distintos de aportaciones.
- Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones.
- Ingresos derivados de financiamiento.

¹⁰⁰ Galindo Alvarado, José Fernando y Guerrero Reyes, José Claudio, *Contabilidad Gubernamental*, Grupo Editorial Patria, México, 2015, p. 59.

Cabe hacer la aclaración de que además del contenido mencionado, en esta ley también se reglamenta lo relativo a los beneficios fiscales, facilidades administrativas; en años recientes los artículos transitorios de la ley se han utilizado para establecer regímenes especiales de tributación, estímulos, entre otros conceptos.

3.3.2. PRESUPUESTO DE EGRESOS.

El presupuesto de egresos es “el ordenamiento legal que tiene por objeto expresar, de manera anticipada, los proyectos de gasto de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal¹⁰¹”, esta definición resulta acertada debido a que reúne las características del presupuesto que describiremos más adelante.

Bien señala Carrasco Iriarte en un sentido algo poético pero muy acorde a la realidad que “un gobierno que gasta su dinero sólo por gastar equivale a un barco sin brújula, destinado a perderse en las aguas intensas de los mares y, por tanto, la hacienda pública irá a la quiebra o bancarrota¹⁰²”, eminentemente el Estado debe desarrollar una metodología para efectuar sus gastos en donde a través de directrices señale cuáles serán las prioridades a las que dirija sus erogaciones.

El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala en su fracción IV, como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la relativa a la aprobación anual del PEF, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados el Proyecto del PEF a más tardar el día 8 de septiembre, así la Cámara deberá aprobar el PEF a más tardar el día 15 del mes de noviembre. El artículo 126 constitucional señala que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto.

Quizás es en este instrumento donde podemos ver ampliamente reflejados los distintos aspectos de las actividad financiera del Estado, puesto que en él se

¹⁰¹ Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho Financiero Público*, 3ª ed., Mc Graw Hill, México, 2007, p. 28.

¹⁰² Carrasco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, p. 65.

encuentra un aspecto jurídico que se desprende de la naturaleza del Presupuesto en México; un aspecto económico que constituye una serie de objetivos en materia económica y; el aspecto político, pues dentro del PEF están contenidas una serie de decisiones del gobierno en cuanto a fines y prioridades.

El PEF cuenta con una serie de características, mismas que constituyen los principios que lo rigen:

- Universalidad: en el presupuesto se reúnen todos los gastos que realiza la administración pública.
- Unidad: tanto ingresos como egresos deben estar reunidos en un solo documento.
- Especialidad: el presupuesto debe contener información detallada.
- Planificación: los egresos deben estar dirigidos a cumplir con una serie de metas previamente establecidas.
- Anualidad: tiene una vigencia correspondiente a un año calendario.
- Previsión: el presupuesto debe estar conformado antes de su entrada en vigor.
- Periodicidad: los presupuestos deben generarse por año calendario.
- Claridad: el presupuesto debe ser entendido por cualquier persona que lo consulte.
- Publicidad: el presupuesto debe ser conocido por todos, se publica en el DOF.
- Exactitud: las partidas deben corresponder a una serie de gastos que efectivamente cubra las necesidades de cada ejecutor¹⁰³.

Para algunos autores como Mabarak y Montelongo sólo la universalidad, unidad, especialidad y anualidad constituyen verdaderos principios que rigen al PEF, ya que contienen la sustancia de dicho documento, el resto de los elementos señalados en su consideración son formalidades o requisitos que debe cubrir el Presupuesto¹⁰⁴.

¹⁰³ Galindo Alvarado, José Fernando y Guerrero Reyes, José Claudio, *op. cit.*, pp. 60 y 61.

¹⁰⁴ Véase Mabarak Cerecedo, Doricela, *op. cit.*, pp. 29-30, y Montelongo Valencia, Orlando, *op. cit.*, p. 73.

En la teoría del presupuesto, todos ellos son considerados principios que rigen ineludiblemente al presupuesto¹⁰⁵.

Nuestro sistema cuenta con un presupuesto por programas, puesto que los gastos autorizados en él se basan en función de objetivos y metas previamente determinados por el gobierno en turno. Derivado del Plan Nacional de Desarrollo y de los principios establecidos en la LP, agregando además indicadores de desempeño que ayudan a evaluar el cumplimiento de los objetivos.

3.4. CUENTA PÚBLICA.

Otro documento relevante para el estudio del control de la actividad financiera del Estado en México es la Cuenta Pública. Constituye el resultado de la gestión de recursos de los entes públicos una vez que se ha ejercido el gasto, de esta forma, la cuenta representa el instrumento base con el cual se lleva a cabo el control externo por parte del poder Legislativo, siendo herramienta necesaria para la fiscalización superior.

La Cuenta Pública se puede definir como “el documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior¹⁰⁶”.

Es así como el artículo 74 constitucional en su fracción VI señala que corresponde a la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública, con el objeto de evaluar tres aspectos fundamentales:

- Los resultados de la gestión financiera.
- Comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto.
- Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

¹⁰⁵ Véase Martner, Gonzalo, *op. cit.*, pp. 37-38. Cabe hacer la aclaración que los principios de universalidad, programación, exclusividad, unidad, especificación, periodicidad, acuciosidad, claridad y equilibrio, en la teoría se considera que rigen al presupuesto en general, lo que implica ingresos y gastos, sin hacer la división que en nuestro país tradicionalmente se ha llevado a cabo en dos instrumentos distintos correspondientes a cada una de las etapas respectivamente.

¹⁰⁶ Montelongo Valencia, Orlando, *op. cit.*, p. 229.

El mismo precepto señala que 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.

El contenido de esta ley es de carácter técnico y muy específico, el cual requiere de integración contable especializada por lo cual resulta un instrumento complejo. El artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental señala que contendrá como mínimo:

- Información contable.
- Información Presupuestaria.
- Información programática.
- Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual.
- Ingresos presupuestarios.
- Gastos presupuestarios.
- Postura Fiscal.
- Deuda pública.
- La información a que se refieren los primeros dos puntos de esta lista, organizada por dependencia y entidad.

La información contable es un desglose de activos y pasivos que muestra los recursos y obligaciones del ente público respectivo. En cuanto a la información presupuestaria esta la constituye la explicación detallada del ejercicio del PEF con la ejecución de la LIF y su respectiva concordancia. La información programática es el registro del seguimiento que se dio durante la gestión a los programas establecidos en el Presupuesto, mismos que derivan del Plan Nacional de Desarrollo. El artículo 53 de la citada ley señala que esta información deberá ser presentada de acuerdo a la gestión de cada dependencia o entidad.

En cuanto respecta a la fracción IV del artículo 53 los elementos ahí descritos ayudan a “medir y evaluar las repercusiones de las políticas de ingreso, egreso y endeudamiento públicos en el contexto económico y social del país¹⁰⁷”.

Finalmente se tratará el Acuerdo por el que se armoniza la estructura de las cuentas públicas. El acuerdo fue publicado en el DOF con fecha de 30 de diciembre de 2013, el cual tiene por objeto señalar el contenido de las cuentas públicas de los diferentes niveles de gobierno con base en lo señalado por la ley General de Contabilidad Gubernamental, que para el caso deberá ser el mismo, homologando la información para que así pueda ser más fácil la labor de revisión.

3.5. CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO MEXICANO.

En esta sección se estudiará el control externo de la actividad financiera del Estado en México específicamente, puesto que es el que desempeña la ASF. En el capítulo primero se trataron los tipos de control de la administración pública y específicamente de la actividad financiera, uno de carácter interno y otro externo; el control interno lo lleva a cabo la SFP, por lo tanto, éste no será materia de nuestro trabajo.

Nuestro país cuenta con un control externo de carácter político, ya que se lleva a cabo por la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, la cual cuenta con un órgano técnico denominado ASF, que se encarga de la fiscalización superior.

3.5.1. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

La ASF es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Galindo Alvarado, José Fernando y Guerrero Reyes, José Claudio, *op. cit.*, p. 290.

¹⁰⁸ Auditoría Superior de la Federación, acerca de la ASF, http://www.asf.gob.mx/Publication/21_

Este órgano está vinculado a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de vigilancia que es un órgano legislativo que tiene como finalidad garantizar la coordinación y apropiada relación entre la Cámara de Diputados y la ASF, de esta forma contribuye a generar los causes para la debida revisión y fiscalización que se realice de la Cuenta Pública; vigilar de forma efectiva el desempeño y actuación de la ASF, de conformidad con el marco jurídico de la materia, con la finalidad de generar las condiciones institucionales para una mejora continua¹⁰⁹.

3.5.1.1. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN ANTES DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

En esta sección se expondrá un breve repaso de la situación que guardo la ASF antes de la creación del SNA, desde que fue concebida como Contaduría Mayor de Hacienda. Nos concentraremos en su evolución de forma específica a partir de su creación en el año 2000, la reforma constitucional de 2008 y la ley posterior reglamentaria de 2009, para así llegar a la reforma del SNA de 2015 que impacta a la ASF, de tal forma, que se expide una nueva LFRCF en el 2016.

El control externo de las finanzas públicas surge con la Constitución de 1824, se establece que el Congreso tiene la facultad de realizar el examen y auditoria de la cuenta presentada por el ejecutivo, en este tenor se crea la Contaduría Mayor de Hacienda. Durante el periodo de gobierno conservador y centralista que se instaura en México de 1836 a 1857; con la expedición de las Siete Leyes, se mantiene a la Contaduría Mayor. Más tarde, dentro del periodo conservador este órgano es sustituido por un Tribunal Mayor de Cuentas similar al conformado durante el dominio de los españoles en nuestro país. Con la constitución de 1857 se reinstaura la Contaduría Mayor. En la constitución de 1917 se conserva el mismo órgano, con identidad en su denominación y se otorgan las facultades al Congreso para que a través de dicho órgano realizará el examen de la cuenta presentada por el Ejecutivo.

Así la Contaduría Mayor de Hacienda desempeño sus funciones con distintas leyes orgánicas de 1937 a 1978. En 1978 se expide una nueva ley y es hasta la

¹⁰⁹ Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion/Presentacion>

reforma publicada en 1999 que cambia completamente la estructura y funciones de fiscalización que se habían mantenido por más de un siglo en nuestro país.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999 Y LEY FEDERAL DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

El 28 de noviembre de 1995 el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados el proyecto de reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM, con el cual comienza la gestación de la actual ASF. En la exposición de motivos del proyecto¹¹⁰ se expone la necesidad de una entidad que desempeñe funciones de fiscalización de forma efectiva, con más credibilidad social y fuerza en el ejercicio de sus funciones. Señala la necesidad de realizar un cambio y reestructuración profunda del órgano que realice las funciones de fiscalización con el objeto de adaptarse a los estándares y avances internacionales en esta materia, de esta forma, constituir una entidad de fiscalización superior, que es el nombre genérico con el que se conoce a este tipo de instituciones.

Esta entidad sería la encargada del control de la operación financiera y de la gestión del Gobierno y la Administración Pública, pues se reconoce que la Contaduría Mayor de Hacienda no cumplía con las exigencias y directrices que se señalaban a nivel internacional. Se enuncia que esta entidad debe tener plena independencia en relación con el ente que fiscaliza, por lo tanto, debe contar con autonomía técnica en cuanto respecta a sus funciones.

El proyecto contempla la institución de un órgano de auditoría superior en el artículo 79 de la CPEUM, que tendría un carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones. Su denominación es Auditoría Superior de la Federación sus funciones se desarrollan sobre tres ejes principales:

- Fiscalización de recursos y revisión de la cuenta pública.
- Investigación de irregularidades detectadas en el ejercicio de sus funciones.

¹¹⁰ Véase Proyecto de decreto que reforma los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Ejecutivo federal, 28 de noviembre de 1995, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/>

- Determinación de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública, fincamiento de indemnizaciones y sanciones, y finalmente presentación de querellas o denuncias penales.

Señaló que la Cámara de Diputados se apoyaría en este nuevo órgano para llevar a cabo la revisión de la cuenta pública, y que correspondía al Congreso de la Unión la expedición de la ley secundaria que regule las operaciones de la entidad.

Después de un largo debate y una serie de discusiones en ambas cámaras del Congreso, y tras dos iniciativas más que fueron presentadas, es hasta 1999 que se publicó en el DOF el decreto por el que se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM. La reforma contempló una serie de modificaciones respecto del proyecto original enviado por el ejecutivo a la Cámara de Diputados, en el texto constitucional no se denominó al órgano como se dispuso en el proyecto presentado por el ejecutivo, quedó a la letra como: Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Se estableció además que la Cámara de Diputados tendría a su cargo la coordinación y evaluación del desempeño de las funciones de la entidad. En cuanto al artículo 79 señaló que la fiscalización de la gestión de recursos sería desempeñada por la Entidad de Fiscalización Superior de la federación la cual contaría con las funciones del proyecto original del ejecutivo y derivada de su gestión tenía que rendir un informe respectivo a la Cámara de Diputados.

Sin duda esta reforma representa un cambio total en cuanto hace a fiscalización superior dentro del Estado mexicano, suprime a la histórica Contaduría Mayor de Hacienda.

En el año 2000 se publica en el DOF la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) que organiza y estructura el funcionamiento de la ASF, dentro de la ley secundaria se le da esta denominación.

En la ley se establecieron las auditorías de desempeño como una forma de practicar la fiscalización. En materia de rendición de cuentas, se estipuló la publicidad de los resultados del ejercicio de fiscalización, lo cual fue abonando a temas de transparencia que tendría relevancia en años posteriores. Se amplía el espectro sobre los organismos y entidades que la ASF puede fiscalizar, puesto que

se señaló que deberá fiscalizar todo ente que perciba dinero público, así como los recursos federales que se transfieran a los estados y municipios.

La nueva ley otorgó a la ASF la posibilidad de celebrar convenios con auditorías de los Estados, incluso con agencias no gubernamentales para poder apoyarse en su labor, del mismo modo concedía mayores mecanismos de acción ante escenarios de gestión de recursos públicos de forma ilegal, irresponsable o ineficiente, ya que podía fincar indemnizaciones y sanciones pecuniarias cuando se encontrará con estos casos. En cuanto a la actividad de fiscalización, esta se llevaba a cabo de forma posterior, es decir, después de haber ejercido el Presupuesto de Egresos de la Federación. El principio de posterioridad constituyó uno de los principios que regiría la fiscalización en México por muchos años.

La reforma y la institución de la ASF significaron en su momento un gran avance en materia de fiscalización y rendición de cuentas que dio salida a la incipiente gestión que desempeñaba la Contaduría Mayor de Hacienda pues había creado una gran desconfianza en la ciudadanía y falta de credibilidad en el control de recursos públicos.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008 Y LEY FEDERAL DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

El 7 de mayo de 2008 se publicó en el DOF una reforma a los artículos 74, 79, 122 y 134; y adición de los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134. Esta reforma entre otros temas constituye modificaciones en materia de fiscalización superior, específicamente sobre la ASF.

En cuanto al artículo 73 respecta, se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental, para la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal.

En el artículo 74 fracción VI se consideró de forma minuciosa la facultad de la Cámara de Diputados que tiene sobre la revisión de la Cuenta Pública, la misma tenía como objeto evaluar los resultados de la gestión financiera y comprobar que esta gestión se ajustaba a los criterios señalados en el Presupuesto, en esta orden de ideas también verificaba el cumplimiento de los programas. Se fijó que la Cuenta

Pública se presentaba a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente.

La Cámara de Diputados tenía que concluir 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. Esta modificación representó un cambio importante, porque muestra mayor injerencia de la Cámara de Diputados sobre las actividades que desempeña la ASF, al contemplar de forma constitucional que la Cámara practicaría un análisis de su contenido. También se agregó en el último párrafo de la fracción IV, que la Cámara evaluaría el desempeño de la ASF y podría requerir a esta, un informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

Se observa en estas disposiciones que se mantiene una lucha entre la autonomía que tiene la ASF y el acotamiento por parte de la Cámara de Diputados al no querer perder el control que tiene sobre ella.

En el artículo 79 se elevaron a rango constitucional los principios de fiscalización de: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La reforma detalló los recursos que podría fiscalizar la ASF, además de lo que ya se había establecido en la reforma anterior, se agregaron los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, ya sea pública o privada, con excepción de las participaciones federales.

Sin perjuicio del principio de anualidad la ASF podía solicitar y revisar de manera casuística ejercicios anteriores al de la Cuenta en revisión, cuando la operación que se revisara o la información que se solicitará abarcaran diversos ejercicios fiscales. De la misma forma, sin atender con el principio de posterioridad, en situaciones excepcionales la ASF podría proceder a la revisión durante el ejercicio fiscal en curso.

En la fracción segunda del artículo 79 se modificó la fecha para la entrega del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, se contempló que se debía entregar a más tardar el 20 de febrero del

año siguiente al de su presentación, antes la ASF tenía un plazo que vencía el 31 de marzo.

El informe debía incluir:

- Las auditorías practicadas.
- Los dictámenes de su revisión.
- Apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de todas las entidades fiscalizadas.
- La verificación del desempeño en el cumplimiento de los programas federales.
- Observaciones de la ASF que incluya respecto de las justificaciones y aclaraciones que las entidades fiscalizadas hayan presentado al respecto.

El titular de la ASF enviaba a las entidades fiscalizadas a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la entrega del informe a la Cámara de Diputados, las recomendaciones y acciones promovidas correspondientes. Las entidades fiscalizadas tendrían un plazo de hasta 30 días hábiles para que presentaran la información y realizaran las consideraciones que estimaran pertinentes, en caso de no hacerlo se harían acreedores a las sanciones establecidas en ley. La ASF debía pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades de fiscalización.

La ASF entregaba a la Cámara de Diputados los días 1 de mayo y 1 de noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardaban las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. La ASF respecto de esta información realizaba sus observaciones, las cuales eran entregadas en el informe de resultados.

Respecto de la fracción tercera donde se contemplan las funciones de investigación respecto de la irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos o recursos federales, estas se mantuvieron sin cambio alguno.

En la fracción cuarta se estableció un medio de defensa para las entidades fiscalizadas en el caso de que la ASF fincara indemnizaciones y sanciones pecuniarias así como otras responsabilidades y acciones de responsabilidad de

servidores públicos en materia administrativa y penal, estas resoluciones podían ser impugnadas ante la propia ASF o ante los tribunales administrativos.

Las demás disposiciones modificadas contemplan reformas a la luz de la fiscalización a nivel local, estas ya no son materia de nuestra investigación.

En el tenor de la reforma constitucional el 29 de mayo de 2009 se publicó en el DOF la LFRCF reglamentaria del artículo 79 constitucional misma que contempla las nuevas disposiciones en la materia y recoge una serie de principios y avances en materia de fiscalización superior a nivel internacional, sobre todo respecto de transparencia y rendición de cuentas, que han sido conceptos que en esta etapa tuvieron un desarrollo importante y que se introdujeron en nuestro país dentro la gestión administrativa; inclusive, de ahí el nuevo nombre que se le dio a la ley.

En cuanto al contenido de la Cuenta Pública, esta ley detalló más y especificó cuáles serían los conceptos de su contenido. El capítulo segundo denominado de la Fiscalización de la Cuenta Pública señaló una serie de puntos de evaluación que limitaron las funciones de la ASF debido a que la ley anterior estipulaba en su artículo 14 que la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tendría por objeto “determinar” una serie de resultados respecto de sus funciones; la ley de 2009 se limita a mencionar que ahora sus funciones son sólo “evaluar”, lo cual es resultado de las modificaciones constitucionales de 2008 antes descritas, específicamente del artículo 74 que antes disponía que correspondía revisar la Cuenta Pública con el objeto de “conocer” los resultados de la gestión financiera, mientras que ahora se restringe este efecto al de una “evaluación”. Daniel Márquez dice al respecto que conocer es “averiguar por el ejercicio de las facultades intelectuales la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas los resultados de la gestión financiera, que en la reforma fue sustituido por “evaluar” (señalar el valor de algo), que es más limitado¹¹¹”. Esto representa un grave problema que atenta contra varias funciones de la ASF porque el ejercicio de todas sus facultades están constreñidas a una evaluación.

¹¹¹ Márquez Gómez, Daniel, *La función de fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la Reforma de 2009*, p. 193, en Astudillo, César y M. Ackerman, John, *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p. 193.

En cuanto al informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, se redujo el plazo para su presentación. En la ley de 2000, se contemplaba un plazo para la ASF que vencía el 31 de marzo, en la ley de 2009 el plazo se redujo al 20 de febrero, constituyendo un efecto positivo porque acelera el proceso de fiscalización.

Respecto del capítulo en donde se contemplan las relaciones con la Cámara de Diputados, la ley atendió en el artículo 77 fracción VI que la Comisión conocerá, pero ahora además podrá opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la ASF, esta disposición amplió la intervención de la Cámara en cuanto respecta al presupuesto de la Auditoría, pues ahora no consistirá sólo en conocer cómo se disponía en la ley anterior, implicando mayor injerencia por parte de la Cámara de Diputados en materia de recursos económicos de la ASF.

En la nueva ley se agregó un título octavo relativo a la Contraloría Social por medio de la cual se otorga participación a la sociedad en dos momentos distintos de la fiscalización superior. El primero de ellos se llevará a cabo con peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil que se presentarán a la Comisión para que sean turnadas a la ASF y así sean consideradas en sus auditorías respecto de las funciones de fiscalización. El resultado deberá ser considerado en el Informe de Resultados. El segundo caso es para que la sociedad civil pueda realizar opiniones, consultas y denuncias sobre el funcionamiento de la ASF, las cuales se dirijan a la Comisión a efecto de mejorar, aportar, participar y contribuir a la mejora de la revisión de la cuenta pública.

3.5.1.2. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

Después de varios años y tras varios antecedentes que se abordaron en el capítulo dos de la presente investigación en materia de corrupción, se publican en el DOF una serie de reformas constitucionales para poder articular el SNA.

Estas reformas también fueron objeto de estudio en el capítulo dos de la investigación, cabe recordar que el artículo 79 fundamento de la ASF se modifica en su totalidad.

En el texto constitucional se hace referencia a la ASF, la cual se instituye con autonomía técnica y de gestión que ya se había manejado en los textos anteriores. Como novedad, se puede señalar que se eliminan los principios de anualidad y posterioridad, quedando únicamente como rectores el de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Ahora se establece que la ASF podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente.

La reforma establece que la ASF deberá entregar a la Cámara de Diputados en el último día hábil de los meses de junio y octubre así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública los informes individuales de auditoría. El 20 de febrero también deberá entregar el denominado Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Ahora la ASF derivado de sus investigaciones deberá promover las responsabilidades que se desprendan ante el TFJA y la FECC según sea el caso.

Estas son las modificaciones que se presentan en el texto constitucional en cuanto se refiere a la naturaleza y funciones más destacadas de la ASF. Con motivo de dicha reforma y para que la ASF pudiera asumir su papel y responsabilidades dentro del SNA, se tuvo que expedir una nueva ley reglamentaria de la ASF.

Derivado de las reformas constitucionales que dieron origen al SNA se expidió un paquete de leyes secundarias que le pudieran dar operatividad al sistema y que regularan las nuevas funciones de los órganos que lo constituyen en materia de combate a la corrupción. Dentro del paquete de leyes publicadas en el DOF el 18 de julio de 2016 a un año de la reforma constitucional en materia de corrupción, se publica la LFRCF, reglamentaria del artículo 79 constitucional. La ley contempla de forma resumida cinco grandes cambios importantes para ASF, que son el resultado de la ya citada reforma constitucional.

- Realizar auditorías respecto del ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores.

Este cambio elimina los principios de anualidad y posterioridad que se encontraban inmersos en el ámbito de la fiscalización superior desde el nacimiento de la ASF con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del año 2000, implicaba que la auditoría revisara respecto de un sólo ejercicio específico y sobre recursos

ejercidos únicamente. Con la ley expedida en el marco de reformas que instituyen el SNA, la ASF podrá realizar auditorías del ejercicio en curso o de ejercicios anteriores.

El artículo 59 de la ley señala que cualquier persona podrá presentar denuncias fundadas que presuman el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos o de su desvío, es así, que en los casos respectivos la ASF podrá revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas durante el ejercicio fiscal en curso, así como de ejercicios fiscales distintos al de la Cuenta Pública en revisión, cuestión que en las leyes anteriores no se contemplaba.

- Ahora podrá fiscalizar participaciones federales.

Si se recapitula el contenido de la LFSF, no se contemplaba una especificación al respecto, en cambio, la ley de 2009 señala los recursos que la ASF podrá fiscalizar, exceptuando las participaciones federales. Ahora para obtener un mejor y mayor control del gasto público la ASF podrá fiscalizar participaciones federales, además podrá realizar las auditorías sobre estas, a través de los mecanismos de coordinación que sean implementados.

Dentro de esta apertura se establece en la LFRCF en los artículos 52 a 57 que también se podrá fiscalizar la deuda pública estatal y municipal cuya garantía cuente con recursos federales.

- Realizar un Informe General e informes individuales de auditoría.

En la ley abrogada de 2009 la ASF tenía la obligación de rendir un informe en un plazo que vencía el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, resultado del ejercicio de sus funciones de fiscalización.

La ley expedida el 17 de julio de 2016 contempla el denominado Informe General de Resultados, el cual se presentara a la Cámara de Diputados el 20 de febrero y además tendrá que enviar una copia del mismo al Comité Coordinador del SNA y una al Comité de Participación Ciudadana.

Aunado a lo anterior, deberá rendir informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados, que se presentarán los últimos días hábiles de junio, octubre y los respectivos al 20 de febrero en la fecha que se rinda el Informe General.

El Informe General se contempla en el artículo 33 de la ley y el artículo 34 describe el contenido del mismo, que entre otros puntos deberá comprender:

- Un resumen de las auditorías realizadas y las áreas identificadas con riesgo.
- Una descripción del gasto público auditado.
- Sugerencias a la Cámara de Diputados para modificar disposiciones legales a mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.
- Un análisis de las finanzas públicas conforme a su ejercicio de fiscalización.

El contenido del Informe General que señala la ley vigente contempla un espectro de resultados más amplio que contiene mayor información derivado del ejercicio de funciones de la ASF. Este nuevo contenido se explica en razón de que se han ampliado sus funciones de fiscalización, por ejemplo, la que ahora tiene sobre las participaciones federales.

Ahora se presentarán Informes Individuales que contendrán como mínimo lo señalado en el artículo 36 de la ley, que entre otros puntos son:

- Los procedimientos de auditoría.
- Identificación de las personas que desempeñaron las auditorías.
- El cumplimiento que se está dando al presupuesto.
- Los resultados de la fiscalización, y en su caso las recomendaciones y acciones que se deriven.

Los informes individuales son resultado de la eliminación del principio de posterioridad, por lo cual la ASF podrá iniciar sus funciones a partir del primer día del ejercicio fiscal y derivado de ello tendrá que rendir informes de sus actuaciones con mayor constancia.

- Podrá recibir denuncias por conducto del Comité de Participación Ciudadana del SNA

En lo que respecta al título octavo denominado de la Contraloría Social, la nueva ley contempla además de las disposiciones que se señalaban en la ley de 2009 en donde se establece que la sociedad civil puede presentar peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias en cuanto al ejercicio de la fiscalización y en cuanto al propio ejercicio de la ASF; actualmente estas también se podrán presentar por conducto del Comité de Participación Ciudadana del SNA, en estos casos la ASF tendrá la

obligación de informar lo conducente a la Comisión y al Comité del SNA que las presentó.

- Investigará la comisión de faltas administrativas graves que detecte en las funciones de fiscalización y derivado de ello podrá presentar las referidas faltas graves y además las de particulares ante el TFJA y denunciar los hechos de corrupción ante la Fiscalía anticorrupción.

Derivado del estudio de las dos leyes anteriores que rigieron la actuación de la ASF, sabemos que la entidad de fiscalización podía fincar responsabilidades derivadas del ejercicio de sus funciones cuando se encontrara con irregularidades en el manejo de recursos, en este tenor se contemplaban las responsabilidades resarcitorias y dentro de la ley se estructuró un procedimiento para estos efectos; la vigente LFRCF elimina esta facultad para la ASF y establece que en caso de que la entidad detectara irregularidades, esta procederá a:

- Promover ante el TFJA conforme a la LGRA, tratándose de faltas graves y de particulares vinculados con dichas faltas.
- Dar vista de las irregularidades a los OIC de conformidad con la LGRA en el caso de faltas no graves.
- Presentar denuncias y querellas penales ante la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción cuando sea procedente. En estos casos la ASF deberá coadyuvar con dicha fiscalía en la etapa de investigación y en la judicial respectivamente.
- Podrá presentar denuncias de juicio político ante la Cámara de Diputados cuando se presente el caso.

Estas acciones se contemplan en el artículo 67 de la ley, las modificaciones se hacen para actuar en coordinación del SNA y que sean las autoridades respectivas que señala el sistema las encargadas de imponer sanciones.

Se establece en el artículo 15 de la ley en vigor que únicamente las observaciones que emita la ASF podrán derivar en las acciones antes enlistadas o en recomendaciones.

Respecto a la facultad que tiene la ASF para fiscalizar la Cuenta Pública se sigue manejando en los mismos términos de la ley abrogada, en el artículo 14 se

señala que la fiscalización tiene por objeto “evaluar” una serie de efectos que se señalan de forma enlistada en el artículo.

En cuanto a la relación que tiene la ASF con la Cámara de Diputados se mantienen las condiciones que estaban establecidas en las leyes anteriores, se establece que el conducto de comunicación y relación entre ambos es la Comisión de Vigilancia. De la misma forma lamentable se sigue considerando en el artículo 81 en su fracción VI que la Comisión podrá opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la ASF, cuestión que atenta contra su autonomía de gestión.

Dentro del artículo 17 en su fracción XX se señala su participación dentro del SNA, establece que formará parte del Comité Coordinador. Recordemos que la Ley General del SNA señala en el artículo 10 en su fracción segunda que el titular de la ASF será integrante del Comité Coordinador. El mismo precepto se incluyó constitucionalmente en el artículo 113 fundamento del SNA.

El SNA contempla al SNF como un subsistema, el cual tiene por objeto trabajar en coordinación sobre líneas de acción en materia de fiscalización y control de recursos públicos, la ASF es uno de los integrantes, junto con la SFP, las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas, establecidos en el artículo 37 de la LGSNA.

El SNF tiene una existencia anterior a la creación del SNA, es el resultado de los esfuerzos de las entidades fiscalizadoras a nivel local y federal por querer coordinar sus trabajos en la materia.

Un antecedente directo del SNF es la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental constituida en 1983, “surge de la necesidad de formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas a nivel nacional¹¹²”.

¹¹² Sistema Nacional de Fiscalización, antecedentes, disponible en <http://www.snf.org.mx/antecedentes.aspx>

Posteriormente “el 17 de febrero de 2010, durante la presentación del Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008 ante la Cámara de Diputados, se mencionó por primera vez la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)¹¹³”

En 2012, el SNF se alineó al cumplimiento de seis grandes metas acordadas por sus integrantes en la Tercera Reunión Plenaria, con la aprobación del Plan Estratégico 2013-2017¹¹⁴

Derivado de lo anterior y, considerando la aprobación de las reformas constitucionales que dan origen al SNA, el 22 de junio de 2015 se llevó a cabo el relanzamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, evento donde se firmaron las Bases Operativas para el Funcionamiento del mismo. Finalmente con la articulación del SNA y con la expedición posterior de leyes secundarias, en la Ley General del SNA se contempla al SNF:

se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo en forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos, o bien del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública¹¹⁵

El SNF se contempla en el título tercero de la LGSNA, se mantiene como un subsistema dentro del SNA porque se ocupa de todo lo relativo a la fiscalización y control de recursos públicos, agrupa al control interno y externo de la administración pública.

Los integrantes del SNF deberán crear un sistema electrónico en términos de la LGSNA, que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, así como informar al Comité Coordinador sobre los avances de la fiscalización en los distintos niveles de gobierno.

¹¹³ *Ídem*

¹¹⁴ Sistema Nacional de Fiscalización, Plan Estratégico 2013-2017, disponible en <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=52&mid=93&fileid=8>.

¹¹⁵ Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, p. 1, disponibles en <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=213&mid=326&fileid=231>

El SNF cuenta con un Comité Rector integrado por la ASF, la SFP y siete miembros rotatorios de las instituciones que integran el SNF que ya se mencionaron, el Comité será presidido por el Auditor Superior de la Federación y el titular la SFP. Este Comité forma parte del SNA según lo dispuesto en el artículo 7 de LGSNA.

El Comité tiene como funciones principales el diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia de fiscalización y control de recursos públicos, la instrumentación de mecanismos de coordinación entre los diversos integrantes, así como la integración e instrumentación de mecanismos de información en materia de fiscalización y control de recursos que generen instituciones competentes en la materia.

De esta forma podemos concluir que la ASF tiene una participación activa dentro del SNA, la cual se resume a continuación:

- La ASF es integrante del Comité Coordinador del SNA (artículo 10 de la LGSNA, artículo 17 fracción XX de la LFRCF).
- Es integrante del SNF (artículo 37 de la LGSNA).
- Forma parte del Comité rector del SNA (artículo 39 de la LGSNA)
- Forma parte del Comité Rector del SNF, a su vez, este Comité es uno de los integrantes del SNA (artículo 39 y 7 de la LGSNA).

Para esquematizar los principales cambios que ha tenido la ASF en relación con las distintas leyes secundarias que han reglamentado su naturaleza y actuación; consecuencia de las reformas constitucionales respectivas, se expone la siguiente tabla comparativa.

Elementos de Análisis de la ASF	Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000, abrogada en 2009)	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Ley vigente)
--	--	---	---

		(2009, Ley abrogada en 2016)	Ley en
Naturaleza Jurídica	Autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones	Autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones	Autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones
Principios rectores de la fiscalización superior	Posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.	Posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.	Legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.
Inicio de la fiscalización.	Posterior a la ejecución de los recursos.	Posterior a la ejecución de los recursos.	El primer día hábil siguiente al cierre del ejercicio fiscal revisado.
Facultades de fiscalización de la Cuenta Pública atribuidas	“Conocer, determinar”	“Evaluar”	“Evaluar”

constitucionalmente			
Elementos fiscalizables	<p>Recursos federales.</p> <p>Recursos federales ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares (a través de la celebración de convenios de coordinación).</p>	<p>Recursos federales.</p> <p>Recursos federales ejercidos por Entidades Federativas, Municipios, Particulares y los órganos político-administrativos, con excepción de las participaciones.</p> <p>Puede fiscalizar directamente 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</p>	<p>Recursos federales.</p> <p>Recursos federales ejercidos por Entidades Federativas, Municipios, particulares y los órganos político-administrativos.</p> <p>Puede fiscalizar las participaciones federales.</p> <p>Puede fiscalizar la deuda pública de las Entidades Federativas y Municipios que cuenten con Garantía del Gobierno Federal.</p> <p>Puede fiscalizar directamente los recursos</p>

		figura jurídicas federales.	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 del ámbito federal.
Resultado de la fiscalización superior	Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (Plazo de presentación que vencía el 31 de marzo del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública)	Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (Plazo de presentación que vence el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública)	Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (Plazo de presentación que vence el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública). Informes individuales que entrega el último día hábil de los

			meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública
Facultades derivadas de la fiscalización superior	Podía fincar directamente indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como promover ante las autoridades correspondientes el fincamiento de otras responsabilidades. Puede emitir recomendaciones. Puede presentar denuncias de juicio político.	Podía fincar directamente indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como promover ante las autoridades correspondientes el fincamiento de otras responsabilidades. Puede emitir recomendaciones. Puede presentar denuncias de juicio político.	Ya no puede fincar directamente indemnizaciones y sanciones pecuniarias. Tratándose de faltas graves y de particulares vinculados con dichas faltas promoverá ante el TFJA. Puede presentar denuncias y querellas penales ante la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción.

			<p>Puede emitir recomendaciones .</p> <p>Puede presentar denuncias de juicio político.</p>
<p>Relación con la Cámara de diputados (a través de la Comisión de Vigilancia)</p>	<p>Únicamente podrá conocer el proyecto de presupuesto anual de la ASF.</p> <p>Analiza el programa anual de fiscalización.</p> <p>Conoce de los programas estratégicos y anuales de actividades de la ASF, puede hacer modificaciones y evaluar su cumplimiento.</p> <p>Puede formular observaciones respecto de los programas de la ASF.</p>	<p>Conoce y opina respecto del proyecto de presupuesto anual de la ASF.</p> <p>Analiza el programa anual de fiscalización.</p> <p>Conoce de los programas estratégicos y anuales de actividades de la ASF, puede hacer modificaciones y evaluar su cumplimiento.</p> <p>Puede formular observaciones respecto de los programas de la ASF.</p>	<p>Conoce y opina respecto del proyecto de presupuesto anual de la ASF.</p> <p>Analiza el programa anual de fiscalización.</p> <p>Conoce de los programas estratégicos y anuales de actividades de la ASF, puede hacer modificaciones y evaluar su cumplimiento.</p> <p>Puede formular observaciones respecto de los programas de la ASF.</p>

	Evalúa el desempeño de la ASF.	Evalúa el desempeño de la ASF.	Evalúa el desempeño de la ASF.
	Conoce el reglamento interior de la ASF.	Conoce el reglamento interior de la ASF.	Conoce el reglamento interior de la ASF.
	Puede ordenar la práctica de auditorías a la ASF.	Puede ordenar la práctica de auditorías a la ASF.	Puede ordenar la práctica de auditorías a la ASF.
	Puede solicitar la remoción del titular de la ASF conforme a lo establecido en el párrafo sexto del artículo 79 constitucional.	Puede solicitar la remoción del titular de la ASF conforme a lo establecido en el párrafo sexto del artículo 79 constitucional.	Puede solicitar la remoción del titular de la ASF conforme a lo establecido en el párrafo sexto del artículo 79 constitucional.

Elaboración propia con base en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (1999, ley abrogada), Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009, ley abrogada) y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016, ley vigente).

3.6. DEBATES EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ASF Y ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.

Desde la creación de la ASF como una nueva entidad de fiscalización superior en nuestro país, posterior a la Contaduría Mayor, se esperaba un ente que se encargara del control externo de la administración pública que tuviera fuerza e independencia respecto de sus funciones. La creación de la ASF en aquel momento, significó un cambio importante en materia de control de la actividad financiera

debido a que se otorgaron herramientas que realmente permitían fiscalizar la cuenta pública, con mayores facultades; una de ellas, la posibilidad de sanción.

Con la reforma de 1999, los cambios presentaban un panorama alentador y favorable en la materia, que daba un salto abismal a comparación de cómo se desempeñó el control externo en nuestro país por más de un siglo en el pasado. Con el paso de los años las exigencias sociales fueron creciendo, cada vez se ahondaba más en temas de transparencia y rendición de cuentas, los índices de corrupción iban a la alza, por lo tanto, las funciones y naturaleza de la ASF comenzaron a ser cuestionadas y replanteadas.

Se gestó la idea sobre la necesidad de concebir a la ASF como un Órgano Constitucional Autónomo, lo que dio lugar a distintos debates en torno al tema. Muchas posturas se encuentran a favor de instituir a la ASF como Órgano Constitucional Autónomo, Jorge Fernández Ruiz dice “En mi opinión debiera ser un órgano constitucional autónomo que no dependiese de la Cámara de Diputados [...]”¹¹⁶.” Considera que con esta naturaleza, la ASF se podrá instituir como una entidad ajena a cualquier ámbito de la política y podrá actuar con entera libertad.

Alfredo Sodi Cuéllar dice que “en el momento que una entidad, por ejemplo, de fiscalización, dependa de una comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados, como un organismo accesorio, pues en ese momento no será autónoma, será otra cosa, pero no autónoma”¹¹⁷.”

Existen algunas otras posturas que no están a favor de constituir a la ASF como un organismo constitucional autónomo, debido que se estaría debilitando fuertemente una de las grandes facultades del Congreso de la Unión en materia de rendición de cuentas, así como el control presupuestal parlamentario, por lo que se atentaría contra el control que tiene el poder legislativo sobre el poder ejecutivo. Las posturas que defienden esta posición como la del ex diputado Gil Zuarth dice que la entidad no necesita constituirse como un órgano constitucional autónomo, puesto

¹¹⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *Retos de la fiscalización pública en el México actual y su panorama en el siglo XXI*, en Entidad Superior de Fiscalización del Estado, Poder Legislativo, Querétaro, *Memorias del primer Congreso Nacional de Fiscalización Pública*, México, 2007, p. 7.

¹¹⁷ Sodi Cuellar, Ricardo Alfredo, *La autonomía de los órganos de fiscalización pública*, en Entidad Superior de Fiscalización del Estado, Poder Legislativo, Querétaro, *Memorias del primer Congreso Nacional de Fiscalización Pública*, México, 2007, p. 37.

que ya cuenta con una autonomía, la mayor garantía de esta, radica en el hecho de su pluralidad política que reposa en la Cámara de Diputados, y asegura que esta condición difícilmente puede modificarse, esta garantía institucional permite proteger a la ASF en su autonomía funcional¹¹⁸.

Con la reforma constitucional de 2008 y posteriormente la expedición de una nueva ley que reglamentaba las funciones de la ASF en 2009, las discusiones en torno a su naturaleza aumentaron, puesto que se esperaba que en esta reforma se declarara como un Órgano Constitucional Autónomo, cuestión que no se presentó.

Desde el nacimiento de la ASF en 1999 a la fecha, la entidad ha tenido tres reformas constitucionales, en ninguna de ellas se le ha dado la autonomía constitucional como se había esperado. Con las primeras dos reformas se fortalece a la ASF, debido a que se concedieron facultades que le daban fuerza a su ejercicio y abonaban en temas de rendición de cuentas.

La tercera reforma viene en decremento de los logros que se habían obtenido con las reformas anteriores, que si bien no se presentaron como era esperado, si contribuyeron en hacer un poco más fuertes las funciones de control a cargo de la entidad.

La tercera reforma realizada en el tenor del SNA en apariencia es buena, pero fundamentalmente se encuentra ante dos grandes problemas. El primero es que se le quitan las facultades de sanción directa que tenía la ASF, que si bien ya eran incipientes, la reforma termina con esta facultad y ahora se emplea otro mecanismo que ya hemos estudiado a través del TFJA para imponer sanciones. Gustavo Rendón Huerta dice que de nada le sirve a la fiscalización pública el hecho de no poder sancionar, no poder reparar el daño o perjuicio ocasionado a la hacienda pública ante irregularidades o ilícitos, además de que a la sociedad no le resulta trascendente¹¹⁹.

¹¹⁸ Gil Zuarth, Roberto, *Intervención en la ponencia "Auditoría Superior en la agenda legislativa"*, en Astudillo, César y M. Ackerman, John, *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p. 274.

¹¹⁹ Rendón Huerta, Gustavo, *Beneficios de la fiscalización pública*, en Entidad Superior de Fiscalización del Estado, Poder Legislativo, Querétaro, *Memorias del primer Congreso Nacional de Fiscalización Pública*, México, 2007, p.154.

El segundo problema es que se inserta a la ASF dentro de un sistema que es complejo, este hecho impacta directamente en la operatividad del mismo, pues dada su complejidad hace lenta la operación y el cumplimiento de los objetivos que tiene el sistema, como el combate a la corrupción; objetivos que se ven mermados por una multiplicidad de autoridades inmersas.

La creación de sistemas es un efecto positivo si se cuenta con la coordinación y con los recursos tanto personales como materiales para poder implementarlo de forma adecuada, dando cumplimiento a lo establecido en ley, de hecho es una forma de atacar el problema desde distintos frentes. Los inconvenientes devienen cuando no hay una avenencia adecuada entre los sujetos que lo integran. Además se crea una estructura muy grande que hace imposible la operación de forma ágil.

El punto donde se unen los dos problemas planteados, es respecto de la imposición de sanciones ante irregularidades que se puedan presentar durante el ejercicio del control por parte de la ASF. Esta facultad ha sido trasladada al TFJA, lo que trae como consecuencia la saturación de asuntos al tribunal a pesar de que exista una sala especializada en materia de corrupción, que por cierto no se ha conformado completamente al día de hoy. Además retrasa el proceso de justicia en la materia, pues resultaba más favorable que la propia entidad sea la encargada de imponer sanciones, la actuación por parte del tribuna hará lentos los procedimientos, debido a las cargas de trabajo.

Otro aspecto que cabe destacar es que no ha existido la voluntad política para que la ASF pueda instituirse como un órgano constitucional autónomo. La autonomía que se le ha dado se encuentra sumamente limitada. Si se revisa la tabla comparativa sobre las tres leyes que han reglamentado a la ASF, en el último punto de análisis propuesto respecto de la relación con la Cámara de Diputados, se puede concluir de la simple lectura que en lo absoluto hay una autonomía y que por el contrario la ASF se encuentra limitada totalmente al Congreso. Todos y cada uno de los puntos representan una serie de intromisiones en las labores y desempeño de la ASF.

Existe una constante lucha entre la autonomía que se le debe dar a la entidad y el control político por parte de la Cámara de Diputados sobre esta, y sobre las

finanzas públicas en general. En las tres reformas que ha tenido la ASF, cuando se plasma su naturaleza y funciones en el texto constitucional, en apariencia se le da una autonomía y se avista un desempeño libre sin limitaciones; sin embargo, es en la ley reglamentaria, donde se sujeta nuevamente a la ASF al poder de la Cámara de Diputados, de esta forma, la autonomía de la que supuestamente goza en el texto del ordenamiento fundamental se ve desdibujada en la ley secundaria.

CAPÍTULO 4. CONTROL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL DERECHO COMPARADO

4.1. ALEMANIA.

Alemania tiene un modelo de fiscalización a través de un Tribunal de Cuentas, recibe el nombre de Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania, es el órgano superior de fiscalización y ejerce sus funciones con plena autonomía e independencia de los poderes políticos. “El Tribunal es el organismo supremo del control fiscal del Estado y tiene el mismo peso institucional y competencias funcionales que la Cancillería Federal, los ministerios y agencias del Estado¹²⁰”.

Hablando de su naturaleza jurídica, el Tribunal cuenta con distintos tipos de autonomía:

- Organizativa, que consiste en una independencia de sus miembros en materia judicial.
- Material, referente a sus necesidades económicas.
- Personal, en cuanto a sus derechos laborales se refiere.
- Funcional, pues el Tribunal determina su ejercicio, actuación y procedimientos de revisión y de auditoría.
- Financiera, que se basa en la elaboración de su presupuesto anual, sin la injerencia de algún otro poder público.

El antecedente más antiguo del Tribunal es “la Cámara General de Contabilidad de Prusia de 1714, ya era considerado un cuerpo de auditoría externa, independiente, colegiado y autónomo de la administración prusiana; esta naturaleza no se ha perdido con el tiempo¹²¹”. Dentro de sus principales funciones se encuentran las de fiscalización, información, asesoramiento y acompañamiento en el presupuesto anual del gobierno.

Dentro de su campo de actuación tiene como finalidades examinar las finanzas públicas, los fondos de la Federación, las empresas federales, las

¹²⁰ Gómez Farías Mata, Emmanuel y Farías Pelcastre, Iván, “Experiencia relevante: las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Estados Unidos y Alemania”, *Revista de Administración Pública*, 147, vol. LIII, núm. 3, septiembre-diciembre, México, 2018, p. 87.

¹²¹ Figueroa Neri, Aimée, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007, p. 59.

entidades gestoras de seguridad social, así como la actividad del gobierno en empresas privadas. En el desempeño de sus auditorías considera los criterios de economía, eficiencia y efectividad.

Esta entidad funciona de manera colegiada, y la mayoría de sus decisiones se toman con base en la votación de sus integrantes, un ejemplo es la aprobación de su Informe Anual. Todos sus integrantes deben tener una gran capacidad y preparación en materia de fiscalización.

El Tribunal participa en la negociación del Presupuesto junto con el Parlamento, por lo cual se considera que su control es, *ex ante* y *ex post*. Participa en las primeras fases de elaboración del plan presupuestario, ya que trabaja junto con el Ministerio de Finanzas. Debido a su alta especialización también funge como asesor del gobierno en materia financiera. Sus acciones se derivan en observaciones y recomendaciones, no posee facultades sancionadoras o jurisdiccionales.

A pesar de no contar con facultades jurisdiccionales sus labores resultan muy satisfactorias debido a su alta especialización, su apoyo y acompañamiento dentro de las finanzas públicas junto con las autoridades responsables, además de destacarse como un órgano que facilita la amplia transparencia de la gestión de recursos económicos por parte del gobierno alemán.

En su informe anual debe reflejar y exponer las irregularidades que haya detectado sobre gastos, consumos innecesarios o malversación de los recursos.

Tiene cuatro funciones básicas:

- Fiscalizar la cuenta pública.
- Informar: función consistente en hacer públicas sus funciones de auditoría y fiscalización
- Asesorar: acompaña al gobierno en el ejercicio de la gestión financiera.
- Acompañar el proceso presupuestario anual del gobierno: participa en la elaboración anual de presupuesto¹²².

La fiscalización *ex post* se realiza con base en criterios económicos y administrativos, un aspecto a destacar es que puede fiscalizar procedimientos en

¹²² Ocampo García de Alba, Guadalupe Blanca Leticia, *op. cit.*, p. 108.

proceso cuando así se requiera. Respecto de la función de acompañamiento, es muy importante pues participa de manera activa, con todas las entidades y órganos del Estado que manejen y utilicen recursos públicos.

No puede imponer sanciones, ni fincar daños y perjuicios o indemnizaciones de forma directa, al encontrar irregularidades debe actuar ante las autoridades judiciales correspondientes.

Derivado del ejercicio de sus funciones emite los siguientes informes y documentos:

- Un informe anual derivado de su ejercicio de fiscalización.
- Un informe bianual de seguimiento de las medidas que se hayan señalado por el tribunal hacia los entes fiscalizados.
- Informes especiales cuando así lo requiera el parlamento.
- Informes de impactos dirigidos a la sociedad.
- Opiniones dirigidas al gobierno y sus ministerios¹²³.

Se puede observar que el Tribunal está en constante comunicación respecto de sus actividades y funciones, puesto que emite diversos informes resultados de su actuación.

4.2. ESPAÑA.

España tiene un modelo de fiscalización que se práctica por un Tribunal de Cuentas, el cual tiene funciones de fiscalización y funciones jurisdiccionales. La fiscalización que lleva a cabo es externa y de forma permanente, además funge como asesor y consultor de toda la administración en materia financiera.

El Tribunal se integra por el presidente, el pleno, la comisión de gobierno, la sección de fiscalización, la sección de enjuiciamiento, los consejeros de cuentas, la fiscalía y la secretaría general. El pleno se compone por doce Consejeros de Cuentas, los cuales son designados por el Congreso, seis por los Diputados y seis por los Senadores, estos consejeros gozan de independencia, inamovilidad e incompatibilidad misma que tienen los jueces del Poder Judicial, ejercen funciones por un periodo de nueve años.

¹²³ Figueroa Neri, Aimée, *op. cit.*, p. 63.

Tiene una autonomía plena en cuanto a su organización, el presidente del tribunal puede decidir libremente sobre el gobierno y administración interna del tribunal, en cuanto a sus funciones, de la misma forma puede decidir de manera independiente sobre la práctica de su ejercicio, programas y procedimientos de trabajo. En materia financiera el Tribunal elabora su presupuesto, y cuando es aprobado por las Cortes Generales, el Tribunal lo ejerce con plena autonomía pues puede efectuar los gastos que requiera y realizar las contrataciones en el mismo tenor.

Fiscaliza a todo ente que gaste recursos del Estado, para observar su cumplimiento legal y de eficiencia económica. Del resultado de su gestión elabora y presenta un Informe Anual. “La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, ejerciendo esta función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos¹²⁴”.

Su función fiscalizadora es externa, permanente y consultiva, revisa que todo aquel ente del Estado ejerza las actividades financieras del Estado observando los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Derivado del ejercicio de la fiscalización superior, el tribunal emite:

El informe denominado “Memoria anual” que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales con base en el artículo 136.2, de la Constitución, comprende el análisis de la cuenta general del Estado y de las demás del sector público. Se extiende, además, a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público [...]¹²⁵.

Entre los aspectos más relevantes que refleja el informe se encuentra la observancia de la constitución, y de las leyes secundarias que reglamentan la actividad financiera estatal; así como el cumplimiento de los programas y previsiones contenidos en el presupuesto, verificando su racionalidad en la ejecución del gasto público con la observancia de criterios de eficiencia y economía.

En cuanto a sus funciones jurisdiccionales, puede sancionar a todo aquel que realice conductas que causen menoscabo al erario público y afecten a la Hacienda del Estado, teniendo por objeto la indemnización de los recursos, esta función se

¹²⁴ *Íbidem*, p. 235.

¹²⁵ *Íbidem*, p. 136.

define “mediante las acciones de tipo jurisdiccional, el Tribunal de Cuentas dicta sanciones en el ámbito de su competencia a los que recaudan, administran, custodian o manejan recursos públicos y causan menoscabo al erario público¹²⁶”. Los consejeros de cuentas del tribunal pueden emitir sentencias y obligar a su cumplimiento.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 18/1991, definió la función de enjuiciamiento contable como una actividad de naturaleza jurisdiccional, consistente en aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella, y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad, absolviendo o condenando al responsable y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión¹²⁷.

El Tribunal de Cuentas español se encuentra dotado para poder fincar responsabilidades de forma directa y debido a que esta es una función jurisdiccional en todo sentido, pues puede emitir sentencias que vinculen a los sujetos en proceso derivadas de un procedimiento judicial.

4.3. BRASIL.

En Brasil la fiscalización superior es practicada por el Congreso Nacional con el apoyo del Tribunal de Cuentas de la Unión, el cual es un órgano especializado en ejercer la fiscalización del gasto público, goza de autonomía técnica y de gestión. El Tribunal representa un ente muy importante para el Estado brasileño en materia de rendición de cuentas y transparencia de la información financiera, así como de gestión de recursos económicos del Estado. Su política se basa en adoptar experiencias que han sido exitosas en otros países en relación con sus procesos y medidas de fiscalización. Cabe mencionar que también edita una revista trimestral y un periódico semanal donde divulga la jurisprudencia del Tribunal y asuntos de interés sobre fiscalización y administración pública¹²⁸, el Tribunal de Cuentas en Brasil es una institución fuerte y con amplia experiencia en el ejercicio de sus

¹²⁶ Unidad de Evaluación y Control, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México, 2005, p. 123.

¹²⁷ De Vega Blázquez, Pedro, “La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, julio-diciembre 1999, México, p. 237.

¹²⁸ Véase Ocampo García de Alba, Guadalupe Blanca Leticia, *op. cit.* p. 115.

funciones, lo refleja por medio de su ejercicio y sus actividades académicas y de divulgación en materia de finanzas públicas.

“Para Jayme (2002) el Tribunal de Cuentas de Brasil hace uso del derecho comparado para conocer las experiencias de otros países y los medios técnicos para resolver los vacíos e imperfecciones propios, lo que se constituye como el uso cotidiano de las buenas prácticas y le ha hecho contar con disposiciones legales y constitucionales vanguardistas e incluso calificadas como las mejores si se comparan con Tribunales de Cuentas que son referentes a nivel internacional (Francia, Bélgica e Italia)¹²⁹”.

El Tribunal se integra por nueve ministros, los cuales son elegidos por el Presidente de la República, y nombrados por el Congreso Nacional, estos ministros tienen la misma naturaleza que los magistrados del Supremo Tribunal Federal de la República de Brasil, por ejemplo, gozan de inamovilidad en su cargo.

Las principales funciones de este Tribunal son las siguientes:

- Es auxiliar del Congreso Nacional en el ejercicio del control externo.
- Verifica las cuentas anuales.
- Cuenta con funciones jurisdiccionales, aplica sanciones y determina medidas corruptivas ante irregularidades.
- Revisa la legalidad de la gestión financiera.
- Practica auditorías.
- Fiscaliza recursos de la Unión transferidos a los distintos niveles de gobierno.
- Da seguimiento a las denuncias ciudadanas que puedan presentarse¹³⁰.

El resultado de sus revisiones es presentado al Congreso Federal, rinde informes de manera anual y trimestral acerca de sus auditorías y funciones de acompañamiento.

El tribunal está facultado para realizar distintos tipos de auditorías, entre las más importantes se encuentran las financieras, de inspección, de regularidad y técnicas. Un aspecto relevante es que esta entidad realiza funciones de

¹²⁹ *Íbidem*, p. 114.

¹³⁰ Véase Unidad de Evaluación y Control, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, pp. 117 y 118.

acompañamiento, apoya y asesora durante la gestión de los recursos a los órganos de la administración que realizan erogaciones.

El Tribunal cuenta con jurisdicción en materia de responsabilidad en el manejo de dinero, bienes y valores públicos que se practique con afectaciones a la Hacienda Pública, emite sentencias vinculantes y vigila su cumplimiento.

4.4. URUGUAY.

La fiscalización superior en Uruguay se practica por medio de un Tribunal de Cuentas que tiene independencia respecto de los poderes públicos, cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica y presupuestal, por lo tanto goza de máximas facultades para organizar y regular su administración interna. Emite sus reglamentos, decide libremente sobre su personal y realiza su presupuesto. Se establece en el artículo 108 de la Constitución Política de la República de Uruguay que el Tribunal es un órgano colegiado que se integra por siete miembros, los cuales son designados por la Asamblea General.

En cuanto a su función de fiscalización, esta se define como la facultad para, “interiorizarse, examinar y fiscalizar tanto la percepción como la administración, conservación y erogación de recursos, bienes y fondos públicos, y denuncia ante quien corresponda las irregularidades que constate en el manejo de dichos fondos, así como las infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad; ejerce el control preventivo de gastos y pagos¹³¹”.

Respecto de este Tribunal llama ampliamente la atención que cuenta con un espectro de actuación muy amplio, sus funciones son extensas y no están limitadas, éstas se encuentran insertas dentro de las disposiciones constitucionales de aquel país, en el artículo 211 de su Constitución, mismas que nos permitiremos citar en su totalidad dada su relevancia.

Artículo 211. Compete al Tribunal de Cuentas:

A) Dictaminar e informar en materia de presupuestos.

¹³¹ Márquez Gómez, Daniel, *op. cit.*, p. 190.

B) Intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al sólo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes.

Si el ordenador respectivo insistiera, lo comunicará al Tribunal sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto. Si el Tribunal de Cuentas, a su vez, mantuviera sus observaciones, dará noticia circunstanciada a la Asamblea General, o a quien haga sus veces, a sus efectos.

En los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, el cometido a que se refiere este inciso podrá ser ejercido con las mismas ulterioridades, por intermedio de los respectivos contadores o funcionarios que hagan sus veces, quienes actuarán en tales cometidos bajo la superintendencia del Tribunal de Cuentas, con sujeción a lo que disponga la ley, la cual podrá hacer extensiva esta regla a otros servicios públicos con administración de fondos.

C) Dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera que sea su naturaleza, así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes.

D) Presentar a la Asamblea General la memoria anual relativa a la rendición de cuentas establecida en el inciso anterior.

E) Intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad.

F) Dictar las ordenanzas de contabilidad, que tendrán fuerza obligatoria para todos los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza.

G) Proyectar sus presupuestos que elevará al Poder Ejecutivo, para ser incluidos en los presupuestos respectivos. El Poder Ejecutivo, con las modificaciones que considere del caso, los elevará al Poder Legislativo, estándose a su resolución. Es un órgano altamente especializado en sus funciones y que tiene diversas funciones a su cargo, una de ellas es la de asesoría e información. Esta facultad es bastante amplia ya que asesora a las instituciones de gobierno, en materia de finanzas públicas como emisión de títulos, deuda pública, administración y erogaciones. La información representa una de las principales herramientas en materia de transparencia.

Sus facultades además de ser amplias, llaman la atención, ya que su control es *ex ante* y *ex post*, pues derivado de la disposición anterior en su apartado B) podemos entender que interviene cuando así se requiera de forma previa en las erogaciones que realice la administración. El apartado E), dispone que puede intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, lo que quiere decir que puede participar en la administración y en la serie de etapas que componen la actividad financiera estatal.

Otra de las grandes fortalezas que tiene, es la de contar con facultades para dictar ordenanzas de contabilidad que tienen un carácter obligatorio de cumplimiento por parte de todos los órganos del Estado uruguayo.

El Tribunal no cuenta con funciones jurisdiccionales para fincar responsabilidades de forma directa, en caso de irregularidades debe proceder conforme a ley para presentar los medios pertinentes ante las autoridades penales o administrativas según corresponda.

Derivado del espectro tan amplio de fiscalización con el que cuenta el Tribunal, “desde 1969 audita los préstamos concedidos al Estado uruguayo por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, el Banco Mundial, etc., dictaminando e informando sobre el cumplimiento de las estipulaciones convenidas y el uso de los fondos”¹³², podemos concluir que efectivamente cuenta con vastas facultades de fiscalización que no se limitan a una simple evaluación de la Cuenta Pública, siendo un ente que realiza una asesoría en todo lo competente a las finanzas públicas del Estado uruguayo.

4.5. CHILE.

En Chile la fiscalización superior se desempeña por medio de una contraloría denominada Contraloría General de la República de Chile, el cual es un órgano presidido por un Contralor General que es designado por el Poder Ejecutivo con ratificación del Senado de aquel país. El diseño institucional de la contraloría es por

¹³² *Ídem.*

medio de unidades que apoyan al contralor en el desempeño de las funciones de la entidad.

La naturaleza constitucional la encontramos en el capítulo X de la Constitución Política de la República de Chile, en el que se establece que es un organismo autónomo que ejerce el control de la legalidad de los actos de la administración; fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos que determinen las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; lleva la contabilidad general de la nación; y desempeña las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva¹³³.

Podemos observar que en la ley fundamental se señala su naturaleza como organismo autónomo y sus principales funciones.

Cuenta con autonomía organizativa dado que puede establecer su estructura interna. Tiene una autonomía funcional ya que la entidad es la que decide sobre sus programas de auditoría, así como de todos sus trabajos de revisión. Finalmente tiene una autonomía financiera por medio de la cual la entidad designa sus recursos en el presupuesto general sin la injerencia de algún otro poder del Estado, más que el mecanismo diseñado para la aprobación del presupuesto general.

Tiene funciones de fiscalización, auditoría financiera, inspección, regularidad y apoyo especializado en materia de control financiero que se reflejan de forma directa en las actividades que se describen a continuación. “La contraloría de Chile tiene las siguientes seis funciones encomendadas: de Toma de Razón, Emisión de Dictámenes, Auditoría e Inspección, Control de Personal de la Administración, Contabilidad General de la Nación y Juzgamiento de Cuentas, mismas que se explican en seguida¹³⁴”.

Toma de razón. Es una forma de control previo que desempeña por medio de la verificación de la legalidad y cumplimiento de las disposiciones constitucionales en determinados actos de la administración que resulten trascendentales generalmente en temas financieros.

¹³³ Figueroa Neri, Aimée, *op. cit.*, p. 95.

¹³⁴ Unidad de Evaluación y Control, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México, 2005, p. 51.

Emisión de dictámenes jurídicos. Por medio de esta función se ejerce un control de legalidad, en donde la contraloría emite dictámenes respecto de las normas en las que tiene competencia por su materia financiera. Dentro de esta función también brinda asesoría en cuanto a la interpretación de las normas que regulen las finanzas públicas.

Auditoría e inspección. Esta función consiste en la revisión de las cuentas y controles internos que realicen las dependencias gubernamentales.

Control de Personal de la Administración. Por medio de esta función se revisa que todo servidor público cumpla con lo señalado en las disposiciones legales que rigen su actuar.

Contabilidad General de la Nación. Consiste en generar normas de registro contable, que reflejen información de los recursos con los cuales cuenta el Estado, así como todos los movimientos que se hagan del dinero público.

Juzgamiento de Cuentas. Por medio de esta función es que se ejercen facultades jurisdiccionales en razón de la tenencia, uso, custodia o administración de recursos del Estado. Esta función se desempeña por medio de un Tribunal de Cuentas que pertenece a la contraloría y es el encargado de imponer sanciones.

Derivado del ejercicio de sus funciones emite los siguientes informes:

- a) Balance general de la hacienda pública y la cuenta de inversión anual.
- b) Memoria anual de la Contraloría, que puede integrar el balance consolidado del sector público, el cual incluye los balances de los servicios funcionalmente descentralizados.
- c) Informe anual sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado¹³⁵.

Todos los informes son resultado de la gestión de sus funciones.

4.6. INTOSAI.

La INTOSAI por sus siglas en inglés, es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, una afiliación de entidades de fiscalización superior a nivel mundial. Fue fundada en 1953 a iniciativa del entonces presidente de Cuba

¹³⁵ Figueroa Neri, Aimée, *op. cit.*, p. 99.

Emilio Fernández Camus, actualmente la organización cuenta con 194 miembros de pleno derecho, 5 miembros asociados y 1 miembro afiliado.

Se define como “un organismo autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas¹³⁶”.

Su objetivo es proporcionar apoyo mutuo, donde se fomente el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos de las diversas entidades de fiscalización superior en el mundo, con una voz reconocida a nivel internacional. Derivado de estos trabajos proporcionar normas de fiscalización de calidad para que puedan ser observadas por los distintos países que conforman a la organización, y así, genere mejores prácticas de gobernanza y desarrollo gubernamental.

Su visión se centra en que a través de las entidades de fiscalización superior de cada país se contribuya a mejorar los gobiernos en temas de transparencia y rendición de cuentas lo que reflejará resultados en el combate a la corrupción y a su vez se promueve y fortalece la confianza en el sector público porque los ciudadanos pueden comprobar el buen y adecuado uso de los recursos que pertenecen a la comunidad que integra al Estado.

Esta organización es relevante porque difunde una serie de trabajos que abonan al aumento de conocimiento para los países en materia de control externo de sus finanzas públicas, que principalmente se basa en el intercambio de experiencias entre sus integrantes. Lleva a cabo una serie de reuniones entre sus miembros para que se difundan sus conocimientos, además de promover diversos mecanismos para difundir material sobre sus temáticas, generando contenido a través de revistas, publicaciones, y lo más importante, ha emitido una serie de información por medio de resoluciones y recomendaciones, ejemplos son las Declaraciones de Lima y México.

La INTOSAI se conforma de la siguiente forma:

- Por un Comité Directivo, “que se compone de 21 miembros y se reúne anualmente entre los Congresos. Las siete Organizaciones Regionales de la

¹³⁶ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Acerca de nosotros*, disponible en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

INTOSAI y los principales tipos de sistemas de auditoría pública están representados en el Comité Directivo con el objetivo de garantizar una representación equilibrada de todos los países miembros¹³⁷”.

- Una Secretaría General, que se instituye como la oficina administrativa de la INTOSAI, se encarga entre otras cosas del presupuesto de la organización y la comunicación entre los miembros.
- Organizaciones Regionales, son divisiones de la INTOSAI por región que tienen como propósito el trabajo y la comunicación de forma más efectiva y acorde a las necesidades imperantes del sector.
- Un Congreso, que es el órgano superior, el cual se compone de la totalidad de los miembros.

Cada tres años se celebran congresos donde los integrantes realizan trabajos compartiendo experiencias, además participan organismos como Naciones Unidas y el Banco Mundial.

Las organizaciones regionales de la INTOSAI agrupan a sus miembros según la ubicación territorial de los países, actualmente existen siete:

OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	fundada en 1965
AFROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África	fundada en 1976
ARABOSAI	Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	fundada en 1976
ASOSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia	fundada en 1978
PASAI	Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico	fundada en 1987

¹³⁷ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Comité Directivo, disponible en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion/comite-directivo.html>

CAROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe	fundada en 1988
EUROSAI	Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa	fundada en 1990

Fuente: INTOSAI¹³⁸

4.7. DECLARACIONES DE LIMA Y MÉXICO.

El documento fundamental que ha emitido esta organización, que contiene los principios básicos de la fiscalización superior, es la Declaración de Lima de 1977. Reúne una serie de fundamentos para que puedan ser observados por sus miembros y se han implementados en sus entidades de fiscalización cualquiera que sea su naturaleza.

El artículo primero de esta declaración habla acerca de las finalidades del control, el cual no representa una finalidad en sí, sino que es un mecanismo imprescindible que debe acompañar a las operaciones financieras del Estado en todo momento. Para que el control tenga éxito debe adoptar medidas correctivas, determinar responsabilidades, exigir indemnizaciones y adoptar determinaciones que impidan o dificulten la comisión de infracciones.

El artículo segundo y tercero abordan los distintos tipos de control, haciendo notar la importancia de implementar un control previo y un control posterior, así como uno de carácter interno y externo, los cuales ya han sido abordados en esta investigación. El artículo segundo exige la responsabilidad del órgano culpable y la existencia de una indemnización del perjuicio producido, al cual se ve como medio para impedir la repetición de infracciones.

El apartado segundo de la resolución que abarca de los artículos cinco al siete tratan de la independencia que debe tener la entidad de fiscalización superior, necesaria para que pueda desempeñar de forma satisfactoria todas sus funciones sin intromisiones. Deben contar con una independencia funcional y organizativa. El

¹³⁸ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Organizaciones Regionales, disponible en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion/organizaciones-regionales.html>

grado de independencia se debe señalar en la constitución, debe contar con un medio de protección legal contra cualquier injerencia de su competencia. Se debe garantizar la independencia de sus miembros en el ejercicio de sus funciones. Por último se habla de la independencia financiera, el artículo siete señala que las entidades fiscalizadoras superiores tienen que poseer la facultad de solicitar y ejercer de forma directa su presupuesto.

En cuanto a la relación con el parlamento, la declaración refiere que cada país la determinará de acuerdo a sus necesidades y circunstancias. En cuanto a su relación con la administración gubernamental no debe ser de alguna subordinación, pues el gobierno es el objeto de control.

Se recomienda que las entidades apoyen de forma cercana a los gobiernos de los Estados en cuestiones financieras como proyectos de ley o en la elaboración de otras disposiciones de carácter financiero.

En cuanto a sus procedimientos de actuación se recomienda que estos sean diseñados por la propia Entidad, con un programa trazado y diseñado por ellas mismas. Su personal debe estar altamente capacitado y contar con los requerimientos técnicos necesarios.

Las entidades deberán tener la obligación de rendir informes por lo menos una vez al año sobre su gestión y el desarrollo de actividades.

El artículo dieciocho de la declaración expone una serie de principios muy importantes, los cuales enlistamos a continuación:

- Las competencias fundamentales de las entidades superiores de fiscalización deben estar señaladas en la Constitución.
- Sus competencias deben ser acordes a las necesidades de cada país.
- Toda la actividad estatal debe estar sometida al control de la entidad de fiscalización superior.
- El control de las entidades de fiscalización superior debe estar orientado hacia una clasificación presupuestaria adecuada.

Los principios mencionados constituyen aspectos relevantes que deben ser retomados por cualquier país con independencia de la naturaleza y forma de la entidad de fiscalización superior.

Finalmente la declaración señala en los últimos artículos, que el espectro de fiscalización de las entidades debe ser lo más amplio posible. Establece que debe tenerse un control de la mayor cantidad de operaciones estatales, de los ingresos fiscales, contratos públicos y obras públicas, empresas económicas con participación estatal, instituciones subvencionadas, entre otros. Propone también la elaboración de bases de datos electrónicas para la compilación y estudio de la información, así como para contribuir en temas de transparencia.

La INTOSAI ha emitido variados documentos que contienen directrices y recomendaciones para las entidades de fiscalización además de la Declaración de Lima y México. Ha emitido reglas para practicar auditorias, reglas para fortalecer la independencia de las instituciones y lineamientos generales para planear los procesos de fiscalización. También ha señalado medidas que deben procurar los gobiernos para crear escenarios donde se fortalezca el Estado de derecho, la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción a través de las entidades de fiscalización, destacando los beneficios que pueden atraer para la sociedad en general.

Por otra parte realiza evaluaciones comparadas en donde expone como se han instrumentado estos mecanismos en las entidades de distintos países, y emite una serie de lineamientos para la evaluación de las mismas.

La INTOSAI ha señalado ocho principios fundamentales para la independencia:

- La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz.
- La independencia de la Autoridad Superior de la EFS y de los “miembros”.
- Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.
- Un acceso irrestricto a la información.
- El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.
- La libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría.
- La existencia de un mecanismo eficaz de seguimiento.

- Una autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos apropiados.¹³⁹

Los principios se expresaron por medio de la Declaración de México en 2007, derivado del congreso celebrado en la Ciudad de México en el mismo año. Estos lineamientos nos servirán para conformar nuestra propuesta de Tribunal de Cuentas, teniendo observancia de ellos. Así lograremos proponer una entidad fortalecida y con mayor solidez.

¹³⁹ INTOSAI, Plan de acción, Revisiones entre Pares sobre Independencia, 2017, p. 4, disponible en http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/span_publications/SP_Action_Plan_December_2017.pdf

CAPÍTULO 5. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

En los últimos años se han incrementado los índices de corrupción en nuestro país de forma alarmante en todos los niveles de gobierno y dentro de los tres poderes de la unión, estos hechos han acarreado un sinnúmero de consecuencias lamentables dentro de nuestra estructura política y gubernamental. La sociedad ha perdido la confianza en las instituciones del Estado, restándoles credibilidad y autoridad en el ejercicio de sus funciones, representando sin duda, un resquebrajamiento de nuestro sistema democrático.

Una tarea importante, que debe ser agenda prioritaria de las gestiones de gobierno en la actualidad, es el fortalecimiento de las instituciones del Estado, a manera de que se reivindique la ética, responsabilidad y el compromiso del servicio público. El primer paso de esta ardua tarea, es separar de las áreas técnicas del Estado, toda influencia política de la que se pueden ver amenazadas, alejando intereses y simpatías partidistas, por consiguiente, procurar el interés de la sociedad en general.

Existe una multiplicidad de áreas donde se debe trabajar para fortalecer al Estado y nuestra democracia. Uno de estos sectores es el relativo a su actividad financiera, dado que es pilar de cualquier organización política. Para que el país pueda crecer, desarrollarse y cumplir con sus fines, debe contar con un sistema financiero sano donde exista un control efectivo de sus recursos, evitando la corrupción en el manejo de los mismos, y reprobando todo tipo de conductas contrarias a las establecidas en ley dentro de las diversas etapas en la actividad financiera estatal.

Tanto los gobiernos actuales como la sociedad en general debemos reivindicar la manera en que abordamos la corrupción. De forma abrumadora siempre se ha tratado desde el punto de vista político, y ha sido utilizada dentro de un mero discurso en donde se busca la simple simpatía por una causa, sin tener claros los fundamentos reales para combatirla. Al ser la corrupción un problema social, debemos estudiarla con objetividad en la búsqueda ardua, lógica, razonada y sobre todo fundamentada de herramientas para su erradicación, y no volver el

problema una bandera política como se ha hecho en los últimos años. De ahí que, esta propuesta de reforma constituye un plan estructurado, con bases sólidas de respaldo en materia de fiscalización superior, rendición de cuentas, transparencia y control de las finanzas públicas, apoyada en un amplio estudio del tema, que busca resultados satisfactorios en el combate a la corrupción.

La propuesta se conforma con base en criterios de los actuales estándares a nivel internacional en materia de entidades superiores de fiscalización como INTOSAI, retomando algunos criterios emitidos por esta institución de gran relevancia, como la Declaración de Lima y la Declaración de México, ambos, instrumentos ejes que dictan los principios más relevantes para la creación de entidades de fiscalización. También se han retomado importantes herramientas secundarias emitidas por la institución para el fortalecimiento de la fiscalización superior. Analizamos experiencias de otros países que cuentan con sistemas de fiscalización similares al que aquí se propone, para tener estadísticas del nivel de su efectividad. Finalmente se han estudiado las mejores prácticas de fiscalización y control de recursos financieros, para sustentar el presente proyecto.

La serie de puntos descrita en el párrafo anterior han sido adoptados conforme a las necesidades y requerimientos de nuestro sistema jurídico y nuestra estructura gubernamental, con el propósito de dar solución a múltiples y diversas cuestiones en torno de la actividad financiera del Estado; como mayor control de los recursos públicos, participación efectiva en las etapas de la actividad referida, procedimientos positivos de sanción y reparación del daño ante irregularidades, alta especialización en materia financiera y amplio conocimiento de los mecanismos de control sobre la administración pública . De manera análoga se busca el fortalecimiento de la actividad que ha venido desarrollando por dos décadas la ASF, a través de la reinversión de esta función, de tal manera que se ha creado una nueva forma de control de los recursos públicos.

Las entidades de fiscalización superior constituyen sistemas de control muy importante sobre la actividad financiera del Estado y respecto de la administración pública en general, por lo que refuerzan el sistema de contrapesos dentro de la organización estatal, representando una de las máximas expresiones de rendición

de cuentas y transparencia. Aunado a lo anterior, se busca con la propuesta ampliar cada uno de estos rubros de forma notoria, agregando la alta especialidad técnica a la entidad y la facultad de imponer sanciones de forma directa.

Nuestro sistema cuenta con un control interno y un control externo de la administración pública, el primero ejercido por la SFP, la cual, se ubica dentro de la propia estructura del ejecutivo; el segundo tipo de control, se ejerce por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a través de la Comisión de Vigilancia misma que cuenta con un órgano técnico denominado ASF.

La ASF surge en 1999 sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda, la nueva entidad fortaleció el control externo y en su momento significó un avance notorio en la materia. A veinte años de su creación, los resultados obtenidos han sido significativos, sin embargo no han sido suficientes, es así que su actividad se ha visto rebasada por las exigencias, problemáticas y fenómenos que se presentan en la actualidad.

Con la creación del SNA en 2015, se modificaron algunas funciones de la ASF y se adaptó su marco jurídico para que pudiera asumir su papel dentro y en coordinación con el sistema anticorrupción. Dentro de las modificaciones más significativas, se encuentra la de su actuación para imponer sanciones, ahora a través del TFJA, eliminando así su capacidad de actuación para fincar responsabilidades de forma directa.

La actualización descrita en el párrafo anterior, constituye un decremento de las funciones que tiene la ASF y afecta directamente a los procesos de rendición de cuentas y fiscalización, igualmente retarda la celeridad con la cual se implementan los mecanismos de control sobre la actividad financiera pública.

La creación del SNA representa un gran esfuerzo para combatir la corrupción. Ha modificado las formas y procedimientos para establecer responsabilidades a servidores públicos, pero debido a que involucra a varias autoridades, hace lenta su operación; al mismo tiempo, no ha existido una voluntad por parte de los diversos actores del Estado para ponerlo en marcha de forma efectiva y acorde a las necesidades imperantes.

Por lo tanto, es menester ocuparnos de mejorar los diversos mecanismos con los que cuenta el Estado para continuar con el combate a la corrupción, que si bien, se manifiesta de múltiples formas y en distintas áreas del quehacer gubernamental, la propuesta presente se ocupa de una de ellas: el control de los recursos públicos.

La función que desempeña la ASF ha permanecido desde su surgimiento a la sombra de la Cámara de Diputados, no se le ha dado el peso ni la importancia debida dentro de nuestro sistema jurídico. Existen dos motivos fundamentales por los cuales la ASF no cuenta con la relevancia debida dentro del estado mexicano. En primer lugar, se debe a la tradición jurídica de considerar a este tipo de entidades como auxiliares en la actividad de control externo, ubicándolas dentro de los órganos representativos por excelencia: el poder legislativo. En segundo lugar porque esta actividad ha sido manejada siempre desde el ámbito político.

El control externo de la administración pública debe reivindicarse con la fuerza e importancia que merece, dado que se encarga del control de los recursos con los cuales opera el Estado, mismos que han sido desprendidos de la sociedad para la satisfacción de necesidades colectivas, por tanto, no hablamos de una función de carácter menor dentro del Estado. La ASF realiza la revisión de la forma en la que los dirigentes del Estado rinden cuentas a la sociedad, de manera que esta actividad entraña el fortalecimiento del estado de derecho y por tanto lo legitima.

Esta función eminentemente tiene un carácter técnico y especializado, razón por la cual se infiere que debe estar alejada de toda influencia política. Debe incitar a la administración pública a la rendición de cuentas, fomentar la transparencia, y establecer vínculos estrechos con la sociedad, de manera que se conforme como un entidad altamente especializada en el control de la finanzas del Estado, por consiguiente, reportará éxitos en el desempeño de sus funciones, lo que indudablemente mejorará las condiciones del servicio público y la gestión gubernamental.

La actividad financiera del Estado se constituye por una serie de etapas complejas, en las cuales intervienen distintos ejecutores de decisiones que deben estar en todo momento reguladas y supervisadas, la tendencia que ha permanecido

por años consiste en que las entidades de fiscalización se ocupen de manera especial por revisar la etapa correspondiente al gasto o erogación de recursos. Es importante evolucionar en esta tendencia y contar con un ente que se ocupe de asesorar e intervenir durante todo el proceso, no sólo de una etapa, como es el gasto. En vista de que esta entidad tendrá una alta especialización en la materia, será competente para poder desempeñar estas funciones.

En definitiva la entidad de fiscalización superior, denominada en nuestro país ASF no puede seguir a la sombra de la Cámara de Diputados, ni estar subordinada a ella. Desde su creación se plasmó en el texto constitucional que la ASF tendría autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La autonomía con la que cuenta la ASF esta adjetivada, es decir, se limita con una serie de adjetivos que indican los supuestos en los que se le otorga la independencia. Dicho de otra manera, la autonomía que reviste a la ASF no es plena como la de CNDH o el INE por mencionar algunos ejemplos, por tanto, a pesar de estar inserta en la constitución, se encuentra limitada.

La autonomía que ha otorgado la constitución a la ASF tiene limitaciones que se pueden observar claramente en la LFRCF, donde la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados puede intervenir en distintos aspectos, como en el proyecto de presupuesto anual de la ASF, el programa anual de fiscalización de la cuenta pública, evalúa el desempeño de la entidad, puede solicitar la remoción de su titular, entre muchas otras intervenciones que se encuentran contenidas en la ley secundaria. En consecuencia, la naturaleza que el texto constitucional da a la ASF, únicamente constituye una serie de eufemismos que esconden las verdaderas limitaciones que se han querido mantener para la ASF en la ley secundaria, pues no existe la voluntad por parte del poder legislativo de otorgar una verdadera autonomía a la entidad de fiscalización.

El control externo se debe desempeñar por una entidad que este fuera de la administración pública, de modo que el ente fiscalizador sea ajeno totalmente al ente fiscalizado, en vista de que existe un control interno previo, que se desempeña por la SFP la cual se encuentra inserta dentro del poder ejecutivo.

Se debe apreciar de forma clara la diferencia entre los dos tipos de control, a efecto de distinguir que el control externo al desempeñarse por el poder legislativo se encuentra fuera de toda influencia de la administración pública. Se ha aseverado en diversas ocasiones que la mayor garantía de independencia y autonomía de la ASF radica en su inserción dentro del poder legislativo al ser éste un poder con pluralidad política, condición que difícilmente puede modificarse.

La realidad actual nos muestra que la pluralidad política que debe imperar dentro del poder legislativo, si bien no puede ni debe eliminarse, si se puede ver disminuida en gran medida, amenazando algunas funciones que desempeña el Congreso. Claro ejemplo es el resultado de las pasadas elecciones celebradas en 2018. La nueva composición del Congreso tiene una mayoría por parte del partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). Del total de sus integrantes, el 64% pertenece a este partido, en lo que respecta de forma específica a la Cámara de Diputados, el 51.8% de sus miembros son militantes de MORENA, es decir, que 259 de ellos, de un total de 500 pertenecen a la misma facción política¹⁴⁰, misma que representa el poder ejecutivo electo en 2018.

Los hechos descritos con anterioridad, del mismo modo, se presentaron en el siglo pasado durante décadas cuando predominó el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de forma abrumadora en el estado mexicano. Por lo tanto, la autonomía e independencia que debe tener la entidad de fiscalización superior respecto de los entes fiscalizados puede verse vulnerada al predominar en el congreso, de forma específica en la Cámara de Diputados la facción política que a su vez se encuentra gobernando al frente del poder ejecutivo. Por estas razones, en definitiva se tiene que garantizar la independencia de la actividad y funciones de la ASF frente a los entes fiscalizados, es decir, frente a los demás poderes de la Unión, porque de lo contrario el ejercicio de sus facultades se pueden ver viciadas por injerencias políticas y por parte del propio sujeto fiscalizado, al conjuntarse en el ejecutivo y legislativo la misma facción política.

¹⁴⁰ Composición de la Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php

Se puede aseverar lo siguiente, el control externo practicado en nuestro país resulta deficiente para las exigencias y problemáticas que se presentan en la sociedad mexicana. El principal problema que aqueja al proceso financiero público es la corrupción que se presenta en todas las etapas del manejo de recursos, los índices en el crecimiento de este problema van a la alza, la situación debería ser a la inversa, se deberían implementar funciones y mecanismos legales que permitan erradicar estas conductas.

El modelo de auditoria representa una de las formas más sencillas de control externo frente a las Contralorías o los Tribunales de Cuentas. Puesto que este modelo adopta procesos de revisión que generalmente no están facultados para la imposición de sanciones ante la presencia de responsabilidades, además de tener las herramientas más suaves de fiscalización y rendición de cuentas, es así, que sus funciones están muy limitadas frente a otras figuras de control. Este modelo es conveniente para aquellos sistemas que no enfrenten problemas como la corrupción y que sus procesos financieros marchan con total apego a la legalidad.

Por otro lado, el control externo en México tampoco tiene un seguimiento del proceso financiero público que sea llevado a cabo por la entidad de fiscalización superior. En otros países las entidades de fiscalización superior, cuentan con ambas facultades, tanto sanción, como seguimiento del proceso financiero o por lo menos, una de ellas, lo que hace más completo y efectivo el control de recursos.

En México a pesar de tener graves problemas en torno al tema, como lo son los altos índices de corrupción, la ASF no cuenta con ninguna de estas facultades, por lo cual se deben tomar medidas inmediatas que fortalezcan estas deficiencias.

Se pueden identificar dos grandes vertientes que deben ser mejoradas para contar con un control externo más efectivo. La primera es la consistente en alejar al ente de fiscalización superior de toda influencia política de la que pueda verse amenazada. Debido a que desempeña una actividad técnica, altamente especializada, que contribuye al correcto funcionamiento de un Estado de Derecho y fortalece la democracia de un país, debe desempeñarse dentro de los máximos estándares en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

De nada sirve un ente que contenga estas características técnicas, si al final sus determinaciones serán filtradas por un ente de carácter político, aunque éste sea de representación, como el caso de la Cámara de Diputados. Además pueden presentarse situaciones que menoscaben o vulneren aún más esta función, como en el caso de México en torno a la composición del poder Legislativo, cuando éste converge con el Poder Ejecutivo, es decir, cuando una mayoría política representa ambas funciones. En otras palabras, el ente controlado y el ente controlador pertenecen al mismo frente político, lo que genera desconfianza en cuanto a la imparcialidad en el desempeño de las funciones del ente controlador.

La segunda consiste en dotar de las herramientas necesarias al ente de fiscalización superior. Deben establecerse en ley todos los mecanismos necesarios para un correcto desempeño del control externo. Para el caso de México, debido a que enfrenta grandes problemas en torno al tema, es necesario que se establezcan funciones de asesoramiento y seguimientos del proceso financiero, además de contar una revisión *ex post*, es decir, una vez que se han ejercido los recursos, aunado a lo anterior, el ente debe estar facultado para la investigación de irregularidades y la imposición de sanciones cuando así se amerite, se deben establecer sistemas efectivos para la reparación del daño, que no queden en un simple señalamiento de irregularidades, sin que se determinen consecuencias, pues de ser así, el control externo no tiene existencia verdaderamente útil.

Con la creación del SNA, la imposición de sanciones y actuación ante irregularidades corresponde al TFJA, esta facultad ya no se ejerce por la ASF, lo que puede representar un aletargamiento de los procesos de justicia en la materia, debido a la cantidad de asuntos y la carga de trabajo con la que ya cuenta el TFJA, además de que aún no se terminan de conformar las salas especializadas, resultaría más conveniente y eficaz que el propio ente de fiscalización superior contará con la jurisdicción para poder sancionar ante la actualización de responsabilidades en la materia. De esta forma se aceleran los procedimientos y estaría interviniendo en el tema un ente totalmente especializado.

Por todo lo anterior es que se propone la reinención de la forma en que se lleva a cabo el control externo en México. Esta función sería desempeñada por el

Tribunal de Cuentas de la Federación, el cual se conformará como un Órgano Constitucional Autónomo, puesto que la teoría y práctica en torno al tema reflejan que de esta forma la entidad se despeña mejor y con total independencia, además, en la actualidad muchos países han conformado a sus entidades de fiscalización superior con esta naturaleza y han reportado mayores éxitos. Se integra de forma colegiada, para así evitar que recaiga el poder de la entidad sobre una sola persona, dadas las facultades amplias con las que contará. Será un órgano técnico, especializado en el control de las finanzas públicas, ejerciendo para ello funciones de rendición de cuentas, fiscalización, transparencia y auditoría sobre los tres Poderes de la Unión. También fungirá como asesor de todo ente del Estado que ejerza recursos públicos y durante cualquier etapa dentro de la actividad financiera del Estado, con el objetivo de propiciar una buena y adecuada gestión gubernamental. De esta forma los ejes que regirán el funcionamiento del Tribunal serán, control, asesoría y transparencia en la información.

La nueva entidad se compone de dos salas, la primera, integrada por cinco miembros, será la encargada del control de las finanzas públicas, mediante la fiscalización superior, rendición de cuentas, transparencia y auditoría.

La función de control se entiende como la actividad más amplia desempeñada por el Tribunal, en donde se observe que las limitaciones establecidas en ley respecto de la actividad financiera del Estado, así como las disposiciones constitucionales y legales que señalan la adecuada gestión financiera, sean observadas y cumplidas a cabalidad por todo ente del Estado que se vea involucrado en alguna de las etapas de la gestión financiera, entendiéndose como tales a: la determinación de las formas de obtención de recursos, el ingreso, la administración y erogación de recursos públicos.

La misma función de control entraña la revisión respecto de la gestión de los recursos, es decir, que estos se ejerzan con eficacia y eficiencia. Como etapa final, encontramos a la sanción respecto de actividades irregulares y contrarias a la ley, mismas que dan paso a la función que desempeña la segunda sala, que explicaremos más adelante.

Para poder ejercer las funciones de control el Tribunal cuenta con diversas facultades:

- Fiscalización. Mediante este mecanismo se llevará a cabo la evaluación y revisión de acciones de gobierno, tendiente a verificar que se hayan observado las disposiciones legales aplicables.
- Rendición de cuentas. Deberá propiciar en los tres Poderes de la Unión la información de las acciones que llevan a cabo los distintos actores del Estado, que estas sean justificadas con fundamentos sólidos apegados a la legalidad y que exista responsabilidad de todos los actos que lleven a cabo los servidores públicos.
- Transparencia. Fomentará el acceso a la información, que esta sea clara, acorde a la realidad y que se garanticen todos los mecanismos necesarios para que se accedan a los datos correspondientes a la gestión financiera del Estado de forma sencilla y fácil. Buscará que no existan actos de gobierno discrecionales, evadiendo el control que debe existir en todo momento.
- Auditoría. Esta herramienta constituye un instrumento material de revisión que el Tribunal tendrá para verificar de forma directa que los datos presentados por los entes fiscalizados corresponden de forma real con las acciones ejecutadas durante la gestión de recursos públicos.

Ejercerá sus funciones de control respecto de los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; 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 controla directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, la Ciudad de México y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. En los términos que establezca la ley controlará y fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los

Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. 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, fondos y mandatos, públicos y privados, 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.

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

Derivado de las investigaciones y funciones desempeñadas por la primera sala, promoverá las responsabilidades que sean procedentes ante la segunda sala del Tribunal, en caso de que dichas responsabilidades puedan ser constitutivas de delitos promoverá ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Esta sala será la encargada de asesorar a todo ente de gobierno que lo requiera, en el desarrollo de sus actividades que tengan relación con el ingreso, administración y ejecución de recursos públicos. De igual forma podrá asesorar durante la planeación y la conformación del Presupuesto al gobierno federal, con la finalidad de que los recursos se ejerzan de forma eficaz y razonada con exacta observancia del cumplimiento de los objetivos y programas estatales.

La segunda sala integrada por tres miembros, será la jurisdiccional, que tendrá a su cargo la imposición de sanciones, así como indemnizaciones a la hacienda pública, ante la existencia de responsabilidades, coronando de esta forma la función de control y el fortalecimiento de los procesos de fiscalización y rendición de cuentas. Esta sala tendrá la facultad de sustanciar los procedimientos e imponer sanciones de forma directa ante irregularidades detectadas por la primera sala, así como la vigilancia del cumplimiento de sus resoluciones. Este mecanismo se

implementará mediante un proceso que observe las formalidades y garantías de todo proceso jurisdiccional establecidas en la constitución con apego a la legalidad y protección de derechos humanos, se contarán con los recursos procesales correspondientes y se podrán recurrir las sentencias del Tribunal mediante el juicio de amparo establecido en los artículos 103 y 107 constitucionales. Todo el procedimiento a cargo de la segunda sala será instrumentado en la ley secundaria.

Ahora la Cuenta Pública deberá ser presentada al Tribunal por el ejecutivo a más tardar el 29 de marzo del año siguiente, y la conclusión de su revisión, así como de las funciones en general del Tribunal, se presentará mediante un Informe el 31 de enero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, dirigido a los tres Poderes de la Unión, a los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, y deberá ser del conocimiento y fácil acceso a la sociedad en general.

Para que el Tribunal pueda ejercer con independencia y autonomía sus funciones respecto de los entes fiscalizados que se encuentran en los tres poderes de la Unión, deberá constituirse como Órgano Constitucional Autónomo. Contará con autonomía orgánica, técnica y de gestión, así mismo tendrá patrimonio propio y personalidad jurídica. De esta forma se garantiza su plena independencia, y ajenidad de cualquier influencia política y partidista.

Los miembros del Tribunal deberán ser profesionales, preparados y con experiencia en temas de control, fiscalización, rendición de cuentas, transparencia y auditoría, que tengan una trayectoria reconocida tanto profesional como académica en el campo de las finanzas públicas, con un perfil de responsabilidad y ética de servicio público. De manera que se conforme una entidad altamente especializada, capacitada y responsable en el ejercicio de sus funciones.

Una de las garantías con las cuales cuenta el Tribunal para mantener su independencia de cualquier injerencia de otro poder público y de influencias políticas es la forma en la que se nombrarán a sus miembros, los cuales deberán cumplir con los requisitos que señala el artículo 95 constitucional, adicionales a los requisitos del párrafo anterior. El nombramiento está a cargo de una serie de distintas autoridades, de forma que se mantengan a sus miembros alejados de intereses

personales o de cualquier otro tipo fuera de las funciones para las cuales sean designados.

Del total de sus integrantes, los cinco que integran a la primera sala serán propuestos por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción y serán designados por la mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados. En cuanto a los miembros de la segunda sala, estos serán designados, dos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y uno por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Con la participación de distintas autoridades en la designación de los miembros del Tribunal, aunado a los requisitos de alta capacidad y conocimientos en materias de control de recursos públicos, así como un perfil de responsabilidad y ética de servicio público, se asegura un mejor desempeño de la nueva entidad de fiscalización superior.

Los integrantes del Tribunal duraran ocho años en su encargo, sin posibilidad de reelección y sólo podrán ser removidos por causas graves establecidas en la ley secundaria.

Para blindar la independencia con la que contará este nuevo Tribunal podrá ejercer controversia constitucional ante la SCJN dado que encuadra en el supuesto planteado en el inciso I) del artículo 105 constitucional.

Teniendo en cuenta la naturaleza y características de esta entidad es que podrá asesorar a cualquier ente del Estado que participe en alguna de las etapas de la actividad financiera y especialmente que sea ejecutor de recursos públicos.

El Tribunal de Cuentas desempeñará todas las funciones de control de recursos y fiscalización, teniendo a su cargo la prevención, detección y sanción de responsabilidades y hechos de corrupción en estas materias. Su competencia de sanción se actualiza frente a:

- I. Desvío de recursos hacia fines distintos a los autorizados;
- II. Irregularidades en la captación o en el manejo y utilización de los recursos públicos;

- III. Actos presuntamente irregulares en la contratación y ejecución de obras, contratación y prestación de servicios públicos, adquisición de bienes, y otorgamiento de permisos, licencias y concesiones entre otros;
- IV. La comisión recurrente de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos;
- V. Inconsistencia en la información financiera o programática de cualquier entidad fiscalizada que oculte o pueda originar daños o perjuicios a su patrimonio y;
- VI. Cuando se atente de forma directa y con dolo contra alguno de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo o alguno de sus programas.

Las faltas que sean competencia de la segunda sala del Tribunal de Cuentas de la Federación prescribirán en siete años.

Al eliminarse la subordinación que tenía la entidad de fiscalización superior a la Cámara de Diputados, también se elimina la vigilancia y evaluación de esta sobre aquella, por tanto, en lo que respecta al control sobre el propio Tribunal de Cuentas, este será practicado por una auditoría externa a propuesta del Comité de Participación Ciudadana del SNA, que auditara al Tribunal de forma anual, los resultados de esta revisión serán publicados junto con el informe que se presenta el 31 de enero de cada año derivado de las funciones del Tribunal. Esta propuesta de auditoría externa deberá ser renovada y distinta en cada ejercicio fiscal. Todos los aspectos en torno al control del Tribunal de Cuentas serán abordados en la ley secundaria, conforme a lo aquí planteado.

El Tribunal de Cuentas coexistirá con el Sistema Nacional Anticorrupción, así como con el esquema en materia de responsabilidad de servidores públicos creado con la reforma anticorrupción de 2015, dado que no elimina ni absorbe por completo sus funciones, debido a que existen múltiples formas de responsabilidades y hechos de corrupción fuera del marco de la actividad financiera del Estado. Por el contrario, busca fortalecerlo y descargar algunas de sus funciones para un mejor desempeño del mismo. Únicamente se harán las modificaciones correspondientes para evitar duplicidades e invasión de competencias.

Es así que se reformará el artículo 109 constitucional para establecer la coexistencia del régimen de responsabilidad de servidores públicos con la competencia que tendrá el Tribunal de Cuentas, que como se señala en el párrafo anterior, únicamente versará esta última, respecto del control y fiscalización de recursos públicos. En el caso de que los OIC detecten faltas graves relacionadas con la gestión de recursos, o con alguna otra de las etapas de la actividad financiera del Estado, darán a conocer estos hechos al Tribunal de Cuentas de la Federación para que conozca y resuelva al respecto. De igual forma se establecerá esta competencia en el artículo 79 constitucional.

También se reforma el artículo 113 para establecer que el Tribunal de Cuentas se integrará dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que a su vez entraña su integración en el Sistema Nacional de fiscalización, esto en el marco de la coordinación de funciones en materia anticorrupción y con el objeto de informar respecto de sus funciones, lo que por ningún motivo significa subordinación al Sistema ni a ninguna de las autoridades que lo integran.

En el artículo 79 encontrará fundamento el Tribunal de Cuentas de la Federación, en este precepto constitucional se establecerá la naturaleza jurídica de la entidad, su independencia respecto de los Poderes de la Unión y sus funciones principales, así como una breve descripción de las mismas. De la misma manera, se señalará su composición así como los requisitos e inmunidad con la que deben contar sus miembros.

También se establecerán sus funciones respecto de la Cuenta Pública, así como los resultados del ejercicio de sus funciones. Estos serán aspectos básicos pero sólo los necesarios y esenciales para constituir al Tribunal de Cuentas de la Federación en el texto constitucional, los demás detalles como el espectro de fiscalización, sus funciones jurisdiccionales, las facultades específicas de la primera y segunda sala, el procedimiento de sanción e imposición de indemnizaciones se establecerán en la ley secundaria.

Dada la naturaleza del Tribunal y en el ejercicio de su autonomía e independencia se elimina la tradicional relación de subordinación de la entidad a la Cámara de Diputados, por lo tanto se deroga la fracción segunda del artículo 74

constitucional relativo a la coordinación y evaluación de la entidad de fiscalización superior. Del mismo precepto constitucional se deroga la fracción sexta que contiene la facultad de la Cámara de Diputados respecto de la revisión de la Cuenta Pública, en función de que esta actividad de control *ex post* ahora corresponde al Tribunal de Cuentas de la Federación.

Por lo anteriormente expuesto se presenta el proyecto de reforma siguiente:
Iniciativa por la que se reforman los artículos 74, 79, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se reforma la fracción vigésima cuarta del artículo 73, se deroga la fracción segunda y sexta del artículo 74, se reforma el artículo 79, se reforma el párrafo segundo, tercero y quinto de la fracción tercera del artículo 109 así como su párrafo quinto y se adiciona una fracción quinta, y se reforma la fracción primera del artículo 113, para quedar como sigue:

Artículo 73.

I a XXIII...

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades del Tribunal de Cuentas de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

XXV a XXX...

Artículo 74. ...

- I. ...
- II. (Derogada)
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. (Derogada)

...

Sección V

De la Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 79. El Tribunal de Cuentas de la Federación es un órgano autónomo, tendrá a su cargo el control de las finanzas públicas. Contará con autonomía orgánica, técnica y de gestión, así mismo tendrá patrimonio propio y personalidad jurídica. Será ajeno a cualquier partido e influencia política.

El Tribunal se conformará como un órgano especializado en materia de control de los recursos públicos del Estado, para desempeñar dicha actividad se valdrá de la rendición de cuentas, fiscalización, transparencia y auditoría.

- I. La función de control tiene como propósito vigilar que los límites establecidos en la constitución y en los ordenamientos jurídicos secundarios que rigen la actividad financiera del Estado no se trasgreden, además revisará la rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras públicas. En caso de irregularidades, la función de control prevé la adopción de medidas sancionadoras de forma directa que determinen responsabilidades y reparación de daños y perjuicios a la hacienda pública y al patrimonio del Estado según sea el caso. Esta función se desempeñará por la sala jurisdiccional, en caso de faltas que pudieran ser constitutivas de delito, las hará del conocimiento a la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción.

- II. La rendición de cuentas se ejerce por el Tribunal mediante la acción de mecanismos a través de los cuales insta a los tres poderes de la unión a reportar sus actos y justificarlos. Será un órgano que propicie la transparencia en los tres poderes de la Unión mediante la publicidad de la información relativa a la gestión financiera del Estado.

- III. La función de fiscalización se entiende como la evaluación y revisión de las acciones de gobierno respecto de la gestión de recursos públicos, dónde se revise que se han cumplido con los objetivos y finalidades establecidos en los programas del Plan Nacional de Desarrollo.

- IV. La función de auditoría se constituirá mediante los procesos y mecanismo a través de los cuales el Tribunal lleve a cabo la revisión de las acciones de gobierno en torno a la gestión de los recursos públicos.

El Tribunal tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, misma que será presentada al Tribunal a más tardar el 29 de marzo del año siguiente, observará que los recursos del Estado se hayan administrado con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificará el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

El tribunal concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de su presentación. Del resultado de su ejercicio emitirá un Informe que dará a conocer a los tres poderes de la Unión y la sociedad en general, así como a los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción.

El Tribunal de Cuentas se integrará como un órgano colegiado compuesto por ocho miembros. Se divide en dos salas, la primera compuesta por cinco miembros quienes tendrán a su cargo las funciones de control, fiscalización, rendición de cuentas, transparencia y auditoría; la segunda, compuesta por tres miembros, será la sala jurisdiccional que tendrá a su cargo la imposición de sanciones así como indemnizaciones que reparen los daños ocasionados cuando exista responsabilidad. La jurisdicción de la segunda sala consiste en la posibilidad de sancionar a todo aquel que realice conductas que causen menoscabo a la hacienda pública y patrimonio dentro de cualquiera de las etapas de la actividad

financiera del Estado, así como las que se encuentren fuera del marco legal aplicable.

Los miembros del Tribunal de Cuentas de la Federación de la primera sala serán propuestos por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción y serán designados por mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Los miembros de la segunda sala serán designados dos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y uno por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. La duración de su encargo de todos los miembros será de ocho años, sin posibilidad de reelección, serán renovados de manera escalonada y sólo pueden ser removidos por causas graves señaladas en la ley.

Los requisitos para ser miembro del Tribunal serán los mismos que para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación además de contar con amplia experiencia y reconocimiento profesional respecto de los temas descritos en el párrafo dos del presente artículo.

Al ser el Tribunal de Cuentas de la Federación un órgano altamente especializado en finanzas públicas, podrá asesorar a todo ente del Estado que ejerza recursos públicos. De la misma forma, puede brindar asesoría en la Planeación Nacional del Desarrollo y en la conformación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación con la finalidad de asegurar en mayor medida la adecuada gestión financiera del Estado.

Título Cuarto
De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares
Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y
Patrimonial del Estado

...

Artículo 109. ...

- I. ...
- II. ...
- III. ...

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. En el caso de faltas graves que se cometan dentro de alguna de las etapas de la actividad financiera del Estado o tengan relación con esta, que sean detectadas por los órganos internos de control, estos deberán dar vista al Tribunal de Cuentas de la Federación para que conozca y resuelva al respecto.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones del Tribunal de Cuentas de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

...

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Tribunal de Cuentas de la Federación; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

...

IV. ...

...

...

...

La Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrá recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente. En el mismo tenor el Tribunal de Cuentas de la Federación podrá recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

- V. El Tribunal de cuentas de la Federación será el competente para aplicar sanciones a los servidores públicos que efectúen conductas que causen menoscabo o que sean contrarias a las disposiciones legales que rijan cualquiera de las etapas de la gestión financiera del Estado y específicamente del gasto público, que resulten del ejercicio de sus facultades de control.

Artículos 110 a 112...

Artículo 113. ...

- I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los integrantes del Tribunal de Cuentas de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

...

TRANSITORIOS

Primero. La reforma al artículo 73 fracción XXIV entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el congreso tendrá seis meses para emitir la ley orgánica del Tribunal de Cuentas contados a partir de esta fecha, así como para realizar las modificaciones a Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Segundo. La Auditoría Superior de la Federación tendrá un año contado a partir de la presentación de su último Informe General para concluir todos los asuntos que se presenten ante el TFJA Y LA FECC, por lo que ambas autoridades deberán cooperar en estos esfuerzos.

Tercero. Las reformas a los artículos 74 y 79 entrarán en vigor el día que lo haga la ley que regule la organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

Cuarto. La Auditoría Superior de la Federación seguirá operando de forma normal, hasta en tanto no se estructure el Tribunal de Cuentas.

Quinto. Una vez creado el Tribunal de Cuentas de la Federación, se le transmitirán los bienes y recursos de la Auditoría. Los derechos laborales de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación que pasen a prestar sus servicios al Tribunal de Cuentas de la Federación, serán respetados en sus términos.

Sexto. La revisión de la cuenta pública y el ejercicio conforme al régimen previsto en los artículos que se reforman, se hará a partir de la cuenta pública del primer ejercicio fiscal posterior a la fecha de entrada en vigor de la ley que regule la organización del Tribunal de Cuentas de la Federación.

Séptimo. Conforme vayan entrando en vigor las disposiciones a que se refiere el presente decreto, se derogan todas aquellas que se le opongan.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La actividad financiera del Estado mexicano se compone de una serie de etapas complejas, todas ellas muy importantes. El control es la etapa final dentro del proceso de la actividad financiera del Estado, en esta fase se revisa que todas las etapas previas se hayan llevado conforme al marco legal establecido, es así, que la etapa de control se ha constituido como una de las máximas expresiones contra el combate a la corrupción. Es una tarea técnica y especializada, en consecuencia, debe encontrarse alejada de intereses e influencias políticas.

SEGUNDA. La rendición de cuentas y transparencia forman elementos vitales que deben acompañar en todo momento a la actividad financiera estatal, porque le aportan legitimidad, fuerza y solidez a las decisiones de gobierno en materia financiera, lo que a su vez reviste de forma directa el fortalecimiento democrático de nuestro Estado de Derecho.

TERCERA. La creación de la ASF en 1999 representó avances significativos en cuanto hace al control externo de las finanzas públicas, no obstante, en la actualidad la evolución de la compleja tarea respecto del control de recursos públicos y el crecimiento de problemas en torno al mismo, como la corrupción, han rebasado totalmente la actividad que desempeña la ASF, volviendo sus funciones incipientes, limitadas y sobre todo carentes de acción, así como de credibilidad social.

CUARTA. El SNA constituye una respuesta ante el problema de corrupción que se vive en México, sin embargo, no ha reportado verdaderos éxitos en su labor. Un gran obstáculo es que aún no se acaba de conformar su estructura a cuatro años de haberse creado, debido a la falta de voluntad política para llevar a cabo su implementación de forma cabal y efectiva.

QUINTA. En el tema específico del control externo, la inserción de la ASF en el SNA tampoco ha reportado grandes cambios o avances en materia de combate a la

corrupción, o mayor control de las finanzas públicas, lo que abre las puertas para replantearnos mecanismos más efectivos al respecto.

SEXTA. La actividad desempeñada por la ASF ha permanecido a la sombra de la Cámara de Diputados, esta ha tenido siempre la última palabra en torno al control de las finanzas públicas, mediante decisiones de carácter político.

SÉPTIMA. Existen muchas posturas a favor de otorgar una autonomía constitucional a la ASF para que así pueda desempeñarse con mayor independencia y sin injerencias de carácter político. Desde su creación ha tenido dos reformas significativas, pero en ninguna de ellas se le ha otorgado la autonomía constitucional esperada.

OCTAVA. La ASF cuenta con autonomía técnica y de gestión, ambas establecidas en la CPEUM, lo cual aparenta una autonomía y un desempeño libre sin limitaciones, sin embargo, en la ley reglamentaria se sujeta nuevamente a la ASF al poder de la Cámara de Diputados, es así que la autonomía de la que goza la entidad en el texto constitucional, se ve desdibujada en la ley secundaria. Estos hechos se han presentado desde su nacimiento, hasta la actualidad.

NOVENA. El ejemplo de la merma en la autonomía de la ASF puede apreciarse en las respectivas leyes secundarias que han reglamentado la actividad de la entidad de fiscalización superior, donde se han establecido una serie de intromisiones por parte de la Comisión de Vigilancia en el desempeño de la ASF (ver comparativo en el tercer capítulo de este trabajo).

DÉCIMA. El argumento que esgrimen las opiniones a favor de mantener la naturaleza de la ASF como se encuentra en la Constitución, radica en el hecho de que califican como una cualidad positiva el que la ASF esté ubicada dentro de la Cámara de Diputados, dado que en el Congreso existe una pluralidad política que difícilmente puede romperse, y esa pluralidad representa una seguridad de

autonomía. La realidad que nos mostraron las elecciones de 2018, es que si bien, la pluralidad política existente en el Congreso no debe eliminarse, si se puede ver disminuida en gran medida, afectando las funciones del mismo, dado que hay una mayoría partidista.

DÉCIMA PRIMERA. Es necesaria la autonomía constitucional de la ASF debido a que fiscaliza a los tres Poderes de la Unión, por tanto, no puede estar dentro de la estructura de un ente que fiscaliza como sucede con la Cámara de Diputados, no puede exigir cuentas de quien recibe órdenes, por lo menos no de forma imparcial. La naturaleza de órgano constitucional autónomo se justifica además, en que la entidad desempeña una función esencial para el Estado mexicano, que fortalece la democracia y el Estado de Derecho como analizamos en el capítulo primero.

DÉCIMA SEGUNDA. Otro argumento a favor de dotar de autonomía constitucional a la ASF radica en que de esa forma puede desempeñarse libremente y ejercer sus funciones con independencia, lo que acabaría con el tradicional control que ha ejercido sobre ella la Cámara de Diputados.

DÉCIMA TERCERA. No basta con dotar de autonomía a la ASF, debe conformarse como un ente altamente especializado en el ejercicio de sus funciones, que actúe de forma técnica sin influencias políticas, ni partidistas, por ello deberán conformarla profesionales calificados.

DÉCIMA CUARTA. Para que el ente de fiscalización superior se desempeñe con éxito y credibilidad, deberá estar conformado además de manera colegiada, para que así, el poder y funciones no recaiga sobre una sola persona, sino por el contrario, se integre por una pluralidad de profesionales, donde exista una diversidad de opiniones que enriquezcan el trabajo desempeñado por la entidad y que asegure la imparcialidad en la toma de decisiones.

DÉCIMA QUINTA. Conceptos como el de control y rendición de cuentas, además de los estándares a nivel internacional, nos indican que de nada sirve hacer la

revisión del proceso de actividad financiera del Estado, si no existen mecanismos de sanción ante irregularidades detectadas.

DÉCIMA SEXTA. De las diversas naturalezas que existen de entidades de fiscalización superior, México optó por construir a la ASF como una auditoría, siendo que esta naturaleza contiene las funciones más suaves de fiscalización y control de la actividad financiera del Estado.

DÉCIMA SEPTIMA. Un Tribunal de Cuentas representa generalmente, la forma de constituir al ente de fiscalización superior con mayores facultades, se conforma de manera colegiada, es independiente de los tres poderes, tiene capacidades vinculatorias y de sanción directa.

DÉCIMA OCTAVA. La mejor forma de constituir la nueva entidad es bajo la figura de un Tribunal de Cuentas, puesto que como se analizó en nuestra investigación, a diferencia de las auditorías o contralorías, esta naturaleza representa la mejor forma de constituir a la entidad de fiscalización porque cuenta con mayores facultades y con posibilidad de sancionar de forma directa ante irregularidades, que para el caso de México son facultades necesarias. Se conformaría con dos salas, una especializada en temas de control, fiscalización, rendición de cuentas, transparencia y auditoría; y otra en materia jurisdiccional, la cual se encargará de la imposición de sanciones ante la existencia de responsabilidades.

DÉCIMA NOVENA. Facultar a la entidad de fiscalización superior para sancionar de forma directa e imponer indemnizaciones ante escenarios de irregularidades que identifique y compruebe, derivado de su ejercicio de revisión, fortalece y proporciona credibilidad sobre la actividad de control de las finanzas públicas.

VIGÉSIMA. Al conformarse el Tribunal de Cuentas como una entidad técnica y especializada en el control de recursos públicos, podrá asesorar al gobierno federal y a todo sujeto que ejerza recursos en el ámbito federal, con el objeto de mejorar la

gestión gubernamental y el adecuado destino del dinero público, a manera de que el Estado ocupe de forma real y con efectividad sus recursos en la satisfacción de necesidades colectivas y mantenimiento del Estado.

VIGÉSIMA PRIMERA. Podemos decir que no basta con otorgar una autonomía constitucional a la ASF, sino también debemos replantear la forma en que estamos llevando a cabo el control externo de la actividad financiera del Estado. Lo que nos lleva a concluir que es adecuado otorgar la autonomía constitucional a la entidad de fiscalización, pero además debemos constituir una nueva naturaleza, estructura y funciones para la misma.

VIGÉSIMA SEGUNDA. En definitiva debe darse autonomía constitucional a la entidad de fiscalización superior, pero además debe constituirse como un Tribunal de Cuentas de manera colegiada, con alta especialización en sus funciones, alejado de influencia políticas, que posea facultades de revisión y sanción, finalmente que pueda participar de forma real y efectiva durante todas las etapas que integran el manejo de recursos públicos. Creando así un círculo virtuoso, que reestructura y mejora la forma en que hasta ahora se ha llevado a cabo el control externo de las finanzas públicas en nuestro país.

VIGÉSIMA TERCERA. Quitar la función de control externo a la Cámara de Diputados no menoscaba sus funciones, ni representa un decremento en el sistema de frenos y contrapesos que esta tiene sobre el ejecutivo, puesto que aún posee las facultades de aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, ambas funciones representan instrumentos importantes de control sobre el Poder Ejecutivo.

VIGÉSIMA CUARTA. Los modelos de fiscalización superior en otros países son variados, las entidades cuentan con funciones y naturaleza distinta, pero todas ellas convergen en que se constituyen como entidades altamente especializadas, con facultades de sanción directa y/o acompañamiento de todo ente del Estado durante

la actividad financiera. Ambas facultades reportan éxitos en sus sistemas. Si comparamos las facultades de estas entidades con la de la actual ASF, podemos concluir que nuestra entidad de fiscalización está muy limitada y tiene poca participación en el proceso de control y en general en todo el proceso que constituye a las finanzas públicas.

VIGÉSIMA QUINTA. La presente investigación es amplia, pero no ha agotado todo el campo de análisis en la materia, aún existen muchas preguntas y puntos que abordar y estudiar, simultáneamente abre algunas otras interrogatorias, entre ellas, ¿cómo se detallaría en la ley secundaria las funciones del Tribunal de Cuentas, de manera que no se menoscaben los logros planteados a nivel constitucional, sino que por el contrario, se amplíen sus efectos?; ¿cómo puede homologarse este modelo a nivel local?; ¿cómo podrían mejorarse las diversas etapas de la actividad financiera?, sobre todo en lo que respecta al Presupuesto, donde en un solo documento se contengan ingresos y egresos, lo que genera a su vez otra pregunta, ¿esto mejoraría el desempeño, gestión y control de los recursos públicos?. Todas estas cuestiones se derivan del presente trabajo, abriendo nuevas brechas para explorar en el campo jurídico, que sin duda representan una tarea interesante para ser abordada en otras investigaciones.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA.

- ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo, *Fiscalización y control gubernamental en México*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 2003.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, 4ª ed., Mc Graw Hill, México, 2003.
- ASTUDILLO, César y M. ACKERMAN, John, *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, F. *Una constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*, 2ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.
- CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, Porrúa, México, 2005.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal I, Aspectos generales de las contribuciones e impuestos federales*, 6ª ed., Iure editores, México, 2009.
- , *Glosario de términos fiscales, aduaneros y presupuestales*, 3ª ed., Iure editores, México, 2013.
- CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio, *El control de la Administración Pública*, en Cisneros Farías, German *et al.*, (coords.) *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28ª ed., tercera reimpresión, Porrúa, México, 2015.
- DEL RÍO GONZÁLEZ, Cristóbal, *El presupuesto*, 9ª ed., Thomson, México, 2003.
- DE VEGA BLÁZQUEZ, Pedro, “La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, julio-diciembre 1999.
- FABIÁN RUÍZ, José, *Los órganos autónomos en México: una visión integradora*, Cuestiones constitucionales, editorial LIMUSA, México, 2017.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 5ª ed., Porrúa, México, 2000.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 7ª ed., Porrúa, México, 2016.

-----, *Retos de la fiscalización pública en el México actual y su panorama en el siglo XXI*, en Entidad Superior de Fiscalización del Estado, Poder Legislativo, Querétaro, *Memorias del primer Congreso Nacional de Fiscalización Pública*, México, 2007.

FIGUEROA NERI, Aimée, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007.

FRIEDRICH, J. Carl, *El carácter único de la sociedad totalitaria*, en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política, Régimen político, sociedad civil y política internacional*, vol. II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.

FOX, Jonathan, *Transparencia y Rendición de Cuentas*, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México, 2008.

GALINDO ALVARADO, José Fernando y Guerrero Reyes, José Claudio, *Contabilidad Gubernamental*, Grupo Editorial Patria, México, 2015.

GARCÍA HUANTE, Omar, *Federalismo y sistema nacional anticorrupción*, en Molina Carrillo Germán (coord.), *La Constitución política de México en su centenario*, Grupo editorial Mariel, México, 2017.

GIL ZUARTH, Roberto, intervención en la ponencia “Auditoría Superior en la agenda legislativa”, en Astudillo, César y M. Ackerman, John, *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*, 8ª ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2003.

GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, *Corrupción, patología colectiva*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2005.

GÓMEZ FARÍAS MATA, Emmanuel y FARÍAS PELCASTRE, Iván, “Experiencia relevante: las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Estados Unidos y Alemania”, *Revista de Administración Pública*, 147, vol. LIII, núm. 3, septiembre-diciembre, México, 2018.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, 16ª ed., Porrúa, México, 2013.

- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*, 3ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
- LINZ, Juan José, *El régimen autoritario*, en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política, Régimen político, sociedad civil y política internacional*, vol. II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitante, Editorial Ariel, Barcelona, 1976.
- MABARAK CERECEDO, Doricela, *Derecho Financiero Público*, 3ª ed., Mc Graw Hill, México, 2007.
- M. ACKERMAN, John, *Autonomía y constitución: el nuevo estado democrático*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016
- , *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006.
- MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La Construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001*, INAP, México, 2003.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *La función de fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la Reforma de 2009*, en M. Ackerman, John; Astudillo, César, (coords.) *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.
- MARTNER, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, 22ª ed., Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.
- MERINO, Mauricio *et al.*, *Por un sistema de rendición de cuentas*, en Peschard, Jacqueline, *Hacia el sistema nacional de transparencia*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "Control del gasto público", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 87, 1996.
- , *Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación*, en M. Ackerman, John y Astudillo César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.

- MIÑANA NUÑEZ, Horacio, *Finanzas Públicas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- MONTELONGO VALENCIA, Orlando, *Introducción al Derecho de las Finanzas Públicas Manual*, Flores Editor y Distribuidor, México, 2012.
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Breviarios Jurídicos, Porrúa, México, 2005.
- NOHLEN, Dieter, *Los regímenes autoritarios*, en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política, Régimen político, sociedad civil y política internacional*, vol. II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.
- ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Porrúa, México, 2007.
- OCAMPO GARCÍA DE ALBA, Guadalupe Blanca Leticia, *Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, México, 2016.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, en Serna de la Garza, José Ma. y Caballero Juárez, José Antonio, (editores), *Estado de derecho y transición jurídica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- PERALTA HERNÁNDEZ, Elsa Bibiana, "Fiscalización, Control y Auditoría gubernamental", *Revista de Administración Pública*, 137, vol. L, núm. 2, mayo-agosto, México, 2015
- PONCE GÓMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo, *Derecho Fiscal*, 10ª ed., editorial LIMUSA, México, 2005.
- PORTAL M., Juan Manuel, *La fiscalización superior en el marco del combate a la corrupción*, en Salazar, Pedro; Ibarra Palafox, Francisco; Flores, Imer B. (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018.
- RENDÓN HUERTA, Gustavo, *Beneficios de la fiscalización pública*, en Entidad Superior de Fiscalización del Estado, Poder Legislativo, Querétaro, *Memorias del primer Congreso Nacional de Fiscalización Pública*, México, 2007.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, 3ª ed., Oxford, México, 2015.

SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, en Sosa, José (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI, México, 2008.

SODI CUELLAR, Ricardo Alfredo, La autonomía de los órganos de fiscalización pública, en Entidad Superior de Fiscalización del Estado, Poder Legislativo, Querétaro, *Memorias del primer Congreso Nacional de Fiscalización Pública*, México, 2007.

SOSA, José, *Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio*, en Sosa, José, (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI, México, 2008.

SCHULTZE OLAF, Rainer, *La Democracia*, en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política, Régimen político, sociedad civil y política internacional*, vol. II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.

TRIBUNAL ELECTORAL, *Régimen democrático*, México, 2010.

UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL, COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México, 2005.

VALADÉS, Diego, *Autonomía, fiscalización y control de poder*, en M. Ackerman, John; Astudillo, César, (coords.) *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.

ZÜRN, Michael, *El régimen político y su análisis*, en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política, Régimen político, sociedad civil y política internacional*, vol. II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.

LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación (1999, ley abrogada)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009, ley abrogada)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (ley vigente)

- Ley de Planeación.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).
- Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

ACUERDO por el que se armoniza la estructura de las cuentas públicas, DOF 30 de diciembre de 2013.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF, 2 de enero de 2013.

PÁGINAS DE INTERNET.

Auditoría Superior de la Federación, acerca de la ASF, http://www.asf.gob.mx/Publication/21_

Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, p. 1, disponibles en <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=213&mid=326&fileid=231>

Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion/Presentacion>

Composición de la Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php

Definición de corrupción disponible en <https://definicion.de/corrupcion/>.

Definición de corrupción del Banco Mundial, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/vimprimiblemodule1.pdf>

Diccionario de la Real Academia Española, definición de gasto, disponible en <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=pUrp7KBetDXX2ztxHzCV>

Diccionario de la Real Academia Española, definición de financiero, disponible en <https://dle.rae.es/?id=Hxhb6kn>

Diccionario de la Real Academia Española, definición de control, disponible en <https://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>

Diccionario de la Real Academia Española, definición de corrupción, disponible en <https://dle.rae.es/?id=B0dY4I3>.

Gaceta Parlamentaria, proyectos legislativos para crear un Sistema Nacional Anticorrupción <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, disponible en <http://bit.ly/2rw7hOA>.

Iniciativa con aval de grupo, que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la constitución política de los estados unidos mexicanos <http://bit.ly/2rvDSEo>.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ¿Qué es el INAI? <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx>

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Acerca de nosotros*, disponible en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Comité Directivo, disponible en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion/comite-directivo.html>

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Organizaciones Regionales, disponible en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion/organizaciones-regionales.html>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivos, estrategias y líneas de acción. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

Presidencia de la República, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, disponible en <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>

Presidencia de la República, Visión México 2030, disponible en <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/VisionMexico2030.pdf>

Propuesta para la creación del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, PAN, disponible en <http://bit.ly/2rASXj5>.

Proyecto de decreto que reforma los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Ejecutivo federal, 28 de noviembre de 1995, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/>

SHCP, Clasificación de los recursos en el Presupuesto, disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp04.pdf>

Sistema Nacional de Fiscalización, antecedentes, disponible en <http://www.snf.org.mx/antecedentes.aspx>

Sistema Nacional de Fiscalización, Plan Estratégico 2013-2017, disponible en <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=52&mid=93&fileid=8>.

Transparencia Internacional, definición de transparencia, disponible en <https://www.transparency.org/glossary/term/transparency>.

Transparencia Internacional, glosario, definición de corrupción, disponible en <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>.

Transparencia Internacional, glosario, definición de corrupción política, disponible en https://www.transparency.org/glossary/term/political_corruption.

Transparencia Internacional, Índice de percepción de la corrupción 2018, disponible en https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/